

Expte.: 22189P  
C/1/12138/2022  
JFT/MMG

**INFORME RELATIVO A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA SUBSECRETARIA DE LA CONSELLERIA DE POLÍTICA TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS Y MOVILIDAD, SOBRE DIVERSAS DUDAS SURGIDAS EN RELACIÓN CON LA APLICACIÓN DE DETERMINADOS PRECEPTOS DEL DECRETO LEY 14/2020, DE 7 DE AGOSTO, DEL DECRETO LEY 1/2022, DE 22 DE ABRIL, AMBOS DEL CONSELL, Y DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE, EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA LA IMPLANTACIÓN DE INSTALACIONES DE ENERGÍA RENOVABLE.**

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad se remite solicitud de informe jurídico sobre el asunto señalado en el encabezamiento. De conformidad con lo establecido en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el presente informe de acuerdo con las siguientes

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **Primera. Cuestiones planteadas y naturaleza del informe.**

La solicitud de informe se lleva a cabo al amparo de lo previsto en el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, al no encuadrarse en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 5.2 de la ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de asistencia jurídica a la Generalitat (LAJG), por lo que debe ser calificada

**ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT**

como consulta facultativa, en los términos señalados en el apartado 3 del citado precepto.

De acuerdo con lo dispuesto en el mismo, así como en el artículo 18.1 del decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, “la solicitud de informe se formulará de forma concisa, con expresa indicación de los distintos extremos objeto de consulta, y será suscrita por la autoridad que la formule. Además, deberá citarse el precepto que exija el informe o fundamentarse la conveniencia de solicitarlo en atención a la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto de que se trate”.

El escrito de consulta advierte que su finalidad es “aclarar dudas interpretativas tras la aprobación del Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell de medidas urgentes en respuesta a la emergencia climática y económica provocada por la guerra de Ucrania (en adelante DL 1/2022), así como la prelación de fuentes aplicable. La solicitud se efectúa dada la importancia económica, trascendencia social y dificultad técnico-jurídica del asunto indicado, de conformidad con el artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat”.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, y una vez constatada la concurrencia de los requisitos exigidos por la LAJG y su normativa de desarrollo, cabe advertir por último que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6.1 de la LAJG, el presente informe no es vinculante, “pero los actos y resoluciones que se aparten del mismo deberán ser motivados”.

El presente informe debe pronunciarse, por ello, sobre las diversas cuestiones planteadas en el escrito de consulta, del siguiente tenor literal:

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*PRIMERA: la prelación de fuentes aplicable para determinar la compatibilidad urbanística en los procedimientos de implantación de instalaciones de energía renovable de competencia autonómica tras la aprobación del DL 1/2022.*

*SEGUNDA: la posibilidad de que esta Conselleria entre a valorar la compatibilidad y emitir el correspondiente informe de ordenación del territorio y paisaje cuando no conste el informe/certificado de compatibilidad del Ayuntamiento.*

*TERCERA: si el apartado 7 del artículo 7 del TRLOTUP denominado “Criterios generales de crecimiento territorial y urbano” y en concreto si el siguiente inciso “a todos los efectos se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio, pudiendo rebasarla ponderando el potencial de los diferentes suelos en los siguientes términos...”, tiene por finalidad limitar este tipo de instalaciones solo al suelo no urbanizable común o, si lo que pretende es establecer una fórmula para fijar el porcentaje máximo de ocupación que cada municipio puede soportar.*

*CUARTA: cuando el legislador en el artículo 3.5 del DL 14/2020 establece que “... el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo podrá declarar un determinado ámbito territorial o un proyecto concreto, situado en suelo no urbanizable común, como prioritario energético”, el inciso de “suelo no urbanizable común” se refiere a los ámbitos y proyectos o solo a los proyectos y, en caso de referirse a ambos, cómo se interpreta lo dispuesto es ese mismo apartado cuando la declaración lleva implícita la compatibilidad territorial y urbanística del uso.*

*QUINTA: determinar en qué supuestos es exigible estudio de paisaje para la implantación de instalaciones de energía renovable.*

Para analizar y resolver adecuadamente las cuestiones planteadas, debemos tener en cuenta previamente varios extremos. En primer lugar, debemos analizar el marco jurídico-competencial, entrando a continuación a estudiar si efectivamente nos encontramos o no ante un conflicto de normas y, en caso de que efectivamente

**ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT**

existiera, cuáles son los criterios para resolver este tipo de conflictos. Analizaremos, asimismo, para el hipotético caso en que se entienda que no existe un conflicto de normas sino un conflicto en la interpretación de las distintas normas o de los distintos requisitos que exige la normativa, cuáles son los criterios que, a juicio de esta Abogacía, deben seguirse para interpretar las normas aplicables a cada supuesto de hecho.

**Segunda. Marco jurídico y competencial.**

1. El marco jurídico que debemos tener en cuenta para resolver las cuestiones planteadas viene constituido por las siguientes normas:

- . - Constitución Española (CE).
- . - Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV).
- . - Código Civil (Cc).
- . - Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE).
- . - Ley 7/2021, de 20 de mayo de cambio climático y transición energética.
- . - Real Decreto Ley 23/2020, de 29 de marzo, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.
- . - Real Decreto Ley 6/2022, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- . - Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

- . - Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.
  - . - Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.
  - . - Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (TRLOTUP).
  - . - Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022.
  - . - Decreto Ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.
  - . - Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat.
  - . - Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.
2. En la regulación del procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas confluyen competencias estatales y autonómicas. De conformidad con lo dispuesto en la CE, es **competencia exclusiva del Estado**: fijar las **bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica** (artículo 149.1.13ª CE); la **autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a**

otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (artículo 149.1.22ª CE); la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23ª CE); y, por último, el **establecimiento de las bases del régimen** minero y **energético** (artículo 149.1.25ª).

Por su parte, el **artículo 148.1 CE** establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias exclusivas en materia de **ordenación del territorio, urbanismo y vivienda** (artículo 148.1.3 CE), en **gestión de protección del medio ambiente** (artículo 148.1.9 CE) y en el **fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma** dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (artículo 148.1.13 CE).

Y de acuerdo con el **artículo 49.1 del EACV**, la Comunitat Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: **“Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”** (artículo 49.1.9ª); “Aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, **instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, siempre que este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma**; aguas minerales, termales y subterráneas. **Todo esto sin perjuicio de lo que establece el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española”** (artículo 49.1.16ª). Mientras que de acuerdo con el **artículo 50 del EACV**, corresponde a la Generalitat, “en el marco de la legislación básica del Estado, y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: [...] **5. Régimen minero y energético”**; **6. Protección del medio ambiente**,

sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer **normas adicionales de protección**".

Por lo que el Estado, además de regular las bases del régimen energético, ostenta competencia exclusiva para autorizar las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

Junto a la distribución constitucional y estatutaria de competencias que acabamos de describir, debemos tener en cuenta también la distribución de competencias que ha establecido la normativa estatal reguladora del sector eléctrico en materia de producción de energía eléctrica a través de energías renovables, que ha sido configurado tradicionalmente como un ***régimen especial de producción de energía***.

En este sentido, cabe recordar que ya la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, hoy derogada, establecía en su artículo 28.1 que *La actividad de producción de energía eléctrica tendrá la consideración de **producción en régimen especial** en los siguientes casos, cuando se realice desde **instalaciones cuya potencia instalada no supere los 50 Mw: [...] b) Cuando se utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles**, biomasa o cualquier tipo de biocarburante, siempre y cuando su titular no realice actividades de producción en el régimen ordinario. [...] 2. [...] La condición de instalación de producción acogida a este régimen especial **será otorgada por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia**. Y el apartado 3 de dicho precepto atribuía directamente a las Comunidades Autónomas la competencia para autorizar tales instalaciones en régimen especial, estableciendo que: **Las autorizaciones a que se refiere el apartado 1 serán otorgadas por la Administración Autonómica**, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias, **de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente**.*

En la normativa actual, la ley del sector eléctrico estatal ya no distingue de forma expresa entre régimen general y especial, y ya no especifica tampoco cuales son las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de energía, dado que esta especificación fue declarada inconstitucional por la STC nº 18/2011, de 3 de marzo, pero sí que detalla cuales son las competencias de la Administración General del Estado en el **artículo 3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector Eléctrico (LSE)**, en los siguientes términos:

*Corresponden a la Administración General del Estado, en los términos establecidos en la presente ley, las siguientes competencias:*

*[...]*

**13. Autorizar las siguientes instalaciones eléctricas:**

a) **Instalaciones peninsulares de producción de energía eléctrica**, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, **de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos**, instalaciones de transporte primario peninsular y acometidas de tensión igual o superior a 380 kV.

b) Instalaciones de producción incluyendo sus infraestructuras de evacuación, transporte secundario, distribución, acometidas, líneas directas, y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, **que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma**, así como las líneas directas conectadas a instalaciones de generación de competencia estatal.

c) Instalaciones de producción ubicadas en el mar territorial.

d) Instalaciones de producción de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW eléctricos ubicadas en los territorios no peninsulares, cuando sus sistemas eléctricos estén efectivamente integrados con el sistema peninsular, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2.

e) Instalaciones de transporte primario y acometidas de tensión nominal igual o superior a 380 kV ubicadas en los territorios no peninsulares, cuando estos estén conectados eléctricamente con el sistema peninsular.



[...]

Asimismo, la **Disposición Final 2ª** de la LSE establece:

1. *La presente ley tiene **carácter básico**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1. 13.ª y 25.ª de la Constitución.*
2. ***Se excluyen de este carácter básico las referencias a los procedimientos administrativos**, que serán regulados por la Administración Pública competente, ajustándose en todo caso a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En todo caso, tiene carácter básico lo dispuesto sobre los efectos de la falta de notificación de resolución expresa en la disposición adicional tercera.*
3. *Los preceptos del título IX, relativos a expropiación forzosa y servidumbres, son de aplicación general al amparo de lo previsto en el artículo 149.1. 8.ª y 18.ª de la Constitución.*
4. ***Las instalaciones a que se refiere el artículo 149.1. 22.ª de la Constitución se regirán por lo dispuesto en esta ley y en sus disposiciones de desarrollo.***

Expuesto el régimen jurídico vigente aplicable a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en la materia de energía, para resolver las cuestiones planteadas debemos analizar, además, si las competencias asumidas por la Generalitat le habilitan solo para regular los requisitos y el procedimiento para la autorización de centrales fotovoltaicas cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW y no excedan del territorio de la Comunitat Valenciana o, además, puede también legislar sobre determinados requisitos exigibles a la instalación de centrales fotovoltaicas cuya autorización compete al Estado.

Esta es a nuestro juicio la cuestión principal, dado que si la Generalitat, al aprobar el Decreto Ley 14/2020 y el Decreto Ley 1/2022, lo hubiere hecho (respecto a los preceptos que se están analizando) exclusivamente al amparo de la competencia que ostenta para autorizar las instalaciones de centrales fotovoltaicas de potencia

inferior a 50 MW, podría haberse excedido de su ámbito competencial. No obstante, si la Generalitat ha regulado esta materia no sólo al amparo de tales competencias, sino al amparo de sus competencias tanto en materia de urbanismo y ordenación del territorio como en materia de protección del medio ambiente, sí podríamos considerar ajustada dicha regulación al llamado bloque de constitucionalidad.

Para solventar las dudas que pudieran surgir, y dado que las instalaciones de producción y distribución de energía eléctrica se ubican necesariamente sobre el territorio, produciendo determinadas afecciones ambientales y territoriales cuya regulación es imperativa para los poderes públicos, es necesario concluir que en su regulación confluyen competencias tanto estatales como autonómicas, siendo muy numerosa la doctrina constitucional y la jurisprudencia que ha analizado el tratamiento de las denominadas **“competencias concurrentes”**.

A título de ejemplo, la **STSJCL nº 3439/2017**, de 5 de octubre de 2017, que analizaba si un precepto de un decreto autonómico dictado al amparo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio había vulnerado la competencia estatal en materia de energía, manifestó lo siguiente:

**la demandante considera que la regulación de las distancias debe asumirla el Estado, que tiene atribuida la competencia en materia de bases del régimen minero y energético con carácter exclusivo. A sensu contrario, la Sala entiende que esta materia queda incluida en la competencia sobre ordenación del territorio y urbanística propia de la Comunidad Autónoma. Y no solo escudándose en el propio Texto Refundido de la Ley del Suelo sino también en la coordinación que debe existir entre la ubicación de las instalaciones energéticas y los planes urbanísticos.**

En efecto, es numerosa la doctrina constitucional que ha analizado la concurrencia de la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo y ordenación del

territorio con otras competencias estatales. Entre otras, la STC 8/2016, de 21 de enero, (y en términos parecidos la STC/2019, de 20 junio, que analiza la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático), ha establecido:

**Cuando los títulos competenciales estatales y autonómicos se proyectan sobre el mismo espacio físico, pero que tienen distinto objeto jurídico, se limitan recíprocamente, y se integran preferentemente a través de fórmulas de cooperación o coordinación** pues "si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988 FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias ( SSTC 32/1983 , 77/1984 , 227/1987 y 36/1994 ), pudiendo elegirse, en cada caso, las **técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc.** (de nuevo, SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30 ; y 204/2002, de 31 de octubre , FJ 7). No obstante, si esos cauces resultan insuficientes, el Tribunal ha afirmado que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3).

El análisis de las cuestiones planteadas deberá tener en cuenta, por consiguiente, que **estamos ante la concurrencia de diversas competencias sobre una misma materia**. Por un lado, las relativas a la autorización de instalaciones eléctricas y regulación del sector eléctrico y, por otro, las competencias en materia de urbanismo, ordenación del territorio y protección del medio ambiente.

Ello es así por cuanto ambos bloques normativos, tanto el estatal como el autonómico, exigen la *conurrencia* de una serie de autorizaciones para la instalación y puesta en funcionamiento de las instalaciones de producción de energía eléctrica, autorizaciones que son de dos tipos: las que podemos denominar sustantivas, que son las exigidas por la legislación del sector eléctrico, y las de carácter territorial/ambiental, necesarias por razones ambientales y de ordenación territorial y urbanística.

Es la propia normativa básica estatal del sector eléctrico la que tiene en cuenta esta concurrencia de competencias, pues en su **artículo 5 LSE** regula la coordinación con planes urbanísticos en los siguientes términos:

*“1. La planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, que se ubiquen o discurran en cualquier clase y categoría de suelo, deberá tenerse en cuenta en **el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico**, el cual **deberá precisar las** posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos, estableciendo, en ambos casos, las **reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes**.*

2. [...].

