

Consulta sobre dubtes relacionats amb l' "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" de l'Advocacia General de la Generalitat, signat el 4 de novembre de 2022, Expte.: 22189P,

Abans de res volem posar de manifest la nostra sorpresa davant de l'informe rebut per part de l'Advocacia sobre uns aspectes que, en bona part, afecten a les competències que venen exercint-se des de fa anys en el departament competent en matèria d'ordenació de territori i paisatge, amb una interpretació ben diferent de les mateixes legislacions que este informe interpreta, per la qual cosa **ens preocupa seriosament la conflictivitat i judicialització que puguen comportar eixes discrepàncies en cas de contradiccions o llacunes legals susceptibles de distintes interpretacions.**

Al nostre parer **la legislació d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge és, i deuria continuar sent-ho, el marc global legal d'aplicació a qualsevol actuació a tot el territori valencià**, independentment del procediment específic que puga regular la seua implantació i malgrat poder ajustar-lo a l'abast de la seua rellevància o les seues dimensions. En eixe sentit, i **en cas d'existir contradiccions, hauria d'aplicar-se la interpretació del menor aprofitament, és a dir el dels percentatges o interpretacions més restrictives.** L'estricta aplicació de la interpretació de l'Advocacia de la Generalitat ens portaria a un absurd que va en contra d'un principi general com és el d'ocupació racional del sòl.

e poder comptar amb una única interpretació que resulte clara i comprensible per a totes les parts implicades, tant per als tres nivells d'administracions (local, autonòmica

i estatal) i departaments intervinents en la tramitació d'expedients d'energia renovable (energia, medi ambient i territori) com per a les promotores privades interessades i la ciutadania, **exposem a continuació els dubtes interpretatius:**

1.- Sobre els articles 19 del DL 14/2020, 10.bis de la TRLOTUP, i 7.7 de la TRLOTUP (consideracions jurídiques quarta i sisena de l'informe)

L'informe de l'Advocacia aplica el **criteri d'especialitat** que prioritza l'aplicació de la norma específica sobre la general, si bé podria haver introduït altres elements en la interpretació de les normes com la interpretació sistemàtica o el criteri cronològic. O també fer una combinació entre distints principis generals del dret per a interpretar, en cas de conflicte, quin sentit s'ajusta més a la interpretació autèntica del legislador.

Curiosament **per a l'aplicació d'este criteri se recorre al preàmbul** del DL 1/2022, no tenint els preàmbuls pròpiament valor jurídic ni caràcter aparentment específic, i que **es refereix únicament a sòl no urbanitzable comú**, fent referència a **“eliminar trabas burocràtiques 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”** que en este cas fa referència a un procediment d'autorització.

En tot cas, cal recordar que l'aplicació de qualsevol criteri d'interpretació hauria de servir per a quan no pogueren aplicar-se simultàniament ambdues normes, ja que l'article 3 del Codi Civil ordena interpretar les normes sota el precepte de literalitat segons el sentit propi de les seues paraules i en relació amb el context, els antecedents històrics i legislatius i la realitat social del temps en que han de ser aplicades en este cas, d'acord amb els principis generals del dret ambiental, atenent fonamentalment a l'esperit i finalitat de les normes.

D'altra banda, en este cas concret, en el marc jurídic i competencial de l'informe s'omet qualsevol referència al Text Refòs de la Llei de Sòl i Rehabilitació Urbana

(TRLSRU), la qual seria important tractant-se de fixar la **compatibilitat urbanística en sòl no urbanitzable protegit** que està també regulada en l'**article 13** de la mateixa i, encara que se cita l'article 26 del TRLOTUP, **no fa una referència completa al mateix**. A més del que sí recull l'informe sobre la possibilitat de que en sòls rurals de protecció 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*", omet que en la mateixa lletra c del citat article també s'indica que els usos, obres, instal·lacions o activitats que s'implanten en eixos sòls, d'acord amb el títol IV del llibre II, **hauran d'estar previstes en el planejament per ser compatibles amb el manteniment, conservació, millora, aprofitament i posada en valor dels recursos protegits**. Incidint en això, el mateix article continua **exigint que no se generen impactes significatius en el medi ambient i que el seus interès públic o social ha de prevaldre i resultar compatible amb tals valors**.