3. *En todo caso, **en lo relativo a las instalaciones de transporte cuya autorización sea competencia de la Administración General del Estado se estará a lo establecido en la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003**, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.*

4. *A todos los efectos, **las infraestructuras propias de las actividades del suministro eléctrico, reconocidas de utilidad pública por la presente ley, tendrán la condición de sistemas generales**.*

Y el **artículo 53.6, párrafo segundo, de la LSE**, cuando regula la autorización de instalaciones de transporte, distribución, producción y líneas directas, establece que:

**Las autorizaciones administrativas a que se refiere este artículo serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.**

Podemos ya concluir que en esta materia tanto la CE, el EACV, como la legislación sectorial, exigen una adecuada coordinación entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, mediante el establecimiento de diversos instrumentos, tales como la emisión de informes recíprocos preceptivos, tanto si la autorización de la instalación compete al Estado como si compete a las Comunidades Autónomas. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional sobre competencias concurrentes a la que hemos aludido antes exige que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas hagan uso de sus competencias de modo tal que no dejen vacías de contenido las competencias de la otra parte.

En el caso concreto del procedimiento para la autorización de centrales fotovoltaicas regulado en los DDLL 14/2020 y 1/2022, entendemos que es de plena aplicación esa concurrencia de competencias. Prueba de ello, es que el artículo 3.bis del DLey 14/2020 (introducido por el artículo 10 del DLey 1/2022), bajo el título de “procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica **de autorización estatal**” establece, en su apartado primero, que “Las instalaciones de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal quedarán eximidas de la tramitación de la Declaración de Interés Comunitario o de Plan Especial **si acreditan previamente la compatibilidad urbanística y disponibilidad íntegra del suelo**”. Por lo que será competencia autonómica determinar cómo debe acreditarse esa compatibilidad urbanística fijando, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para ello, requisitos que entendemos no podrán ser de tal entidad que dejen vacía de contenido la competencia del Estado

para autorizar la instalación de centrales fotovoltaicas de potencia superior a 50 MW.

**Tercera. Sobre los conflictos normativos y sus cauces de solución. Criterios hermenéuticos aplicables. Principio de vinculación positiva.**

Se plantea en el escrito de consulta la existencia de un posible conflicto de normas, y se pregunta en concreto cuál sería a juicio de esta Abogacía la jerarquía de fuentes aplicable para solucionar dicho conflicto normativo.

La doctrina y la jurisprudencia han venido calificando tradicionalmente de “**antinomias**” aquellos conflictos de normas que se presentan en un mismo sistema jurídico u ordenamiento legal y que producen, como resultado necesario, que la aplicación de una de ellas al caso concreto excluya necesariamente la aplicación de la otra al mismo caso.

Para resolver estos conflictos se aplican tres criterios:

. - *Lex superior* o **criterio jerárquico**, que implica que cuando hay dos normas en conflicto prevalezca aquella que se contiene en una fuente de rango superior.

. - *Lex posterior* o **criterio cronológico**, que implica que cuando hay dos normas en conflicto prevalezca la dictada más recientemente.

. - *Lex specialis* o **criterio de especialidad**, que implica que cuando hay dos normas en conflicto prevalezca aquella cuyo campo de aplicación es un subconjunto del conjunto constituido por el campo de aplicación de la otra.

Estos criterios se aplican para resolver lo que se conoce como “**antinomias de primer grado**”, entendiéndose por tales aquellas contradicciones normativas que se producen **cuando, ante unas mismas condiciones fácticas, se imputan consecuencias**

**jurídicas que no pueden observarse simultáneamente.** Estos criterios han sido considerados jurisprudencialmente en nuestro ordenamiento jurídico como principios generales del derecho (ver STS de 16 de enero de 1998, entre otras). Es fundamental, por ello, que exista verdaderamente una incompatibilidad entre dos normas, es decir, que ambas sean contradictorias, pero también es esencial que ambas normas se estén refiriendo al mismo supuesto de hecho.

Junto a las denominadas “antinomias de primer grado”, existen las **“antinomias de segundo grado”**, que tienen lugar cuando existe un conflicto de normas que, en principio, puede ser resuelto por aplicación de dos o más criterios, pero con resultados diferentes, suscitándose entonces la cuestión de determinar cuál de tales criterios debe prevalecer. Para resolver estas antinomias de segundo grado debe analizarse caso por caso, siendo numerosa la doctrina y jurisprudencia que se ha ido dictando para resolver las mismas, produciendo una muy variada casuística.

Dicha jurisprudencia ha establecido como primera regla general aplicable que **prevalece el criterio de especialidad sobre el de jerarquía.** En efecto, son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que han hecho primar el principio de especialidad sobre el de jerarquía aplicando el aforismo latino *generalia specialibus non derogant*. (STC 82/1994, de 14 de marzo; STS de 7 de marzo de 1995 - RJ 1995\2314; STS de 26 de marzo de 1996 - RJ 1996\2812; STS 26 de octubre de 1999- RJ 2000\2292; STS de 4 de octubre de 1983, - RJ 1983\5067; STS, de 18 de septiembre de 1984- RJ 1984\4562; STC 82/1994).

No obstante, y dado que las normas sobre cuya aplicación se plantean dudas tienen la misma jerarquía normativa (ambas tienen rango formal de ley), nos centraremos en la colisión entre el criterio de especialidad y el criterio cronológico.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el principio de especialidad normativa plantea problemas que hay que resolver caso por caso, dado que hay una importante

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

relatividad en este criterio, ya que una norma A puede ser general con respecto a una norma B, pero, a su vez, especial con respecto a una norma C. Por lo que es fundamental determinar cuál es la norma especial en un caso determinado y respecto a qué es especial. En concreto, si lo es respecto a la norma con la que entra en conflicto al tiempo de su aplicación, y si, además de ello, existe o no un conflicto de criterios.

A título de ejemplo, la STS de 21 de febrero del 2000 (RJ 2000\10112), concluyó que la norma general posterior desplazaba en ese caso concreto a la norma especial, porque esta última había sido dictada en consonancia con una normativa general anterior, de modo que no era, en realidad, auténticamente especial, al no apartarse de la regla general del momento en atención a un caso específico, habiéndose producido además la absoluta superación de la legislación general referida por la legislación general vigente, para adaptarse a las nuevas exigencias de la realidad social, ligadas a las transformaciones producidas por las nuevas tecnologías.

En estos supuestos, en los que verdaderamente es difícil discernir cuál es la norma especial entre las dos en conflicto y, en general, cuando no pueden resolverse las antinomias de segundo grado aplicando la prevalencia de un criterio sobre otro, debe acudir a otros criterios de resolución de conflictos normativos adicionales, como son los criterios interpretativos regulados en el artículo 3.1 del Código Civil, que establece lo siguiente: “Las normas se interpretarán según el **sentido propio de sus palabras**, en relación con el **contexto**, los **antecedentes históricos y legislativos**, y la **realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas**, atendiendo fundamentalmente al **espíritu y finalidad de aquéllas**”.

Esto, no obstante, como regla general, nuestra jurisprudencia y doctrina ha entendido que en la mayoría de los casos **prima el principio de especialidad normativa sobre el cronológico**. (STS de 31 de octubre de 1996 -RJ 1996\7727; STS de 31 de octubre de 1996 -RJ 1996\7727; STS de 28 de marzo de 1967 -RJ 1444; STS de 23 de julio de 1984



ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

-RJ 1984\4027; STS de 5 de febrero de 1987 -RJ 1987\509; STS de 27 de mayo de 1987 -RJ 1987\3831; STS de 19 de junio de 2000 -RJ 2000\5165). Estas sentencias otorgan primacía al principio de especialidad sobre el cronológico al amparo del artículo 2 del Código Civil, que exige que la derogación sea expresa, admitiendo la derogación tácita sólo cuando la norma nueva sea incompatible con la anterior en la misma materia. Efectivamente, para apreciar la denominada “derogación tácita”, la doctrina recoge tradicionalmente la triple exigencia de que entre la ley nueva y la vieja medien “1. Igualdad de materia; 2. Identidad de los destinatarios; y 3. Contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos.” (De Castro, “Derecho Civil I”).

En el ámbito del derecho administrativo rige además un principio básico en toda atribución de potestades: el principio de vinculación positiva. Así como en el derecho privado rige el principio contrario o de vinculación negativa (“todo lo que no está prohibido está permitido”), la Administración Pública sólo puede actuar allí donde la ley le habilita a hacerlo. Y sólo podrá intervenir dentro de los límites que la norma le imponga. Dichas potestades pueden ser regladas o discrecionales. Las primeras son propias de los procedimientos de autorización e intervención administrativa, y las segundas son las que se despliegan al aprobar el planeamiento urbanístico y la ordenación territorial, llamadas precisamente a establecer el marco jurídico donde rigen las potestades regladas.

A lo largo del presente informe haremos referencia a dicho principio, que vincula sin excepción a todos los órganos administrativos que intervienen en el complejo procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas, en especial cuando nos refiramos a la última de las cuestiones planteadas con la problemática derivada de los estudios de paisaje, y estudiaremos también los mecanismos de que dispone la Administración en ausencia de planeamiento. Es importante recordar que también aquí el derecho huye de ese vacío normativo a través de un mecanismo habitual en todas

leyes territoriales y urbanísticas: mediante el establecimiento de determinaciones de aplicación directa, ya sea fijando estándares dotacionales o parámetros edificatorios básicos, ya mediante la fijación de criterios de ordenación e integración paisajística. Ese fue precisamente el objetivo del Dley 14/2020, dada la ausencia de documentos de planeamiento territorial que ordenaran la implantación de centrales fotovoltaicas. Y es esa ausencia de ordenación la que suple su articulado, que necesariamente debe ser ponderado atendiendo a los mecanismos de interpretación y aplicación del derecho que acabamos de exponer.

En las siguientes Consideraciones Jurídicas iremos aplicando tales criterios interpretativos para tratar de solucionar las cuestiones planteadas en el escrito de consulta.

**Cuarta. Sobre la aplicación de los artículos 10.bis del TRLOTUP y 19.1, párrafo 3º, del Decreto ley 14/2020.**

La primera pregunta objeto del presente informe consiste en determinar si el artículo 10.bis del TRLOTUP afecta o no a la vigencia del artículo 19.1, párrafo tercero, del Dley 14/2020.

Con carácter previo, debemos advertir, tal y como señalábamos en la Consideración Jurídica anterior, que los criterios sobre resolución de conflictos de normas son principios generales del derecho mediante los que se trata de determinar qué norma prevalece y debe aplicarse al caso concreto, sin que de su aplicación se derive necesariamente la existencia de una derogación normativa, aunque los aforismos romanos utilicen una terminología equívoca que pueda llevar a confusión (p. ej.: “lex posterior derogat lex anterior”; “lex especial derogat lex general”; o “lex superior derogat lex inferior”). En el supuesto sometido a informe, si se concluyera con la

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

aplicación preferente de un precepto sobre otro, de dicha conclusión no debería derivarse necesariamente que dicho precepto *ha derogado* a su contradictorio.

Hecha esta observación formal previa, para determinar si existe o no un conflicto de normas entre el artículo 10.bis del TRLOTUP y el artículo 19.1, párrafo tercero, del Dley 14/2020, debemos analizar varias cuestiones:

1. El **artículo 10.bis** del TRLOTUP fue introducido por el Dley 1/2022, y bajo el título de “criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables”, establece:

**A todos los efectos, en aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no correspondan a suelos incendiados hasta que hubieron pasado 30 años desde la extinción del incendio.**

*Todo esto tomando como referencia las cartografías del Institut Cartogràfic Valencià. En todo caso, su implantación requerirá la emisión de los informes pertinentes.”*

Y, el **artículo 19.1** del Dley 14/2020 establece:

*“1. Con carácter previo a la solicitud de las autorizaciones contempladas en el artículo 21, el promotor solicitará ante el ayuntamiento del municipio o municipios donde esta se sitúe, la expedición del **informe-certificado urbanístico municipal relativo a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento y las ordenanzas municipales, en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.***

*El informe deberá ser evacuado en un plazo máximo de 1 mes. Si transcurrido este plazo no hubiera sido emitido podrá continuarse con la tramitación a la que se refiere el presente capítulo.*

*Desde el punto de vista urbanístico solo se considera incompatible el uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica cuando esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar.*

Para determinar si hay un conflicto de normas entre estos dos preceptos debe analizarse cuál es el ámbito de aplicación de cada uno, dado que sólo existirá un conflicto de normas cuando dos normas regulen el mismo supuesto de hecho dándole consecuencias jurídicas diferentes.

Para resolver el posible conflicto, es importante tener en cuenta la ubicación sistemática de los preceptos cuestionados. El artículo 10.bis del TRLOTUP se ubica sistemáticamente dentro del Libro I relativo al “Planeamiento”, Título I, “Sobre la infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio”, y Capítulo III, “Sobre criterios de ocupación racional del suelo”. Partiendo de su ubicación sistemática consideramos que, en principio, el artículo 10.bis del TRLOTUP debería aplicarse a **cualquier instalación de producción de energía renovable**, sea estatal o autonómica y con independencia de la clase de suelo.

No obstante, teniendo en cuenta la literalidad del artículo 10.bis del TRLOTUP, la definición de autorización de implantación en suelo no urbanizable que establece el artículo 2.1 del DLey 14/2020, y el preámbulo del DLey 1/2022, que especifica la **finalidad de dicho decreto ley**, consideramos que el artículo 10.bis del TRLOTUP se está refiriendo a la implantación de cualquier instalación de energía renovable en el territorio de la Comunitat Valenciana, **salvo las centrales fotovoltaicas y los parques eólicos cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW** y se ubiquen dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, cuya regulación se ha llevado a cabo por una norma específica, esto es: el DLey 14/2020.

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Nos decantamos por esta última interpretación atendiendo a la finalidad del DLey 1/2022, que es el que incorpora al ordenamiento jurídico urbanístico valenciano el artículo 10.bis del TRLOTUP. En efecto, el Decreto Ley 1/2022 tiene como finalidad introducir cambios normativos orientados a la simplificación y a la agilización administrativas para favorecer la instalación de energías renovables en el territorio valenciano eliminando trabas burocráticas y convirtiendo a la Administración en aceleradora de la transición energética. Y tiene asimismo como finalidad regular el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable común, **sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat.**

En este sentido, la exposición de motivos del Decreto Ley 1/2022 pone de manifiesto los criterios teleológicos de la norma:

*En primer lugar, promueve cambios normativos orientados a la simplificación y a la agilización administrativa –en aquellas materias de competencia autonómica– para favorecer la instalación de energías renovables en el territorio valenciano con mayores facilidades. Actualmente, la Comunitat Valenciana produce el 66 % de toda la energía que consume. El propósito del Consell es transitar hacia la autosuficiencia energética del territorio autonómico. Los 315 proyectos de energías renovables que ahora mismo se encuentran en fase de tramitación (autonómica y estatal) supondrían una potencia instalada de cerca de 10.000 Mw suplementarios, entre energía solar y eólica. Esa potencia permitiría superar la actual dependencia energética del exterior que sufre la Comunitat Valenciana. Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este decreto ley se fundamentan en un principio básico: **eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable común, sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat.** Ya era un mandato asumido por la Generalitat ante la emergencia climática. Aun así, en la actual coyuntura de emergencia*

*energética, lo tiene que ser con mayor intensidad y complementar así el cambio de normativa aprobado por el Gobierno de España.”*

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que es este mismo DLey 1/2022 el que introduce el artículo 3.bis del DLey 14/2020 relativo al procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal, eximiendo a tales instalaciones de la Declaración de Interés Comunitario o la aprobación de un Plan Especial, si se acredita la compatibilidad urbanística y la disponibilidad íntegra del suelo.

Esta tesis también tiene su fundamento en que el artículo 10.bis del TRLOTUP establece criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables y el DLey 14/2020, dentro de su título III, que regula el régimen jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos **cuya autorización corresponda a los órganos competentes de la Generalitat**, incluye una sección primera (artículos 8 a 12) que regula precisamente los criterios de localización e implantación de tales instalaciones, fijando: los criterios generales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas (artículo 8); los criterios específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental (artículo 9); los criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas (artículo 10); los criterios energéticos específicos para la implantación y diseño de centrales fotovoltaicas (artículo 11) y los criterios de localización e implantación de parques eólicos (artículo 12).

Por lo que habiendo determinado cuál es, a nuestro juicio, el ámbito de aplicación del artículo 10.bis del TRLOTUP, vamos a analizar cuál es su contenido normativo. Este precepto regula un supuesto de hecho muy concreto: ante la falta de regulación de la generación de energía renovable por el planeamiento urbanístico

municipal, cuándo se considera compatible el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable. Y el precepto considera que en tales supuestos dicho uso es compatible exclusivamente en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no corresponda a suelos incendiados hasta que hubieran pasado 30 años desde la extinción del incendio.

Y respecto al ámbito de aplicación del **artículo 19.1** del DLey 14/2020 entendemos, atendiendo a su ubicación sistemática, que se refiere a las solicitudes de autorización de los proyectos de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable cuya potencia instalada no sea superior a 50 MW y no excedan del territorio de la Comunitat Valenciana.

Y precisamente el contenido jurídico del artículo 19.1, párrafo tercero, del DLey 14/2020 consiste en establecer que solo se considera incompatible el uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica cuando esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar.

Por lo que **no estando ante el mismo ámbito de aplicación, no existe, a nuestro juicio, un conflicto normativo**, debiendo aplicar el artículo 19.1 del DLey 14/2020 a las instalaciones de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable cuya potencia instalada no sea superior a 50 MW y no excedan del territorio de la Comunitat Valenciana, mientras que el artículo 10.bis del TRLOTUP se debe de aplicar al resto de las instalaciones de centrales fotovoltaicas.

Esto, no obstante, desde la Abogacía General de la Generalitat se recomienda, en uso de las atribuciones reconocidas en el artículo 6 de la LAJ, que se modifique el tenor literal del artículo 10.bis del TRLOTUP para que se especifique su ámbito de aplicación.

En cualquier caso debemos recordar que los distintos preceptos que ha incorporado el DLey 1/2022 a distintas leyes autonómicas y que deban entenderse, utilizando el argumento aquí expuesto, que no se aplican de forma directa a las instalaciones de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable reguladas en el Título III del DLey 14/2020, **sí que serían de aplicación supletoria si dicho procedimiento especial no regulara esa materia, y también se aplicarían en los casos en que hubiera una remisión expresa a los mismos.**

**Quinta. Sobre la posibilidad de que la Generalitat valore la compatibilidad urbanística para instalar centrales fotovoltaicas cuando el Ayuntamiento no emita el certificado de compatibilidad.**

La segunda cuestión planteada versa sobre la posibilidad de que por parte de la Conselleria competente en materia de territorio y urbanismo se entre a valorar la compatibilidad urbanística de una central fotovoltaica, y en consecuencia proceda a emitir el correspondiente informe/certificado de compatibilidad al mismo tiempo que la emisión del informe de ordenación del territorio y paisaje, cuando no conste en el expediente el informe/certificado de compatibilidad emitido por el Ayuntamiento.

En primer lugar, partimos de la premisa de que **la expedición del informe/certificado sobre compatibilidad urbanística** para implantar en un determinado municipio una central fotovoltaica **compete al ayuntamiento** del municipio donde se pretenda ubicar la central.

Por lo tanto, debemos analizar qué consecuencias jurídicas tiene la falta de emisión de dicho informe/certificado.

La contestación a esta pregunta debe ceñirse, dados los términos en que se ha planteado, a los expedientes de instalaciones fotovoltaicas reguladas en el



procedimiento específico previsto en el capítulo II del Título III del DLey 14/2020. Centrándonos en tales instalaciones fotovoltaicas, lo primero que debemos analizar es la naturaleza jurídica de este certificado de compatibilidad urbanística. Entendemos que el informe/certificado municipal **es preceptivo, y además es vinculante cuando sea de carácter negativo.**

Sobre el carácter vinculante nada dice el DLey 14/2020, pero entendemos que tiene este carácter al amparo de la **Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana,** al que remite el propio artículo 19 del DLey 14/2020. En efecto, el **artículo 22 de la Ley 6/2014** establece bajo el título de **“informe urbanístico municipal”** lo siguiente:

*“1. Con carácter previo a la presentación de la solicitud o formulación de los instrumentos de intervención ambiental regulados en esta ley, **es preceptivo solicitar del ayuntamiento del municipio en el que vaya a ubicarse la instalación, la expedición de un informe acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico** y, en su caso, con las ordenanzas municipales relativas al mismo.*

*Esta obligación no será de aplicación a los expedientes de comunicación de actividades inocuas, declaración responsable o licencia ambiental en los que el ciudadano opte porque la verificación del cumplimiento de los requisitos normativos la realice un organismo de certificación administrativa (OCA) o entidad colaboradora de la administración inscritas en el registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas de la Generalitat. El ayuntamiento podrá verificar la compatibilidad antes de otorgar la licencia.*

*2. Con la solicitud de informe urbanístico municipal deberán acompañarse los siguientes documentos:*

- a) Plano georreferenciado para el supuesto de autorización ambiental integrada y plano de emplazamiento para los restantes instrumentos de intervención ambiental, en el que figure la totalidad de la parcela ocupada por la instalación proyectada.*
- b) Memoria descriptiva de la instalación y actividad con sus características principales.*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*c) Necesidad de uso y aprovechamiento del suelo.*

*d) Requerimientos de la instalación respecto a los servicios públicos esenciales.*

3. ***Dicho informe***, que ***será vinculante cuando sea negativo***, deberá emitirse en el plazo máximo de un mes desde su solicitud y versará sobre los siguientes aspectos:

*a) El planeamiento al que está sujeto la finca y su localización sobre plano según el planeamiento urbanístico vigente.*

*b) La clasificación y calificación urbanística del suelo. En el supuesto que la actividad pretenda ubicarse en suelo no urbanizable se indicará, en su caso, la necesidad de tramitar declaración de interés comunitario.*

*c) Los usos urbanísticos admitidos y, en su caso, la existencia de limitaciones de carácter estrictamente urbanístico.*

*d) Las modificaciones del planeamiento que, en su caso, se estén elaborando y que pudieran afectar a la ubicación de la instalación.*

*e) Las circunstancias previstas, en su caso, en los instrumentos de planificación urbanística para las instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación de los mismos.*

4. *El informe urbanístico municipal se acompañará en todo caso de certificado suscrito por el secretario/a de la corporación con el visto bueno del/de la alcalde/sa presidente/a del ayuntamiento en el cual se contendrá pronunciamiento expreso sobre la compatibilidad o incompatibilidad urbanística del proyecto con el planeamiento urbanístico.*

5. *En caso de que el informe no se emitiera en el plazo señalado, podrá presentarse copia de la solicitud del mismo junto con la solicitud de autorización ambiental integrada. En el supuesto de actividades sujetas a los restantes instrumentos de intervención ambiental regulados en la presente ley, será suficiente que el interesado indique la fecha en que fue solicitado.*

6. El informe emitido fuera del plazo establecido pero recibido con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, en caso de ser negativo implicará que el órgano sustantivo ambiental dicte resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivándose las actuaciones.

7. El informe urbanístico municipal regulado en el presente artículo es independiente de la licencia urbanística o de cualquier otra licencia o autorización exigible en virtud de lo establecido en la normativa urbanística o de ordenación de la edificación.”

Este informe/certificado de compatibilidad urbanística se configura para las instalaciones citadas como una actuación previa y en la ley se prevén expresamente las consecuencias jurídicas de su no emisión en plazo.

En efecto, entendemos que, para las citadas instalaciones, es de aplicación el artículo 19.1 del Decreto Ley 14/2020 que establece:

*Con carácter previo a la solicitud de las autorizaciones contempladas en el artículo 21, el promotor solicitará ante el ayuntamiento del municipio o municipios donde esta se sitúe, la expedición del informe-certificado urbanístico municipal relativo a la compatibilidad del proyecto con el planeamiento y las ordenanzas municipales, en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.*

*El informe deberá ser evacuado en un plazo máximo de 1 mes. Si transcurrido este plazo no hubiera sido emitido podrá continuarse con la tramitación a la que se refiere el presente capítulo.*

*Desde el punto de vista urbanístico solo se considera incompatible el uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica cuando esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar.”*

Por lo que entendemos que la solicitud de este informe es obligatoria para todo promotor, y si transcurre un mes desde su solicitud sin haberse emitido, podrá

continuarse con la tramitación del procedimiento, posibilidad que también está permitida en el artículo 22 de la Ley 6/2014.

La Administración del Consell no puede, a nuestro juicio, sustituir al ayuntamiento en la emisión del informe/certificado, ni subrogarse en la posición del ayuntamiento, ni pronunciarse de forma expresa sobre esa compatibilidad en el informe sobre ordenación del territorio y paisaje, dado que la ley ha establecido que cuando no se emita, se siga el procedimiento. Por lo que, a nuestro juicio, lo importante es analizar las consecuencias jurídicas de continuar el procedimiento sin dicho informe/certificado municipal.

Varias son las cuestiones que debemos analizar: la primera de ellas es si el ayuntamiento puede emitir, trascurrido 1 mes, dicho informe/certificado; la segunda, las consecuencias jurídicas de dicha emisión tardía; y la tercera, la relativa al contenido de dicho informe/certificado, dado que por una norma con rango formal de ley se ha establecido, de modo directo y con carácter general para todos los municipios de la Comunitat Valenciana, los supuestos en los que dicha compatibilidad urbanística concurre.

- a) Respecto a la posibilidad o no de emitir el informe/certificado municipal de compatibilidad urbanística trascurrido 1 mes y las consecuencias jurídicas de dicha emisión tardía, entendemos que **puede emitirse de forma tardía dicho informe/certificado, posibilidad expresamente prevista en el artículo 22 de la Ley 6/2014, al que remite el artículo 19.1 del Dley 14/2020.**
- b) Es en la segunda cuestión, al analizar las **consecuencias jurídicas de la emisión tardía de dicho informe**, donde surgen dificultades de interpretación, dado que **podríamos encontrarnos ante una incompatibilidad entre el contenido del artículo 80 de la Ley 39/2015, al que se remite expresamente el artículo 33.1 del Dley 14/2020, y el artículo 22 de la Ley 6/2014.**

En este sentido, y con independencia de la defectuosa redacción del artículo 33.1 de dicho Dley 14/2020 (que debería especificar, a nuestro juicio, si cuando se refiere a *informe preceptivo y/ o vinculante*, se está refiriendo tanto a los informes que solo sean preceptivos como a los que, además de preceptivos, sean vinculantes) entendemos que, en el supuesto del informe/certificado de compatibilidad urbanística, es de aplicación el artículo 80 de la Ley 39/2015, al que remite el artículo 33.1 del Dley 14/2020.

En efecto, el artículo 33 del Dley 14/2020 establece bajo el título de “plazo máximo para resolver y efectos del silencio” lo siguiente:

*1. El órgano competente en energía resolverá las autorizaciones de la instalación en el plazo de 10 meses desde que la solicitud haya sido admitida a trámite de acuerdo con el artículo 22. **Excepto cuando se trate de informes preceptivos y/o vinculantes, que se estará a lo que dispone la legislación de procedimiento administrativo común y a lo expresamente recogido en este decreto ley; la falta de emisión de los informes sectoriales, una vez solicitados y transcurrido el plazo establecido para su emisión, autorizará el órgano sustantivo a considerar que los mismos son de carácter favorable y, después de dar cuenta a la conselleria competente en la materia, autorizar la instalación.***

*Los proyectos con una potencia de generación menor o igual a 10MW tendrán carácter prioritario y se tramitarán por el procedimiento de urgencia de acuerdo con la Ley 39/2015, de Procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.*

*2. La falta de resolución expresa de la solicitud tendrá efectos desestimatorios, de conformidad con lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.*

Dado que **estamos ante un informe/certificado de carácter preceptivo y vinculante**, debe estarse a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 39/2015 y en el Dley 14/2020.

El artículo 80 de la Ley 39/2015 habilita a que **pueda no tenerse en cuenta el informe emitido fuera de plazo** cuando se trate de informes que deba emitir una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas.

En efecto este precepto establece:

1. *Salvo disposición expresa en contrario, los informes **serán facultativos y no vinculantes**.*

2. *Los informes serán emitidos a través de medios electrónicos y de acuerdo con los requisitos que señala el artículo 26 en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.*

3. ***De no emitirse el informe en el plazo señalado**, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, **se podrán proseguir las actuaciones salvo cuando se trate de un informe preceptivo, en cuyo caso se podrá suspender el transcurso del plazo** máximo legal para resolver el procedimiento en los términos establecidos en la letra d) del apartado 1 del artículo 22.*

4. ***Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones**.*

**El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.**

Por lo que, **en principio**, el informe/certificado urbanístico emitido fuera de plazo podría no tenerse en cuenta al adoptar la correspondiente resolución. Esto, no obstante, el **artículo 80.4** de la Ley 39/2015 se **contradice** con lo dispuesto en el **artículo 22.6** de la Ley 6/2014 que obliga, si el informe es desfavorable, a que se

dicte resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivándose las actuaciones.