Tenint en compte tot açò, resulta prudent revisar les conclusions a les que ha arribat l'informe de l'advocacia clarificant també **què és la compatibilitat urbanística en sòl no urbanitzable i si és lògic que per a usos i activitats idèntiques, com ho és una planta solar fotovoltaica independentment de qui l'autoritze, cap un pronunciament diferent per a dita compatibilitat, malgrat la possible contradicció entre el DL 14/2020 i el TRLOTUP**, donat que esta interpretació resulta disruptiva i poc lògica en la pràctica de la tradició urbanística.

Per la seua banda, la conclusió referida al **percentatge de sòl susceptible d'ocupació per unes plantes o altres**, també **ens sembla poc coherent, especialment tenint en compte que entre les dues normes no existeix contradicció i poden aplicar-se de manera concurrent**.

Tanmateix a l'informe es conclou que el criteri d'ocupació màxima del 3% no és aplicable a les plantes regulades pel DL 14/2020 en tant que este no esmenta cap criteri d'ocupació màxima i no hi ha cap "llacuna legal". En concret les pàgines 37 i següents exposen que no s'aplica l'article 7.7 del TRLOTUP a les plantes de tramitació autonòmica perquè no existeix cap regulació a tal efecte en el DL 14/2020, i això

sembla contradictori amb allò expressat en la pàgina 24 del mateix informe on es diu que, **en cas de no haver-hi regulació, sí seria d'aplicació la LOTUP.**

Des del nostre punt de vista, **si en ambdós casos** (compatibilitat urbanística en sòls protegits i percentatge d'ocupació de sòl aplicable), **considerem el DL 14/2020 com a norma especial** trobem diferents articles d'aplicació que no únicament distingeixen entre plantes de tramitació estatal o plantes de tramitació autonòmica, sinó també altres matisos. En efecte, els articles 3 i 3 bis distingeixen entre les de competència autonòmica i estatal, que si bé estes últimes no estan subjectes al DL 14/2020 (sent d'aplicació el règim general en matèria d'ordenació del territori i urbanisme) se regulen en este decret en allò referent a l'article 3 bis. Per la seua banda, dins de les que són de tramitació autonòmica hi ha dos tipus: les no prioritàries i les declarades prioritàries segons l'article 3.5.

Amb caràcter general, per a totes les instal·lacions de competència autonòmica, l'article 8.3 del DL 14/2020 demana **emplaçaments compatibles con el planejament territorial i urbanístic** i **estableix com a norma especial evitar l'ocupació de sòl no urbanitzable protegit o afectat per figures de protecció**. Al nostre parer açò suposa una remissió als criteris generals del TRLOTUP i de la planificació territorial, i en segon lloc al planejament urbanístic.

A més, caldria tenir present que tant la modificació del DL 14/2020 com de LOTUP es realitzen simultàniament a través de la mateixa norma amb rang de llei, que és el DL 1/2022, per la qual cosa s'ha d'aplicar de forma coherent i no com a normes en conflicte ni com àmbits d'aplicació diferents. Per tant les normes introduïdes en els arts. 7 y 10 de LOTUP, deuen ser aplicables igualment a instal·lacions fotovoltaïques de competència estatal i autonòmica (a través del at. 8.3 del DL 14/2020, que fa referència a la compatibilitat territorial, sense perjudici de les exempcions puntuals que establertes per a projectes declarats prioritàris on el propi article 3.5 DL 14/2020 que ho regula eximeix de l'aplicació de l'article 7.7 del TRLOTUP. El control d'eixe compliment (tant territorial com urbanístic) se realitzaria amb el procediment regulat

en els articles 19bis, 20, 21, 25, 9, etc. i de l'informe-certificat urbanístic municipal exigít com actuació prèvia per l'article 19.

Entenem, en este mateix sentit, **que els criteris d'ordenació del territori** (entre ells las normes d'aplicació directa del TRLSRU i del TRLOTUP, i entre aquests els articles 7 i 10), **són aplicables a totes las instal·lacions de competència autonòmica, sense perjudici de la norma especial establerta per a les declarades prioritàries** per l'article 3.5 del DL 14/2020 que permet eximir del llindar màxim previst en l'article 7.7 del TRLOTUP i considerar tàcitament la seua compatibilitat territorial i urbanística en sòl no urbanitzable comú. **De fet, entenem que si l'article 3 del DL 14/2020 exclou el 3% per als projectes declarats prioritàries és perquè dit percentatge sí es aplicable als no prioritàries subjectes al règim general del DL 14/2020.** I esta interpretació se basa en la *literalitat* dels articles 3 i 8 del DL 14/2020 que es la norma especial aplicable.

Únicament recordar que, a més de l'article 10.bis TRLOTUP també estan els articles 21 i 22 TRLOTUP que estableix que els usos en SNU seran "**en funció de sus característiques y con carácter excepcional**"; l'article 26 del TRLOTUP complet com ja s'ha exposat adés; l'article 3 del TRLSRU que estableix els principis d'ocupació del sòl, en particular el que es diu en l'apartat 2; l'article 13 del TRLSRU on també es contempla que **en sòls protegits regeix el principi del que no està expressament permès en la legislació sectorial està prohibit**; i l'article 8 del DL 14/2020 que estableix que **s'han d'evitar els sòls protegits**.

En eixe sentit, reiterem que un principi general en matèria d'ordenació del territori i de l'urbanisme és que davant dues normes contradictòries s'aplique la més restrictiva.

Els dubtes, en definitiva, se centren en si és possible determinar una diferent compatibilitat urbanística en sòl no urbanitzable protegit per a usos i activitats que poden ser idèntiques segons qui les autoritze (mencionar que el fet de tramitar-les en alguns casos l'estat no significa necessàriament que tinguen majors dimensions); **si recórrer al preàmbul del darrer decret llei mereix suficient valor jurídic per a deixar d'aplicar el marc general del TRLOTUP sent que eixa llei no reconeix excepcions; i finalment si cap considerar que unes plantes resulten més racionals que altres en**

funció de l'òrgan que les autoritze sent per eixe motiu adequat deixar d'aplicar els preceptes referits a criteris d'ocupació racional de sòl del títol I del llibre I del TRLOTUP que es regula de manera específica per a les fotovoltaïques.

2.- Sobre la possibilitat que la Generalitat valore la compatibilitat urbanística per a instal·lar centrals fotovoltaïques quan l'Ajuntament no emeta certificat de compatibilitat (consideració jurídica cinquena de l'informe)

En esta part de l'informe pensem que no es respon amb precisió a la consulta efectuada per sotssecretària. Al nostre entendre es pregunta de manera genèrica sobre la valoració de la compatibilitat i l'emissió del corresponent informe d'ordenació del territori i paisatge si no consta informe/certificat de compatibilitat de l'Ajuntament.