Entendemos que debe **prevalecer el artículo 22.6** de la Ley 6/2014 al amparo del principio de especialidad, por lo que el informe/certificado del ayuntamiento sobre compatibilidad urbanística que se emita fuera de plazo, si es desfavorable, debería dar lugar a archivar las actuaciones.

- c) Respecto a la tercera de las cuestiones apuntadas, debemos tener en cuenta que el contenido del informe/certificado de compatibilidad urbanística que estamos analizando, es decir, el que se exige para instalar las centrales fotovoltaicas reguladas en la sección II del Título III del DLEY 14/2020, es de carácter reglado, por cuanto **únicamente se considera por ley incompatible el uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica cuando esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico municipal** para la zona urbanística en la que se pretende ubicar.

Tomando en consideración su naturaleza reglada, entendemos que continuar con el procedimiento sin contar con el informe/certificado de compatibilidad urbanística no plantearía ningún problema respecto a aquellos municipios que no tienen prohibido de forma expresa en su planeamiento la instalación de centrales fotovoltaicas en el lugar donde quiere ubicarse la instalación fotovoltaica. Pero **en aquellos municipios en los que sí se hubiera prohibido de forma expresa la ubicación de la instalación fotovoltaica en la zona concreta donde pretende ubicarse y no emitan el informe/certificado de compatibilidad urbanística, la administración autonómica puede optar por seguir el procedimiento**, pero recomendamos que se suspenda el mismo y se requiera al ayuntamiento a que emita dicho informe/certificado otorgándole un plazo adicional. En estos casos, podría plantearse la posibilidad de activar los

instrumentos legales que permite la legislación, tanto urbanística como de régimen local, para que la Generalitat pueda subrogarse en las competencias urbanísticas municipales, en concreto, en la competencia relativa a la emisión del informe/certificado de compatibilidad urbanística.

A estos efectos, el **artículo 44.3.f del TRLOTUP** atribuye a la conselleria competente en urbanismo, ordenación del territorio y paisaje la competencia para subrogarse en las competencias urbanísticas municipales, **excepcionalmente y previo apercibimiento, cuando el ayuntamiento falte gravemente a sus responsabilidades.**

Esta posibilidad es excepcional y tendría que haber un incumplimiento grave. Por lo que, siendo una posibilidad excepcional, debe interpretarse restrictivamente.

Asimismo, el **artículo 60 de la LBRL** exige que el incumplimiento de las obligaciones municipales afecte al ejercicio de las competencias autonómicas o estatales. Entendemos que el incumplimiento al que nos estamos refiriendo no afecta a dicho ámbito competencial, de forma que impida el ejercicio de estas competencias estatales ni autonómicas dado que la normativa aplicable permite continuar el procedimiento y además el certificado tiene carácter reglado.

En efecto, el artículo 60 de la LBRL establece:

*Cuando una entidad local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la Ley **de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma**, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si, transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local.*



Aun cuando pueda admitirse que en los supuestos en que no estuviera expresamente prohibido por el planeamiento municipal la instalación de centrales fotovoltaicas reguladas en el Título III del Decreto Ley 14/2020, la intervención autonómica no vulneraría la autonomía local dado que el contenido del informe/certificado es reglado, recomendamos que no se lleve a cabo esta subrogación-sustitución que tiene carácter excepcional, toda vez que en estos supuestos el ayuntamiento no podría en ningún caso emitir un informe/certificado negativo, al estar obligado a emitirlo con carácter favorable por una norma con rango formal de ley. Por el contrario, sí podría haber una vulneración de la autonomía local si se llevara a cabo la subrogación para emitir un informe/certificado de compatibilidad urbanística favorable a la instalación de una central fotovoltaica en zonas donde el planeamiento municipal expresamente hubiera prohibido instalar las misma, además de que constituiría una actuación administrativa contraria al ordenamiento jurídico.

Debemos tener en cuenta que el TRLOTUP regula de forma expresa solo tres supuestos de asunción de competencias municipales por parte de la Generalitat en sustitución del ayuntamiento: uno es en materia de disciplina urbanística (artículo 287 TRLOTUP); el otro es en ausencia de planeamiento general o suspensión o anulación del mismo (artículo 70 del TRLOTUP) permitiendo a la Generalitat aprobar un plan general estructural limitado a los sectores y determinaciones indispensables para posibilitar un ordenado desarrollo urbanístico a corto plazo,; y el tercer supuesto es el relativo a la aprobación de normas transitorias de urgencia en los términos establecidos en el artículo 44.7 del TRLOTUP.

Entendemos que tampoco podría la Generalitat sustituir el informe de compatibilidad urbanística exigido en los expedientes de instalación de

fotovoltaicas de **competencia estatal** por las razones que acabamos de mencionar, siendo también de aplicación a estas instalaciones el artículo 22 de la Ley 6/2014. Y respecto a la compatibilidad urbanística en esta clase de expedientes reiteramos que, a nuestro juicio, dicho certificado también es reglado dado que, al amparo del artículo 10.bis del TRLOTUP, en el caso de que no se haya prohibido en el planeamiento urbanístico, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no correspondan a suelos incendiados hasta que hubieran pasado 30 años desde la extinción del incendio.

En relación con la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas, debe tenerse en cuenta además que el **artículo 13.1 y 2** del Decreto Ley 14/2020 regula normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa, estableciendo *ex lege*, la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas que se instalen en: edificaciones existentes; en suelo urbanizado no edificado y en suelo urbano y urbanizable sin programa aprobado y siempre que, en estos tres supuestos, las citadas instalaciones no afecten o sean incompatibles con las normas de protección del patrimonio histórico-artístico y cultural.

Aunque no se haya planteado ninguna duda en el escrito de consulta, entendemos que sí puede tener relación con esta regulación la cuestión relativa a la necesidad legal de dicho informe/certificado de compatibilidad urbanística en el caso de que estemos ante la instalación de centrales fotovoltaicas vinculadas a un **proyecto o ámbito territorial que hayan sido declarados “energéticos prioritarios”**.

A estos efectos, el **artículo 3.5 del D Ley 14/2020** establece lo siguiente:

*5. Sin perjuicio de lo que se establece a todos los efectos en los apartados anteriores, el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo podrá declarar un*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*determinado ámbito territorial o un proyecto concreto, situado en suelo no urbanizable común, como prioritario energético.*

*Esta declaración se realizará a propuesta de la conselleria competente en materia de energía o cambio climático, en la cual se justifique su necesidad y oportunidad por razones de emergencia energética o climática.*

*Cualquiera de estas declaraciones **implicará** la tramitación de urgencia de los proyectos de construcción de las instalaciones, **la compatibilidad territorial y urbanística**, y la exención de la ocupación del territorio prevista en el artículo 7.7 del texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje. Serán necesarios para su autorización los informes sectoriales ambientales y agrológicos, y el informe de ordenación del territorio y paisaje favorables respecto a inundaciones, sobre riesgos naturales o inducidos en el territorio, sobre la afección a los conectores territoriales definidos en la estrategia territorial de la Comunitat Valenciana, y sobre paisajes de relevancia nacional o unidades de paisaje a las cuales se les haya reconocido previamente un valor alto o muy alto.*

A nuestro juicio, en estos supuestos sí puede excluirse del procedimiento el informe/certificado de compatibilidad urbanística dado que “ex lege” se establece esta compatibilidad y no se prevé la necesidad de contar con dicho informe/certificado de forma expresa para estos supuestos específicos.

Por ello, el **artículo 10.1.a) y b) del Decreto Ley 14/2020**, cuando establece criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas, exceptúa expresamente del cumplimiento de esos criterios concretos a las instalaciones que vayan a ubicarse en ámbitos territoriales energéticos prioritarios.

Por último, recordamos que, en aquellos casos en los que los Ayuntamientos inicien la modificación de su planeamiento con la finalidad de regular la posibilidad de prohibir las instalaciones fotovoltaicas en ámbitos concretos de su territorio, cuestión que es estructural, es de aplicación la **DA 7ª TRLOTUP** que bajo el título de “suspensión de

licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables“ establece lo siguiente:

*“La suspensión de licencias prevista en el artículo 68, **cuando afecte a instalaciones para la generación de energías renovables, se limitará en aquellas zonas de suelo no urbanizable común en las cuales la cartografía de capacidad agrológica del suelo del Institut Cartogràfic Valencià defina como muy alta y alta su capacidad agrológica, o en aquellas que, siendo su capacidad moderada, el ayuntamiento justifique mediante acuerdo plenario la necesidad de aplicar un régimen de protección agrícola. También se podrán suspender licencias si el ayuntamiento justifica mediante informe la posible degradación del entorno paisajístico próximo a usos residenciales o de alto valor de relevancia local.***

*2. Aquellos ayuntamientos que hayan suspendido licencias de instalaciones para la generación de energías renovables disponen de un plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de esta ley, para determinar y justificar mediante informe técnico el cumplimiento de los valores agrológicos protegibles y paisajísticos según el apartado anterior. Transcurrido el plazo, quedará automáticamente levantada la suspensión para todas aquellas zonas que no estuvieran incluidas en la cartografía de capacidad agrológica del suelo del Institut Cartogràfic Valencià como de muy alta y alta capacidad agrológica.*

*3. A solicitud motivada del ayuntamiento, la conselleria competente en materia de urbanismo, previo informe en el cual se justifiquen razones de interés general podrá declarar la suspensión de licencia por un plazo máximo de un año, que podrá ser prorrogado por motivos diferentes a los indicados en los puntos precedentes.*

*4. En el plazo de tres meses, el ayuntamiento tendrá que iniciar el procedimiento de modificación del planeamiento en la forma prevista en el artículo 51. Si no se hiciera quedará automáticamente levantada la suspensión de licencias excepto para los ámbitos de muy alta y alta capacidad agrológica.*

*5. Los ayuntamientos podrán solicitar por procedimiento de urgencia la modificación de planeamiento.”*

**Sexta. Sobre la interpretación del artículo 7.7.a del TRLOTUP.**

La siguiente cuestión planteada en el escrito de consulta consiste en determinar si el porcentaje a que se refiere el artículo 7.7.a) del TRLOTUP implica que solo pueden implantarse centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable común.

El artículo 7.7.a del TRLOTUP establece:

*7. Los criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas son los siguientes:*

*a) A todos los efectos se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio, pudiendo rebasarla ponderando el potencial de los diferentes suelos en los siguientes términos:*

*1.º Cuando la implantación se produzca en suelos ya degradados por usos preexistentes como por ejemplo vertederos, explotaciones mineras, suelos de muy baja capacidad agrológica y o similares, la superficie ocupada no computará de ninguna forma respecto del índice.*

*2.º Cuando la implantación se produzca sobre suelos definidos en la cartografía de capacidad agrológica de usos del suelo del Institut Cartogràfic Valencià como de baja capacidad agrológica, la superficie ocupada se ponderará en un 0,5.*

*3.º Cuando la implantación se produzca sobre suelos definidos en la cartografía de capacidad agrológica de usos del suelo del Institut Cartogràfic Valencià de moderada capacidad agrológica, la superficie ocupada se ponderará en un 0,75.*

*El cómputo de la superficie de la central fotovoltaica se realizará sobre la superficie de las unidades o subunidades de generación, en el supuesto de que la PSFV [sic] fuera discontinua, entendiéndose como tales la superficie funcional ocupada por los paneles solares, instalaciones, caminos interiores y edificaciones.*

*b) A criterio del ayuntamiento, mediante acuerdo plenario, siempre que se acredite que la proximidad de la central fotovoltaica en su punto de conexión con la red eléctrica de*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*transporte o distribución sea inferior a 15 km, el límite máximo de ocupación establecido a todos los efectos o, si procede, el que resulte de aplicar las ponderaciones establecidas en los apartados anteriores, podrá rebasarse en un 50 %, o hasta un 100 % en el supuesto de que la superficie de suelo no urbanizable protegido del término municipal supere el 75 % de la superficie del término municipal.*

*De manera análoga, mediante acuerdo plenario, los ayuntamientos podrán exigir una aplicación estricta del umbral máximo sin ponderaciones del suelo de moderada capacidad agrológica, en todo su término municipal o en partes delimitadas de este.*

*d) [sic] Mediante informe motivado se podrá solicitar a la conselleria competente en materia de agricultura la revisión de la cartografía de la capacidad agrológica del suelo en áreas que alcanzan, al menos, una unidad ambiental homogénea.*

*e) Los criterios generales y específicos para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas serán los que se establecen en la legislación autonómica específica para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.*

**Este precepto** se añade por el Decreto Ley 1/2022, por lo que, por las razones expuestas en las consideraciones jurídicas anteriores, entendemos que **es aplicable a la implantación de cualquier instalación de energía renovable en el territorio de la Comunitat Valenciana, salvo a las centrales fotovoltaicas y los parques eólicos cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW y se ubiquen dentro del territorio de la Comunitat Valenciana.**

No obstante, podría analizarse si el artículo 7.7 del TRLOTUP, y más en concreto el subapartado 7.a) de dicho precepto, es de aplicación supletoria al procedimiento regulado en el Título III del D Ley 14/2020. Sólo podremos concluir que es de aplicación supletoria si advertimos la existencia de una laguna en la regulación del procedimiento especial establecido en el D Ley 14/2020. Pero, a nuestro juicio, la interpretación

**ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT**

correcta y más ajustada al marco normativo aplicable es considerar que no existe dicha laguna legal, y que ha sido voluntad del legislador el no fijar un porcentaje de ocupación de suelo para estas promociones de autorización autonómica. Apoyamos además esta interpretación en que el propio Dley 1/2022 no solo ha modificado el TRLOTUP para favorecer la implantación de centrales fotovoltaicas en el territorio autonómico, sino que también ha modificado el Dley 14/2020 para introducir cambios en el procedimiento específico de instalación de centrales fotovoltaicas cuya autorización compete a la Generalitat. Además, el propio artículo 7.7 del TRLOTUP, cuando quiere aplicar directamente los criterios del procedimiento específico que regula el Decreto Ley 14/2020, hace una remisión expresa al mismo (así ocurre, por ejemplo, en el artículo 7.7.e) del TRLOTUP), por lo que el silencio del legislador al regular este extremo no cabe interpretarlo como una laguna legal.

Por último, resta por advertir que el límite fijado en el artículo 7.7.a) del TRLOTUP en un porcentaje del 3% de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio, no significa que solo pueden instalarse centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable común, pues hay que entender que dicho precepto no está prohibiendo la implantación de centrales fotovoltaicas en otros suelos que no sean suelo no urbanizable común, sino que únicamente está calculando un porcentaje máximo de ocupación por municipio a modo de estándar, y ese porcentaje se ha calculado sobre un parámetro concreto que es el suelo no urbanizable común, porcentaje que podría haberse calculado sobre otro parámetro distinto como, por ejemplo, todo el suelo de un municipio, o el suelo no urbanizable común y protegido, o el suelo no urbanizable protegido, o el suelo clasificado como urbanizable, o respecto al suelo urbanizable y urbano consolidado, etc.

Una interpretación contraria a los anteriores postulados no sería coherente con el propio Dley 14/2020, que admite expresamente la posibilidad de implantar centrales

fotovoltaicas en suelos no urbanizables calificados de protección especial. El límite lo sitúa el mismo DLey 14/2020 en su artículo 9 al establecer los “criterios específicos” en áreas sometidas a protección medioambiental, o en su artículo 10, al establecer “los criterios territoriales y paisajísticos”. Pero tampoco sería coherente con la propia regulación contenida en el **artículo 26.2 del TRLOTUP** al establecer la zonificación estructural de las zonas rurales, en cuyo apartado c) se prevé expresamente que, en el suelo rural de protección especial, **“las actividades que prevean los planes estarán relacionadas con la utilización, aprovechamiento o captura de recursos naturales, tales como el viento, el sol,** el agua o los minerales”. Incluso cabría traer a colación la regulación específica de los parques eólicos, como parámetro comparativo que nos facilite la labor hermenéutica, en el artículo 23.2 de sus normas urbanísticas, en el que se establece que “en el caso de implantaciones sobre suelo no urbanizable, se considera indistinto que este sea de régimen común o protegido”.

Dicha conclusión se alcanza también por parte de la doctrina,<sup>1</sup> que se expresa en los siguientes términos:

*Tras los criterios derivados de la protección de espacios naturales, el Decreto ley incluye una serie de “criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas” (artículo. 10.1) que contribuyen a delimitar (se incluyen también como anexo los enlaces a las páginas en las que se pueden consultar las correspondientes capas cartográficas) los **suelos que no resultan aptos para estas instalaciones, concretamente:** (1) los que presentan determinados riesgos de inundación y (2) los terrenos con pendiente superior al 25%.*

---

<sup>1</sup> GERMÁN VALENCIA MARTÍN. “La autorización fotovoltaica valenciana.” Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 127, 3 de octubre de 2022.



Podría decirse, pues, que el resto de suelos no urbanizables resultan en principio aptos, a expensas de lo que resulte de la correspondiente EIA, y con sujeción a otra serie de limitaciones, enunciadas también como “criterios territoriales y paisajísticos específicos” y esencialmente regladas (con utilización en algunos casos de parámetros cuantitativos precisos y/o remisión a capas cartográficas), relativas a: (1) la ocupación de cierta clase de suelos (“infraestructura verde del territorio”, suelos “de alto valor agrológico” y “de interés para la recarga de acuíferos”), (2) la distancia respecto de “recursos paisajísticos de primer orden” y cauces, y (3) la cimentación y adaptación a la morfología del terreno.

En general, estas limitaciones no se formulan en términos absolutos, sino acompañadas de posibles salvedades; y la reforma llevada a cabo por Decreto ley 1/2022 ha relativizado otras que no contaban inicialmente con esos matices.

#### [...] 4.5.2. **Aptitud inicial de toda clase de suelos no urbanizables**

En primer lugar, se establece una escala de **preferencias de ocupación**. Así, de las envolventes de los edificios sobre los suelos de cualquier clase, de los suelos urbanizados sobre los rurales, del suelo no urbanizable común sobre el protegido, de los suelos degradados por explotaciones mineras y vertederos sobre los demás, y de los de baja capacidad agrícola sobre los de alta.

**Pero se trata sólo de preferencias**, que pueden desempeñar un papel en el otorgamiento de las autorizaciones si existen alternativas, pero que no equivalen a prohibiciones de emplazamiento en los suelos no considerados preferentes.

Por ello, a nuestros efectos, lo que importa retener es que no es sólo el suelo no urbanizable común (según la clasificación del suelo contenida en los planes urbanísticos) el suelo en principio apto para la implantación de este tipo de instalaciones, sino todo el suelo no urbanizable (común y de protección especial), con la sola excepción de los suelos incompatibles en aplicación de los “criterios específicos” ya señalados (ciertos espacios naturales, zonas inundables y terrenos de pendiente superior al 25%).

No se entiende muy bien, pues, la referencia que hace el Decreto ley al “suelo no urbanizable común” (artículo. 18) antes de comenzar la regulación del “procedimiento integrado de

*autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable” (artículos. 19 y ss.), que parece sugerir que este procedimiento sólo tendría aplicación en aquella clase de suelo, cuando no es así.*

### **Séptima. Sobre el alcance del artículo 3.5 del Dley 14/2020.**

Otra de las cuestiones planteadas en el escrito de consulta solicita que nos pronunciemos sobre el contenido del artículo 3.5 del Dley 14/2020, cuando establece que *el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo podrá declarar un determinado ámbito territorial o un proyecto concreto, **situado en suelo no urbanizable común**, como prioritario energético.* Y más en concreto se solicita que nos pronunciemos sobre el alcance que deba darse al inciso “suelo no urbanizable común”, y si el mismo se está refiriendo a los ámbitos y proyectos o solo a los proyectos y, en caso de referirse a ambos, cómo se interpreta lo dispuesto es ese mismo apartado, dado que la declaración como prioritario energético de un proyecto o ámbito territorial lleva implícita la compatibilidad territorial y urbanística.

Como cuestión previa que debemos solventar antes de estudiar su contenido hay que advertir que la normativa que prevé dicha declaración tiene efectos exclusivamente respecto al ejercicio de las competencias atribuidas a la Generalitat tanto por el EACV como por la normativa sectorial, sin que pueda interpretarse en ningún caso que la misma pueda tener efectos jurídicos más allá del ámbito competencial estricto que le corresponde a la Generalitat, y que hemos estudiado en la Consideración Jurídica Segunda del presente informe.

Entendemos que el artículo 3.5 del Decreto Ley 14/2020, cuando hace referencia a un determinado ámbito territorial o un proyecto concreto, situado en suelo no urbanizable común, se está refiriendo tanto a que el ámbito territorial concreto se sitúe

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

en suelo no urbanizable común como que el proyecto concreto se sitúe asimismo en suelo no urbanizable común.

En efecto, este precepto fue introducido por el DLey 1/2022 e incorpora un supuesto de hecho muy específico -el del “ámbito territorial prioritario energético” o el del “proyecto prioritario energético”-, al que se vincula unas consecuencias jurídicas importantes, facilitando en gran medida el procedimiento para autorizar la implantación de centrales fotovoltaicas.

Esta nueva figura ha sido creada por el DLey 1/2022 que, cuyo Preámbulo ya nos advertía que

*Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este decreto ley se fundamentan en un principio básico: eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en **suelo no urbanizable común, sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat.***

Atendiendo a los criterios hermenéuticos señalados en el artículo 3 del Código Civil, tanto si hacemos una interpretación literal del precepto, como si hacemos una interpretación teleológica del mismo, teniendo en cuenta asimismo el principio de autonomía municipal establecido en el artículo 140 CE, y aplicando una interpretación restrictiva de la normativa que establece excepciones a todo régimen general, consideramos que tanto los ámbitos territoriales como los proyectos que sean declarados como “prioritarios energéticos” deben ubicarse en suelo no urbanizable común.

En efecto, recordamos que las consecuencias jurídicas de la declaración tanto de los proyectos como de los ámbitos territoriales como prioritarios energéticos son muy trascendentes, **produciendo efectos que inciden directamente en las competencias de otras administraciones públicas.**

Dicha declaración conlleva los siguientes efectos: la tramitación urgente de los proyectos de construcción de las instalaciones; **la compatibilidad territorial y urbanística** ; **la exención de la ocupación del territorio prevista en el artículo 7.7 del TRLOTUP**; **la matización del contenido del informe de ordenación del territorio y paisaje** que se reducirá a las inundaciones, riesgos naturales o inducidos en el territorio, la afección a los conectores territoriales definidos en la ETCV y paisajes de relevancia nacional o unidades de paisaje a las cuales se les haya reconocido previamente un valor alto o muy alto; **la exención de los criterios territoriales específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas establecidos en el artículo 10.1.a y 10.1.b del Decreto Ley 14/2020**, así como la posibilidad de incrementar la compensación a los municipios (compensación que es equivalente al canon por otorgamiento de una DIC).

A mayor abundamiento, entendemos que si se interpretara que los proyectos concretos de interés prioritario tan sólo pueden ubicarse en suelo no urbanizable común, pero que los ámbitos territoriales de prioridad energética pueden no ubicarse en suelo no urbanizable común, pudiendo alcanzar a otras categorías de suelos no urbanizables, deberíamos plantearnos a continuación a qué tipo de suelos puede afectar dicha declaración, y consideramos que en ningún caso podría afectar al suelo que ya se ha declarado incompatible para ubicar centrales fotovoltaicas en el artículo 9 del Dley 14/2020 (“Criterios específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental”), aplicable no solo a las instalaciones a que se refiere el Título III del Dley 14/2020, sino también a otras instalaciones por remisión del artículo 7.7 del TRLOTUP.

Respecto a la expresa declaración *ex lege* de la **compatibilidad urbanística**, precisamente como ya hemos indicado en la consideración jurídica quinta del presente informe, consideramos que el artículo 3.5 del Dley 14/2020 está excluyendo la necesidad del informe/certificado de compatibilidad urbanística municipal

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

precisamente porque por la propia ley se entiende compatible. Y, por esta razón y, por el resto de las excepciones regulatorias que se establecen, debe hacerse una interpretación restrictiva de los ámbitos y proyectos que pueden declararse prioritarios energéticos porque a nuestro juicio, si se hace una interpretación extensiva, podría llegar a vulnerarse en último caso el principio de autonomía local, en la medida en que se está vaciando de contenido el ejercicio de las competencias reconocidas a su favor por parte de los ayuntamientos afectados.

Este es nuestro criterio que sometemos, como siempre, a cualquier otro mejor fundado en derecho, dado que pueden existir otras interpretaciones jurídicas. Así, por ejemplo, en el artículo doctrinal antes comentado se mantiene la tesis de que en el DLey 1/2022 simplemente existe un *olvido* del suelo no urbanizable protegido, manifestándose en los siguientes términos:

*El Decreto ley 1/2002 contiene, como hemos visto, un amplio e importante conjunto de medidas dirigidas a impulsar la autorización y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, fundamentalmente de competencia sustantiva autonómica, pero también estatal, que combinan la simplificación del procedimiento de la autorización fotovoltaica integrada creado por el Decreto ley 14/2020 (sobre todo, pero no exclusivamente, mediante el aprovechamiento de las facilidades en materia de evaluación ambiental otorgadas por el Real Decreto-ley 6/2022) con la introducción de nuevos criterios territoriales sustantivos dirigidos a apaciguar los recelos provocados en no pocos municipios por la primera regulación de esta figura (ante todo, el establecimiento de límites máximos de ocupación de suelo no urbanizable común).*

*Se trata, pues, de una reforma inteligente y, en este segundo orden de cosas, desde luego necesaria, aunque de redacción muchas veces descuidada y puramente coyuntural. En poco tiempo se verá si es suficiente y tiene el éxito esperado, como también posiblemente afloren problemas aquí no considerados, como las posibles consecuencias indemnizatorias para con proyectos de obligado descarte con los nuevos criterios de ordenación.*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*No vamos a entrar en estas cuestiones de prospectiva, pero sí quiero llamar la atención sobre un extremo que tal vez cause también algunos problemas, y que no es otro el olvido por parte del legislador valenciano en extremos importantes de la reforma del suelo no urbanizable de protección especial.*

*En efecto, en relación con no pocas de las medidas previstas, **la reforma limita su ámbito de aplicación al “suelo no urbanizable común”**, pudiendo generar la falsa impresión de que esta categoría es la única apta para la implantación de centrales fotovoltaica en suelo no urbanizable.*

*Pero no es así. Como vimos en su momento, el Decreto ley 14/2020, en preceptos que no han sido objeto de modificación, toma en consideración en principio como suelo apto para el otorgamiento de la autorización fotovoltaica integrada todo el suelo no urbanizable (común y de protección especial), utilizando criterios de ordenación que no dependen de las distinciones trazadas por el planeamiento urbanístico vigente a la fecha de su entrada en vigor (o del nuevo Decreto ley) entre suelo no urbanizable común y de protección especial. Es decir, la simple calificación urbanística de ciertos suelos no urbanizables como de protección especial (agrícola, paisajística, forestal, etc.) no los pone necesariamente a resguardo del otorgamiento de dicha autorización. Y, por otro lado, el “suelo no urbanizable común”, al que tantas veces hace referencia la reforma, se sigue delimitando por el Decreto ley 14/2020, en precepto tampoco modificado, como el “considerado como tal en el planeamiento vigente”.*

*Así las cosas, cuando la reforma limita la ocupación del “suelo no urbanizable común” a determinados porcentajes, podría interpretarse que la del “suelo no urbanizable de protección especial” es ilimitada, lo que sería un contrasentido. Y, en relación con otras medidas, aunque con consecuencias menos graves, la referencia exclusiva al “suelo no urbanizable común” tampoco parece siempre justificada (declaración ex lege de*

*compatibilidad, reversibilidad de las instalaciones, suspensión del otorgamiento de licencias y proyectos energéticos prioritarios)<sup>2</sup>.*

**Octava. Sobre la exigencia de un estudio de paisaje para la implantación de centrales fotovoltaicas.**

Como última cuestión se plantea en qué supuestos es exigible la elaboración de un estudio de paisaje para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable. Dados los términos en que se plantea la cuestión sometida a informe, vamos a analizar varios aspectos que consideramos esenciales, como determinar los supuestos en los que la normativa territorial y urbanística exige la elaboración de dicho estudio de paisaje, cuál es su naturaleza jurídica, cuál es la definición y el contenido de la denominada “Infraestructura Verde”, y, por último, cuál debería ser el contenido y alcance del informe en materia de ordenación del territorio y paisaje a la hora de determinar las afecciones paisajísticas y territoriales de tales centrales fotovoltaicas.

1. El artículo 6.1 del TRLOTUP define el paisaje en los siguientes términos: *Paisaje es cualquier parte del territorio, tal y como es percibido por quien lo habita, cuyo carácter resulta de la interacción de factores naturales y humanos.* A continuación, define los paisajes de relevancia regional, remitiéndose expresamente a la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, en la que son identificados hasta 40 paisajes de relevancia regional. Tras establecer los objetivos de integración del paisaje en “todas las políticas sectoriales que incidan en él”, dicho precepto determina una serie de **finalidades que deben orientar “la planificación territorial**

---

<sup>2</sup> GERMÁN VALENCIA MARTÍN. “La autorización fotovoltaica valenciana.” Revista *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº 127, 3 de octubre de 2022

**y urbanística”**. A continuación, para resaltar la trascendencia que la propia norma le otorga, establece en su apartado 3 que **El paisaje condicionará la implantación de usos, actividades e infraestructuras**, la gestión y conservación de espacios naturales y la conservación y puesta en valor de espacios culturales, mediante la incorporación en sus planes y proyectos de condicionantes, criterios o instrumentos de paisaje.

El **apartado 4** establece por su parte cuáles son los **instrumentos de paisaje**:

a) Los **estudios de paisaje**, que analizan la ordenación urbana y territorial y los procesos que inciden en el paisaje, fijando objetivos de calidad paisajística y estableciendo medidas destinadas a su protección, ordenación y gestión, conforme al **anexo I** de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique. **Son los adecuados para los planes de acción territorial, planes generales estructurales, el plan de ordenación pormenorizada y pueden serlo para planes especiales y modificaciones de planes generales de amplio ámbito territorial.**

b) Los **estudios de integración paisajística**, que valoran los efectos sobre el carácter y la percepción del paisaje de **planes, proyectos y actuaciones con incidencia en el paisaje** y establecen medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos, conforme al **anexo II** de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante decreto del Consell que lo modifique. En los instrumentos de planeamiento sometidos a evaluación ambiental y territorial estratégica simplificada que no tengan incidencia en el paisaje no será exigible estudio de integración paisajística, en caso de que así lo determine el órgano ambiental, así como un informe del departamento con las competencias de paisaje.

c) Los **programas de paisaje**, que **concretan las actuaciones necesarias para garantizar la preservación, mejora y puesta en valor de paisajes que requieren intervenciones específicas e integradas**, conforme al **anexo III** de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.



Recordemos que de acuerdo con el **artículo 34.2.c) del TRLOTUP**, el estudio de paisaje debe formar parte de la documentación justificativa del plan general estructural, mientras que el artículo **39.a) del TRLOTUP** admite que el plan general pormenorizado se acompañe de un estudio de integración paisajística o, en su caso, de un estudio de paisaje, opción que se mantiene para los planes parciales y especiales.

El contenido de ambos instrumentos se detalla en los **Anexos I y II del TRLOTUP**. Pero mientras el estudio de paisaje se vincula a los documentos justificativos del planeamiento, los estudios de integración paisajística pueden no venir referidos a dichos planes, sino también a los *proyectos y actuaciones con incidencia en el paisaje*, estableciendo las *medidas para evitar o mitigar los posibles efectos negativos*. Es más, los estudios de paisaje forman parte de la documentación justificativa del plan, y por ello son esenciales en el ejercicio de toda potestad discrecional. Sirven para determinar cuál debe ser el marco normativo aplicable a las actividades que incidan en el territorio y queden bajo su regulación. En la actualidad son escasos los planes urbanísticos y territoriales que disponen de estudio de paisaje. Esa escasez regulatoria fue precisamente uno de los motivos que impulsaron la aprobación del DLey 14/2020, como dijimos en nuestra Consideración Jurídica Segunda al referirnos al principio de vinculación positiva.

Sin unos mínimos parámetros regulatorios, propios de los instrumentos de ordenación, la Administración carece de mecanismos adecuados para el ejercicio de sus potestades de intervención. De ahí la trascendencia de la regulación contenida en el Título III, Capítulo I, Sección Primera del DLey 14/2020, al que nos hemos referido tantas veces, donde se establecen los criterios de localización e implantación de las instalaciones fotovoltaicas, incluidos los criterios territoriales y paisajísticos, supliendo con su articulado de aplicación directa la ausencia de un

documento de ordenación que establezca tales criterios. Incluso, como ha llegado a decir parte de la doctrina, el contenido regulatorio del DLey 14/2020 se constituye por sí mismo como un documento normativo de ordenación territorial de aplicación inmediata.

El estudio de integración paisajística, por su parte, es un documento más vinculado a actuaciones concretas, y es exigido por el **artículo 70.4 del TRLOTUP**, precisamente el precepto que establece las **“Reglas aplicables en ausencia de planeamiento territorial o urbanístico”**:

*4. En ausencia de planeamiento, las nuevas construcciones deberán armonizar en lo básico con el ambiente en que se ubiquen. **A tal efecto, las licencias deberán ir acompañadas en todo caso de un estudio de integración paisajística.***

Dicho documento se exige también para las Declaraciones Interés Comunitario o en los expedientes de minimización de impactos. En el articulado de los DDLeys 14/2020 y 1/2022 no se exige propiamente la presentación de dicho estudio, pero en numerosos preceptos sí se establece como requisito dicha integración, aludiendo explícitamente a ella o a la integración del proyecto en la “Infraestructura Verde”.

Dados los términos en que viene regulada la implantación de centrales fotovoltaicas, y no encontrándonos en ninguno de los supuestos de hecho predeterminados en el **artículo 6.4.a) del TRLOTUP**, **consideramos que en ningún caso es exigible la presentación de un estudio de paisaje por sus promotores, toda vez que dicha exigencia no está predeterminada normativamente, por lo que sería contraria al ordenamiento jurídico, e iría más allá de los límites que establece la norma al regular el ejercicio de sus potestades por la Administración competente en materia de territorio y paisaje**, pues es ella la obligada a su elaboración y aprobación, dado que nos encontramos ante un instrumento de iniciativa

básicamente pública, teniendo en cuenta el alcance de los instrumentos de planificación a los que se vincula.

La ausencia de una regulación de las unidades y recursos paisajísticos, estableciendo su valor paisajístico y su fragilidad visual, su catalogación, los objetivos de calidad paisajística, la evaluación de alternativas o el establecimiento de normas de integración paisajística necesarias, etc. (véase el contenido exhaustivo de los estudios de paisaje en el Anexo I del TRLOTUP), exige acudir a las determinaciones legales de directa aplicación como decíamos antes, así como a la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), como únicas fuentes de ordenación material directamente aplicables.

Es conveniente recordar que la **Directriz 51 de la ETCV**, en su **apartado I)**, ya exigía como principio director el

***impulsar la integración paisajística** de las infraestructuras básicas y de movilidad, así como **de las instalaciones vinculadas a la obtención de energías renovables**, considerando como referencias paisajísticas relevantes la topografía natural, la vegetación existente y la organización visual del paisaje.*

La **Directriz 52** establece los 8 criterios paisajísticos para la implantación de nuevas actuaciones en el territorio, y, por último, la **Directriz 53** determina los **40 Paisajes de Relevancia Regional (PRR)**, agrupados en 14 grandes conjuntos paisajísticos. Sin olvidar la **Directriz 56**, que al regular los “**Perímetros de protección de los bienes de interés cultural**”, establece un mandato al planificador: “La planificación territorial y urbanística [...] deben definir un **perímetro de protección** que permita regular los usos en función de las características del bien catalogado. A tales efectos, es necesario elaborar un **estudio visual que establezca jerarquías de protección** en función de la **proximidad y la vinculación a las estructuras paisajísticas a las que el elemento patrimonial está ligado**”.

Por su parte, el **artículo 10 del Dley 14/2020** determina esos criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas. Con tales instrumentos, y con el resto de los preceptos directamente aplicables de los DDLeys 14/2020 y 1/2022, se deben gestionar los procedimientos de autorización de las centrales fotovoltaicas desde el punto de vista de la protección del paisaje. Dicho marco normativo es el que debe regir el ejercicio de la potestad reglada por el órgano administrativo competente de la Generalitat, que se plasmará en la emisión de un informe en materia de ordenación del territorio y paisaje.

El **artículo 20 del Dley 14/2020**, al regular las consultas previas, exige la presentación de un “análisis territorial y paisajístico de cada una de las localizaciones propuestas y de su entorno”. Pero en el **artículo 21 del Dley 14/2020**, al regular los documentos que deben acompañar a la solicitud de autorización, hace una remisión en bloque “a las **distintas regulaciones que afecten al proyecto**, en función de sus características y emplazamiento, relativas a las siguientes materias: a) ordenación territorial, paisaje y urbanismo [...] **además de las especificaciones señaladas en el Anexo III**”, en el que nada se dice de la exigencia de un estudio de **integración paisajística** con el contenido mínimo establecido en el Anexo II del TRLOTUP.

No obstante, dados los términos en que se debe pronunciar el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje, ex artículo 25 del Dley 14/2020, y teniendo en cuenta lo establecido en el **artículo 70.4 del TRLOTUP**, consideramos que dicho estudio de integración paisajística sí sería exigible, al menos los documentos del Anexo II del TRLOTUP necesarios para determinar, entre otros extremos exigidos en el Dley 14/2020, que “ni la contextualización ni la percepción de estos recursos [*paisajísticos*] se ve afectada negativamente por la central fotovoltaica”, o “la

adaptación de la central fotovoltaica a la morfología del territorio y del paisaje y a los elementos naturales de interés”.

**Ante la ausencia de una remisión explícita a dicho instrumento de paisaje por parte de los DDLL 14/2020 y 1/2022, pero teniendo en cuenta que la Administración viene obligada por dichas normas legales a emitir un informe en el que se pronuncie explícitamente sobre la integración de la planta fotovoltaica en la Infraestructura Verde, consideramos que dicho pronunciamiento sólo será viable si el promotor acompaña su solicitud de los documentos necesarios para que dicho valoración sea posible. Consideramos aquí aplicable el principio de supletoriedad, y en aplicación de los preceptos del TRLOTUP antes citados, debemos concluir que dicho estudio de integración paisajística sí es exigible.** En todo caso, reiteramos que dicho instrumento paisajístico sólo será exigible para las centrales fotovoltaicas sujetas a autorización autonómica, no a las de competencia estatal, dado que el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje únicamente es exigible para dicho tipo de instalaciones.

Recomendamos, no obstante, que en la medida de lo posible se haga explícito dicho requerimiento, si se fuera a promover una nueva modificación del marco normativo.

2. El **DLey 14/2020** exige en su **artículo 2.j)** que el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje se pronuncie sobre la integración de la instalación de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables **en la infraestructura verde del territorio.**

El **artículo 8 del DLey 14/2020** exige por su parte que estas instalaciones, incluidas sus infraestructuras de evacuación hasta la conexión a las redes de transporte o distribución de energía eléctrica, “mantengan **los valores, la estructura y la funcionalidad de los procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio**”.

Por último, el **artículo 10.1.a) del Dley 14/2020**, establece que “Los emplazamientos de las centrales fotovoltaicas, además de los criterios generales indicados, tendrán en cuenta los criterios específicos territoriales y paisajísticos siguientes: a) Respetar los **valores, procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio, así como de sus elementos de conexión territorial**”.

La Infraestructura Verde se convierte, así pues, en un elemento determinante al emitir el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje. Recordemos que el **artículo 4.1 TRLOTUP** define la Infraestructura Verde como

**el sistema territorial básico** compuesto por los siguientes espacios: los **ámbitos y lugares de más relevante valor ambiental, cultural, agrícola y paisajístico**; **las áreas críticas del territorio** cuya transformación implique riesgos o costes ambientales para la comunidad; **y el entramado territorial de corredores ecológicos y conexiones funcionales que pongan en relación todos los elementos anteriores.**

estableciendo en su apartado 3 que

**La identificación y caracterización de los espacios que componen la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana se realizará en los instrumentos de planificación territorial y urbanística**, a escala regional, supramunicipal, municipal y urbana, **siendo la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje la encargada de supervisar su coherencia y funcionalidad y delimitarla en la cartografía temática del Instituto Cartográfico Valenciano.**

De acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 5.2 TRLOTUP**, forman parte de la infraestructura verde de la Comunitat Valenciana los siguientes espacios y elementos del territorio:

a) Los espacios que integran la **Red Natura 2000** en la Comunitat Valenciana, seleccionados o declarados de conformidad con lo establecido en la legislación del Estado sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.

- b) Los espacios naturales protegidos, declarados como tales de acuerdo con la legislación sobre espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana.
- c) Las áreas protegidas por instrumentos internacionales en la legislación del Estado sobre el patrimonio natural y la biodiversidad.
- d) Los ecosistemas húmedos y masas de aguas, continentales y superficiales, así como sus espacios adyacentes que contribuyan a formar paisajes de elevado valor que tengan al agua como su elemento articulador.
- e) Los espacios de la zona marina cuya delimitación, ordenación y gestión deba hacerse de forma conjunta con los terrenos litorales a los que se encuentren asociados, teniendo en cuenta lo dispuesto por la legislación y la planificación sectoriales, la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y los instrumentos que la desarrollan.
- f) Los espacios costeros de interés ambiental y cultural que, no estando incluidos en los supuestos anteriores, se hayan recogido en el planeamiento urbanístico, en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana o en los instrumentos que la desarrollan, o en los planes y proyectos promovidos por la administración sectorial con competencias en materia de costas.
- g) Los montes de dominio público y de utilidad pública o protectores que se encuentren incluidos en el correspondiente catálogo, las áreas de suelo forestal de protección, según la normativa sectorial aplicable, y los terrenos necesarios o convenientes para mantener la funcionalidad de las zonas forestales protegidas.
- h) Las áreas agrícolas que, por su elevada capacidad agrológica, por su funcionalidad respecto de los riesgos del territorio, por conformar un paisaje cultural identitario de la Comunitat Valenciana o por ser ámbitos de productos agropecuarios de proximidad o excelencia que garanticen la seguridad alimentaria mediante el suministro de productos de alimentación, sean adecuadas para su incorporación a la infraestructura verde y así lo establezca la planificación territorial, urbanística o sectorial.
- i) Los espacios de interés paisajístico incluidos o declarados como tales en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, en los instrumentos que la desarrollan, o los

*incorporados a la planificación a partir de los instrumentos propios de la ordenación y gestión paisajística que se definen en el artículo siguiente.*

*j) Los **espacios de elevado valor cultural** que tengan esa consideración en aplicación de la normativa sectorial de protección del patrimonio cultural, artístico o histórico, incluyendo sus entornos de protección.*

*k) Las **zonas críticas por la posible incidencia de riesgos naturales, directos e inducidos**, de carácter significativo, que estén delimitados y caracterizados por la normativa de desarrollo del presente texto refundido, por la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana o por los instrumentos que la desarrollen.*

*l) Las **áreas que el planeamiento territorial, ambiental y urbanístico**, en desarrollo del presente texto refundido y de las respectivas normativas sectoriales, **establezca explícitamente como adecuadas, tanto por su valor actual como por su valor potencial, para su incorporación a la infraestructura verde**, por ser necesarias para el mantenimiento de su estructura y funcionalidad.*

*m) Los **ámbitos que garanticen la adecuada conectividad territorial entre los diferentes elementos constitutivos de la infraestructura verde**, con especial referencia a los **cauces fluviales** y sus riberas, las **vías pecuarias** y otras afecciones de dominio público que cumplan esta función, así como los corredores ecológicos y funcionales.*

*n) Los espacios ubicados en el suelo urbano y en el suelo urbanizable que la planificación municipal considere relevantes para formar parte de la infraestructura verde, por sus funciones de conexión e integración paisajística de los espacios urbanos con los elementos de la infraestructura verde situados en el exterior de los tejidos urbanos. Se atenderá no solo a la identificación puntual de estos espacios sino también a sus posibilidades de interconexión ambiental y de recorridos.*

*3. Los espacios que tengan una regulación ambiental, cultural o sectorial específica se incorporarán a la infraestructura verde con la declaración, catalogación o aprobación del instrumento que los regule. Para el resto de espacios, su incorporación se producirá con la aprobación del instrumento de planeamiento territorial o municipal que los identifique, los caracterice y regule los usos y aprovechamientos que sean compatibles*



*con el mantenimiento de la estructura y funcionalidad de dicha infraestructura. La exclusión de estos espacios en revisiones o modificaciones posteriores del planeamiento deberá ser objeto de una justificación detallada.*

Como podemos observar, la Infraestructura Verde abarca la práctica totalidad, sin excepción, del suelo que debe ser objeto de protección por aplicación de su normativa sectorial, además de aquellos otros suelos que el planificador decida incluir por cuestiones estratégicas debidamente justificadas. En la Infraestructura Verde se deben contemplar, además, la práctica totalidad de los bienes declarados como de dominio público por la normativa sectorial de aguas, costas, montes o vías pecuarias, y que por su naturaleza demanial ya tienen un régimen jurídico reforzado. Igualmente deberá contemplar todos aquellos bienes declarados de interés cultural por aplicación de la normativa de protección, así como los bienes incluidos en los Catálogos de Protección de los Planes urbanísticos y territoriales. Allí donde tales espacios hayan sido ya declarados, o hayan sido objeto de protección por tales normativas sectoriales, la Infraestructura Verde se limitará a recoger dicha regulación, sin más.

Es importante destacar que el **artículo 4.4. del TRLOTUP** exige que “la planificación urbanística y territorial definirá y caracterizará la infraestructura verde **con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio**”. Dicha declaración imperativa es fruto de la doble acción administrativa a la que aludíamos antes: el legislador exige al planificador la definición de un elemento clave antes de determinar qué ordenación de usos y actividades aprueba, para garantizar que, en el ejercicio posterior de la potestad reglada de autorización de tales usos y actividades, los parámetros de ordenación de las mismas estén ya definidos por la norma. Al efecto, el **artículo 23 del TRLOTUP** establece lo siguiente:

1. El plan general estructural definirá, conforme a las previsiones del título I de este libro, la infraestructura verde a escala municipal, incorporando y concretando los elementos de escala regional y municipal de esta infraestructura de manera coordinada con los municipios colindantes.

2. La infraestructura verde no constituye en sí misma una zona de ordenación, sino que sus distintos elementos se zonificarán y regularán de forma adecuada a sus características, a su legislación aplicable, a su función territorial y a la interconexión entre dichos elementos. No obstante, el plan general estructural podrá establecer determinaciones normativas, aplicables a todos o a algunos de los elementos que integran la infraestructura verde, con la finalidad de garantizar su carácter de espacio abierto.

Recordemos que la **DT 4ª del TRLOTUP** no obliga a adaptar los planes generales al TRLOTUP. Por lo que sólo aquellos municipios que decidan acometer la revisión de sus planes estarán en condiciones de delimitar su infraestructura verde. Ese aparente “principio dispositivo” no puede llevarnos, en ningún caso, a obviar las disposiciones legales que son de directa aplicación. Y dado que por ley determinados elementos del territorio forman ya parte de ella, es viable juzgar si una actividad se integra o no y respeta los elementos que conforman la Infraestructura Verde. Esto es, la Administración está obligada a pronunciarse sobre la adaptación de un uso o actividad a la Infraestructura Verde venga ésta definida o no en el planeamiento aplicable, por venir dicha obligación establecida *ex lege*. No cabe admitir una actuación administrativa que se escude en que, ante la usencia de un plan en el que se defina dicha Infraestructura Verde, quepa la posibilidad de no emitirse o emitirse el informe que estamos analizando con carácter desfavorable.

Rige aquí el mismo argumento que señalábamos antes para los informes en materia de paisaje, ante la ausencia de un instrumento de paisaje que lo regule: la ausencia de un plan territorial o urbanístico que regule y concrete la infraestructura verde en un municipio no puede ser óbice para exigir de la Administración un

pronunciamiento explícito acerca del cumplimiento de su normativa reguladora. Máxime teniendo en cuenta que gran parte de dicha infraestructura verde viene ya regulada por otras normativas sectoriales distintas a la territorial o urbanística.

3. Sentados los conceptos de *paisaje* y de *infraestructura verde* en los apartados anteriores, nos resta estudiar el contenido y la naturaleza jurídica del informe en materia de ordenación del territorio y paisaje exigido por el **artículo 2.i) del Dley 14/2020**.

Dicho precepto ya define el contenido que debe tener, a los solos efectos de la aplicación del Dley 14/2020, el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje, al definirlo como el *informe emitido por el órgano competente de la Generalitat en estas materias que **evalúa la compatibilidad territorial y paisajística de una instalación de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y su integración en la infraestructura verde del territorio**, con carácter previo, preceptivo y vinculante para las autorizaciones administrativas previas y de construcción requeridas por la legislación del sector eléctrico.*

Y más adelante, el **artículo 25 del Dley 14/2020** especifica el contenido de dicho informe, estableciendo bajo el título de “Informe en materia de ordenación del territorio y paisaje” lo siguiente:

*1. Durante la fase de consultas se trasladará la documentación oportuna en materia de ordenación del territorio y paisaje al órgano competente en estas materias para la emisión de informe en el plazo de 30 días. **Este informe deberá tener carácter favorable únicamente en las siguientes materias:***

- Riesgos naturales o inducidos en el territorio.*
- Paisaje e infraestructura verde.*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

– Afección a los conectores territoriales definidos en la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

– Plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado, en los aspectos de su competencia.

Si a consecuencia del informe emitido se producen modificaciones en el proyecto, o fuera necesario ampliar la información, se emitirá un nuevo informe en el plazo máximo de un mes desde que el órgano territorial competente en energía remita la documentación pertinente.

2. Sin perjuicio del resto de informes y pronunciamientos de las administraciones públicas intervinientes, **este informe tendrá que ser favorable en los términos previstos en el apartado 1** a efectos de poder otorgar la autorización de implantación en suelo no urbanizable de la instalación, **excepto en los supuestos en los cuales la citada autorización no se requiera de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio, urbanística y del paisaje.**

3. **Los ayuntamientos realizarán los informes en materia de paisaje** requeridos en la tramitación de centrales fotovoltaicas, **siempre que no se implanten en suelos no urbanizables con alguna protección paisajística y respondan a alguna de estas características:**

a) Ocupen menos de 10 hectáreas de suelo no urbanizable común y disten de cualquier otra planta más de 2 km.

b) Se instalen sobre suelos urbanos y o urbanizables que hayan superado la evaluación ambiental estratégica.

c) Sean de iniciativa de las administraciones o entidades públicas adscritas y ocupen menos de 10 hectáreas.

Por lo que entendemos que **el informe es preceptivo** para las instalaciones fotovoltaicas reguladas en el Título III, Capítulo I, Sección Primera, del DLEY 14/2020, y que dicho informe se emitirá por los ayuntamientos y no por la

Conselleria con competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, cuando se trate de las instalaciones a que se refiere el artículo 25.3 del DLey 14/2020.

**Respecto a las instalaciones fotovoltaicas cuya autorización sea competencia del Estado, entendemos que no es preceptivo el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje, por haber sido excluido dicho pronunciamiento en el artículo 3.bis del Decreto Ley 14/2020.** En efecto, el artículo 2.i) del Decreto Ley 14/2020 al definir lo que se entiende por autorización de implantación en suelo no urbanizable establece que es:

*el pronunciamiento del órgano competente en materia de energía que, **conforme al informe previo, preceptivo y favorable del órgano competente en materia de ordenación del territorio y paisaje,** autoriza a implantar una instalación de producción de energía eléctrica que utiliza energía primaria de origen renovable en unas concretas parcelas de suelo no urbanizable y establece las condiciones en que podrá realizarse tal implantación. **Este pronunciamiento sustituye a la intervención que realiza la Generalitat en el procedimiento de autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable previsto en la normativa de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.**”*

Por lo que, a nuestro juicio, habiéndose suprimido la exigencia de plan especial y DIC, se está también excluyendo del informe al que se refiere el artículo 2.j) del DLey 14/2020. Esto, no obstante, recomendamos que se modifique la redacción del artículo 3.bis del Decreto Ley 14/2020 y no se haga referencia a DIC ni a Plan Especial, sino a los “instrumentos de intervención de competencia autonómica en el procedimiento de autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable previstos en la normativa de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.”

Y en relación con los ámbitos territoriales prioritarios energéticos y los proyectos prioritarios energéticos, consideramos que dicho informe debe limitarse a valorar los extremos indicados en el artículo 3.5 del Decreto Ley 14/2020.

Respecto al **carácter del informe, ya hemos señalado en qué supuestos consideramos que es preceptivo, y entendemos que también será vinculante en las instalaciones a que se refiere el Título III, Capítulo I, Sección Primera, del Dley 14/2020, pero únicamente respecto a los extremos que señala el artículo 25 del Dley 14/2020, debiendo ser obligatoriamente de carácter favorable.** Es decir: respecto a los riesgos naturales o inducidos en el territorio; al paisaje e infraestructura verde; a la afección a los conectores territoriales definidos en la Estrategia Territorial de Comunitat Valenciana y al Plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado, en los aspectos de su competencia.

Existe a nuestro juicio una posible contradicción entre lo dispuesto en el **artículo 2.j) y el artículo 25.1, ambos del Dley 14/2020**, en la medida en que el primer precepto otorga naturaleza vinculante a la totalidad de los pronunciamientos incluidos en el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje, mientras que el segundo de ellos únicamente liga dicha naturaleza vinculante a los extremos señalados en el mismo. A juicio de esta Abogacía, debe prevalecer lo dispuesto en el artículo 25, dado que se ha aprobado con posterioridad (criterio cronológico), y dado también su mayor grado de especialidad, al concretar y detallar el contenido del informe definido en el artículo 2.1 (criterio de especialidad). Desde la Abogacía General de la Generalitat se recomienda modificar el artículo 2.1. de forma que especifique que es vinculante solo en relación con los pronunciamientos del informe a los que alude el artículo 25.

**¿Qué contenido debe tener dicho informe?** El “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje” debe analizar si se cumplen o no los criterios generales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas, y los criterios territoriales y paisajísticos para la implantación de centrales fotovoltaicas previstos en los **artículos 8 y 10 del Decreto Ley 14/2020**. Respecto a los criterios especiales para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental previstos en el **artículo 9 D Ley 14/2020**, entendemos que deberían también ser aplicados, si bien indirectamente, en la medida en que dentro de la Infraestructura Verde se encuentran incluidos, como ya hemos visto, la totalidad de los espacios protegidos por la normativa medioambiental.

Junto a tales criterios, entendemos que también deberán ser aplicados aquellas directrices de la ETCV a las que nos hemos referido antes, y en todo caso aquellos estudios de paisaje vigentes en la actualidad, por estar vinculados a un PAT aprobado por la Generalitat o que formen parte del planeamiento municipal, y que abarquen el territorio afectado por la central fotovoltaica. Pero también la normativa reguladora de los bienes demaniales afectados, así como aquellas determinaciones de protección que se incluyan en los Catálogos o en las resoluciones que declaren los bienes de interés cultural. La aplicación de todos estos criterios debería convertir la autorización de implantación en suelo no urbanizable en una suerte de autorización reglada, evitando en lo posible la aplicación de juicios de discrecionalidad que dificulten o impidan, sin una adecuada justificación, la implantación de dichas actividades en el territorio.

Los criterios generales del artículo 8 D Ley 14/2020 son los siguientes:

*Artículo 8. **Criterios generales** para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas.*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

1. Con carácter general se **procurará**, teniendo en cuenta la potencia proyectada y la disponibilidad en superficies aptas en los municipios en los que se proyecten, la construcción de centrales fotovoltaicas sobre las envolventes de las edificaciones, incluidas sus cubiertas o techos, y otras construcciones auxiliares de estas, como las pérgolas destinadas a estacionamiento o para el sombreado, frente a la ocupación de suelos de cualquier tipo, con independencia de su situación, clasificación o calificación urbanística, y dentro de estos se considera preferente el aprovechamiento de los suelos en situación urbanizada frente al suelo en situación rural.

2. Cuando se trate de instalaciones sobre edificaciones o construcciones auxiliares, con carácter general, se **procurará** que la disposición de los módulos sea mediante integración arquitectónica o por superposición, frente a la disposición general con inclinación respecto al plano de la envolvente.

3. Las centrales fotovoltaicas se ubicarán en emplazamientos compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico que reúnan las condiciones idóneas desde el punto de vista energético, ambiental, territorial y paisajístico, así como de protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico.

Estas instalaciones, incluidas sus infraestructuras de evacuación hasta la conexión a las redes de transporte o distribución de energía eléctrica, **deberán:**

**a) Mantener los valores, la estructura y la funcionalidad de los procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio.**

**b) Garantizar los valores ambientales, culturales y paisajísticos del territorio.**

**c) Evitar los riesgos naturales e inducidos en el territorio.**

**d) Priorizar su implantación en suelos degradados por explotaciones mineras y vertederos, sin perjuicio del estricto cumplimiento de las obligaciones de restauración y rehabilitación exigidas por la regulación a los titulares y explotadores de tales actividades, así como en suelos de baja capacidad agrícola.**



ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*e) Evitar, con carácter general, la ocupación de suelo no urbanizable protegido o afectado por figuras de protección medioambiental, así como los espacios de elevado valor natural con independencia de su grado de protección legal.*

**f) Utilizar caminos existentes evitando la apertura de nuevos accesos.**

*g) Minimizar el impacto generado por infraestructuras de evacuación hasta la conexión a las redes de transporte o distribución de energía eléctrica, priorizando las centrales fotovoltaicas ubicadas a mayor proximidad de las redes existentes y que aprovechen los pasillos o corredores ya creados, compartiendo cuando sea posible técnica y económicamente los apoyos y zanjias existentes, o que los proyectos coincidan o se solapen temporal y territorialmente.*

*Cuando sea viable técnica y económicamente en función del terreno y la tensión nominal o asignada, las líneas eléctricas de evacuación se proyectarán y construirán como cables de configuración soterrada. En particular tendrán esta disposición las líneas eléctricas interiores al perímetro en que se localicen los grupos primarios convertidores y los equipos de adaptación de frecuencia y tensión para su conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad. En otro caso, cuando deban ser aéreas evitarán discurrir por espacios de elevado valor natural, en especial por lo que respecta a la protección de las aves, y, sin perjuicio de lo que en su caso se disponga en los procedimientos ambientales que sean de aplicación, deberán incorporar de forma expresa medidas para evitar impactos sobre la avifauna cuando se trate de infraestructuras aéreas con conductores desnudos que discurran por zonas de protección de la avifauna.*

*h) Favorecer la integración paisajística de los apoyos o torres metálicas de las líneas eléctrica o la infraestructura asociada a las centrales.*

*i) Procurar acuerdos con los titulares de los derechos reales afectados a la implantación de la central fotovoltaica, evitando la solicitud de la declaración de utilidad pública, en concreto, de la instalación, excepto cuando quede debidamente justificado.*

Es importante advertir, a la hora de interpretar estos criterios, que la mayoría de ellos son orientativos, y que deben versar sobre si afecta o no a los espacios y zonas que ya han sido definidos previamente en un documento de planeamiento debidamente aprobado y en vigor. Es decir, a título de ejemplo, cuando el artículo 8.3.a del DLey 14/2020 establece que las instalaciones deberán mantener los valores, la estructura y la funcionalidad de los procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio, por el mero hecho de que un municipio no haya definido su infraestructura verde no puede emitirse un informe desfavorable u ordenar al municipio que apruebe un plan especial o modifique su planeamiento con el objeto de definir dicha infraestructura verde dejar en suspenso la emisión del informe. Ya dijimos que esa obligación se mantiene incólume haya sido o no definida la infraestructura verde en el planeamiento municipal.

Por su parte, el **artículo 10** del DLey 14/2020 regula los **criterios territoriales y paisajísticos específicos** para la implantación de centrales fotovoltaicas en los siguientes términos:

*1. Los emplazamientos de las centrales fotovoltaicas, además de los criterios generales indicados, tendrán en cuenta los criterios específicos territoriales y paisajísticos siguientes:*

*a) Respetar los valores, procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio, así como de sus elementos de conexión territorial, **no pudiendo reducir en más de un 10% la anchura de los corredores territoriales que se encuentran afectados por la instalación de la central fotovoltaica**, salvo que un determinado ámbito territorial o proyecto concreto haya sido declarado energético prioritario y se acredite con informe de medio natural la irrelevancia ambiental de una reducción mayor.*

*b) **Distar al menos 500 metros de recursos paisajísticos de primer orden como son los bienes de interés cultural, bienes de relevancia local, monumentos naturales y paisajes protegidos**, salvo que el instrumento de paisaje demuestre que ni la contextualización ni*

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*la percepción de estos recursos se ve afectada negativamente por la central fotovoltaica, o que un determinado ámbito territorial o proyecto concreto haya sido declarado energético prioritario y, en este caso, se procederá en la resolución a establecer la distancia, que será como mínimo la establecida en la legislación vigente en materia de patrimonio cultural.*

*c) **Evitar ocupar suelos con pendientes superiores al 25%.***

*d) **Evitar la ocupación de zonas de peligrosidad de inundación 1, 2, 3 y 4 de las categorías del Plan de Acción Territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA) o categorías equivalentes** establecidos a partir de cartografías de peligrosidad aprobadas por organismos oficiales, como el Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables.*

*e) **Utilizar el menor suelo posible de alto valor agrológico, no pudiendo implantarse en los suelos de muy alta capacidad agrológica, salvo mejor conocimiento científico.***

*f) **Minimizar el suelo sellado y los movimientos de tierras** de forma que los módulos fotovoltaicos se sitúen de forma prioritaria sin cimentación continua y sobre el terreno natural.*

*g) **Alejar el perímetro o envolvente del emplazamiento de la central fotovoltaica al menos 100 metros del cauce de los corredores territoriales fluviales regionales y hasta 50 metros del resto de cauces**, sin perjuicio del informe del organismo de cuenca competente.*

*h) Priorizar la **adaptación de la central fotovoltaica a la morfología del territorio y del paisaje y a los elementos naturales de interés**, aunque la planta fotovoltaica tenga que ser discontinua.*

*i) **Minimizar la ocupación de suelos de interés para la recarga de acuíferos**, no pudiendo implantarse en los de alta permeabilidad y buena calidad del acuífero subyacente, excepto mejor conocimiento científico disponible o empleo de tecnología apropiada que garantice la infiltración del agua al subsuelo.*

*2. En el anexo II se recoge, a título informativo, las direcciones URL de acceso a las diferentes capas cartográficas que reflejan los referidos criterios.*

Entendemos que, al igual que los criterios del artículo 8, deben interpretarse los mismos partiendo de un principio básico: **garantizar la protección del territorio que ya está declarado como protegido por una normativa específica**. Es un matiz trascendental: no cabe hacer interpretaciones extensivas de la norma, de modo tal que se amplíe injustificadamente el ámbito de actuación de la Administración pública a la hora de intervenir en la autorización de los usos y actividades sobre el territorio. Como decíamos en nuestras anteriores consideraciones jurídicas, es importante tener en cuenta el carácter reglado de la actuación administrativa a la hora de intervenir en el procedimiento de autorización de tales usos y actividades. Es en la definición del marco normativo donde la Administración sí goza de un amplio margen de discrecionalidad, y puede escoger entre diversas alternativas aquella que más se ajuste a sus criterios de oportunidad. Pero una vez definidas tales alternativas, la aplicación práctica a cada supuesto de hecho debe sustentarse en un estricto cumplimiento de los límites establecidos por el legislador al definir la potestad, que recordemos es de carácter reglado. En la regulación de dicha potestad, al definir los supuestos jurídicos, la norma utiliza en numerosas ocasiones los denominados “conceptos jurídicos indeterminados”, y es lo cierto que deja un “margen de apreciación” en manos del órgano administrativo, y sobre todo de las funcionarias y los funcionarios encargados de la tramitación del procedimiento. Pero no cabe confundir dicha técnica con las llamadas potestades discrecionales. Si en estas últimas caben varias alternativas, todas ellas ajustadas al derecho, en los conceptos jurídicos indeterminados deben ir eliminándose las “zonas de sombra” para determinar, en último término, una única solución ajustada a derecho. Dicha tarea requiere de un análisis exhaustivo de cada caso concreto y de una interpretación ajustada y coherente de la norma, sin rebasar los límites establecidos

por el ordenamiento jurídico, lo que sin duda entorpece y dificulta la tarea. Por ello desde la Abogacía General de la Generalitat se recomienda que, en la medida de lo posible, se procure la utilización de una técnica normativa clara y concisa, capaz de definir los supuestos sin acudir a conceptos indeterminados.

Por último, recordamos un cuestión no menor: el **artículo 22 del Decreto Ley 14/2020** establece que es causa de inadmisión las solicitudes que incumplan de forma notoria los criterios específicos establecidos en los **artículos 9, 10 y 11** del presente decreto ley para las centrales fotovoltaicas o los criterios específicos territoriales, paisajísticos, urbanísticos, medioambientales y energéticos establecidos en las Normas del PECV para el caso de parques eólicos.

**Novena. Sobre la obligación de publicar el presente informe en la web de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad.**

Por último, el escrito de consulta solicita que nos pronunciemos también sobre la aplicación de lo dispuesto en el artículo 27.2 del decreto 105/2017, de 28 de julio, de desarrollo de la ley 2/2015, de 2 de abril, en materia de transparencia, acerca de la “necesidad o no de publicación preceptiva de este informe en la web de nuestra conselleria”.

La nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, dedica el capítulo II de su Título I a regular la publicidad activa, si bien, demora expresamente la entrada en vigor de dicho capítulo hasta transcurridos doce meses de su publicación en el DOGV (Disposición final 3ª de la Ley 1/2022).

Una de las previsiones del capítulo II del título I de la citada Ley -que, por lo expuesto, todavía no está en vigor-, es la recogida en su art. 16.2, según el cual

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

*2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.*

Finalmente, la disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

*2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley.*

Por su parte, el art 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

*Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).*

Por cuanto antecede, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Por todo lo expuesto, emitimos las siguientes

### CONCLUSIONES

**Primera.** De acuerdo con los argumentos expuestos en la Consideración Jurídica Cuarta, el **artículo 19.1 del Dley 14/2020** es aplicable a las instalaciones de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable cuya potencia instalada no sea superior a 50 MW y no excedan del territorio de la Comunitat Valenciana, mientras que el **artículo 10.bis del TRLOTUP** se debe de aplicar al resto de las instalaciones de centrales fotovoltaicas. **No estando ante el mismo ámbito de aplicación, no existe, a nuestro juicio, un conflicto normativo entre ambos preceptos.**

Esto, no obstante, desde la Abogacía General de la Generalitat se recomienda, en uso de las atribuciones reconocidas en el artículo 6 de la LAJ, que se modifique el tenor literal del artículo 10.bis del TRLOTUP para que se especifique su ámbito de aplicación.

**Segunda.** En los términos expuestos en nuestra Consideración Jurídica Quinta, la Generalitat no puede sustituir al Ayuntamiento en la emisión del informe/certificado sobre la compatibilidad urbanística de la instalación, exigido en el **artículo 22 de la Ley 6/2014 y en el artículo 19.1 del Decreto Ley 14/2020**. Dicho informe tiene carácter reglado y, en caso de no emitirse en plazo, puede seguirse el procedimiento.

**Tercera.** De acuerdo con los argumentos expuestos en la Consideración Jurídica Sexta cabe concluir que el **artículo 7.7.a) del TRLOTUP**, añadido por el Dley 1/2022, **es aplicable a la implantación de cualquier instalación de energía renovable en el**

**territorio de la Comunitat Valenciana, salvo a las centrales fotovoltaicas y los parques eólicos cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW y se ubiquen dentro del territorio de la Comunitat Valenciana.** En cualquier caso, el precepto comentado no cabe interpretarlo en el sentido de que está prohibiendo la implantación de centrales fotovoltaicas en otros suelos que no sean suelo no urbanizable común, sino que está calculando un porcentaje máximo de ocupación por municipio, y ese porcentaje se ha calculado sobre un parámetro concreto que es el del suelo no urbanizable común, porcentaje que podría haberse calculado sobre cualquier otro parámetro.

**Cuarta.** Entendemos, por las razones expuestas en la Consideración Jurídica Séptima del presente informe, que el **artículo 3.5 del Decreto Ley 14/2020**, cuando regula la declaración de un área como “prioritaria energética”, y hace referencia a un determinado ámbito territorial y a un proyecto concreto, situado en suelo no urbanizable común, se está refiriendo tanto a que el ámbito territorial se ubique en suelo no urbanizable común como que el proyecto concreto se ubique en suelo no urbanizable común.

**Quinta.** Consideramos que el informe en materia de ordenación del territorio y paisaje es preceptivo respecto a las instalaciones fotovoltaicas reguladas en el Título III, Capítulo I, Sección Primera, del Decreto Ley 14/2020, y también respecto a las “áreas prioritarias energéticas” reguladas en el **artículo 3.5 del Decreto Ley 14/2020**. Y es vinculante exclusivamente en relación con los extremos a que se refiere el **artículo 25.1 del Decreto ley 14/2020**, y el artículo 3.5 de dicho decreto ley en relación con las áreas calificadas como prioritarias energéticas.

Dicho informe deberá limitarse a analizar si tales instalaciones cumplen los criterios establecidos en los **artículos 8 a 10 del DLeY 14/2020**, criterios que son reglados, mientras que para los “proyectos prioritarios energéticos” y los “ámbitos territoriales



prioritarios energéticos”, el informe deberá pronunciarse sobre los extremos señalados en el **artículo 3.5 del Decreto Ley 14/2020**.

De acuerdo con los argumentos expuestos en la Consideración Jurídica Octava del presente informe, cabe concluir que en ningún caso es exigible la presentación de un estudio de paisaje por los promotores de las centrales fotovoltaicas, toda vez que dicha exigencia no está predeterminada normativamente, por lo que sería contraria al ordenamiento jurídico, e iría más allá de los límites que establece la norma al regular el ejercicio de sus potestades por la Administración competente en materia de territorio y paisaje.

**Sexta.** De acuerdo con las atribuciones expresamente reconocidas por el **artículo 6.1 de la LAJG**, por parte de la Abogacía General de la Generalitat se recomienda que se proceda a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial necesarios para evitar situaciones como las descritas en el presente informe, de modo tal que se incorporen las directrices necesarias en materia de instalación de centrales fotovoltaicas y se elaboren, con todos los trámites y garantías procedimentales previstas en la legislación, los planes de ordenación territorial necesarios para ello.

**Séptima.** Igualmente, consideramos necesario recordar que el **artículo 29 del Decreto Ley 14/2020**, bajo el título de resolución de discrepancias entre administraciones y organismos públicos establece:

*Para el supuesto de que el órgano competente para otorgar la autorización energética mantenga discrepancia con el condicionado al proyecto emitido por una administración u organismo público, con los pronunciamientos ambientales o con el informe del órgano competente en ordenación del territorio y paisaje, se procederá a remitir aquella parte del expediente correspondiente al mantenimiento de la discrepancia, junto con su informe, para su resolución por el Consell.*

**Octava.** De acuerdo con los argumentos expuestos en la Consideración Jurídica Novena, no apreciando la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad activa.

Es cuanto se tiene el deber de informar.

El Abogado Coordinador

La Directora General de la  
Abogacía General de la Generalitat