En eixe sentit, a més del que ja s'ha comentat en el punt anterior per a distingir entre la compatibilitat en sòls no urbanitzables comuns o protegits, cal tenir present que l'article 19.1 estableix un criteri interpretatiu únicament per a la compatibilitat urbanística, de tal manera que urbanísticament tret que la producció d'energia renovable o les instal·lacions fotovoltaïques estigueren prohibides en una determinada zona, s'entendria que aquestes són un ús urbanístic compatible, però **sense perjudici d'allò que pugua desprendre's de l'ordenació del territori o el planejament territorial que sempre serien de competència autonòmica.**

Davant d'estes diferències entre ambdós nivells d'ordenació **caldría una major precisió al respecte de les funcions de cada administració** donat que, si bé les competències en matèria de compatibilitat urbanística són concurrents entre la Generalitat i les administracions locals, és l'article 22 del DL 14/2020 el que acota que en este cas l'informe urbanístic siga municipal. Però **en cap cas es refereix a la compatibilitat territorial ni al compliment de la normativa d'ordenació del territori que sí deu vigilar la Generalitat en sòl no urbanitzable**, i que comprén entre altres qüestions la validació del compliment de l'article 8 del DL 14/2020 que demana **evitar l'ocupació de sòls protegits** o la supervisió de la **coherència i funcionalitat de la**

infraestructura verda a qualsevol escala (quan aquesta s'haja delimitat) de conformitat amb l'article 4 del TRLOTUP.

Atenent a estes qüestions i tractant-se l'ordenació dels usos del sòl d'un aspecte propi de l'ordenació del territori més ampli que l'estrictament urbanístic, **no deu la Generalitat aplicar de manera integrada i coherent la seua normativa autonòmica en matèria d'implantació d'energies renovables i en matèria d'ordenació del territori i el paisatge de manera justificada?**

3.- Sobre l'abast de la declaració de prioritat energètica segons l'article 3.5 del DL 14/2020 (consideració jurídica setena de l'informe)

Entenem que la declaració de prioritat energètica fa referència exclusivament a sòls no urbanitzables comuns, i coincidim en la interpretació nítida de la norma en este cas. Se discrepa, no obstant, de la seua ineficaç utilitat precisament en allò que pretenia vertaderament la llei, i que al nostre parer era flexibilitzar el percentatge d'ocupació de sòl que, segons es desprén de l'informe jurídic, resultaria innecessari en plantes autonòmiques i no s'aplicaria en cap cas a les plantes de tramitació estatal. Reiterem la nostra discrepància en la qüestió concret al llindar d'ocupació racional de sòl que entenem aplicable a totes les instal·lacions fotovoltaïques independentment de l'òrgan que les autoritze, i expliquem seguidament alguns dubtes no resoltos i que estarien relacionats amb la tercera qüestió efectuada en la consulta de sotssecretaria que l'informe de l'advocacia no respon exactament.

La pregunta en qüestió era *"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"*. Això és

important perquè, podent ser compatible en sòl no urbanitzable protegit en alguns casos (independentment del motiu que siguera, bé per estar expressament previst en el planejament o per l'aplicació d'una determinada interpretació de la norma) podria trasvassar-se part del llinar a eixos sòls. La nostra opinió és que sí podria fer-se si foren compatibles amb el manteniment, conservació, millora, aprofitament i posada en valor dels recursos protegits.

Al marge d'eixa consideració, allò que ens trobem en l'únic àmbit declarat de prioritat energètica fins ara són projectes que parcialment declarats prioritaris perquè una part d'ells està en sòl no urbanitzable comú i part en protegit, amb la dificultat de redacció combinada dels informes en eixos casos.

4.- Sobre l'exigència de demanar Estudis de Paisatge per a la implantació de centrals fotovoltaïques. (consideració jurídica vuitena de l'informe)

L'article 6.4 exposa que els estudis de paisatge analitzen l'ordenació urbana i territorial i els processos que incideixen en el paisatge, mentre que els estudis d'integració paisatgística valoren els efectes d'una determinada actuació sobre el caràcter i la percepció del mateix amb la finalitat d'establir mesures per evitar o mitigar els efectes negatius.

En general, els primers acompanyen plans i els segons projectes. El problema sorgeix quan la magnitud dels efectes sobre el paisatge (per una única actuació o per l'efecte acumulatiu de moltes d'elles) adquireixen dimensions pròpies d'un pla i no es disposa d'una delimitació prèvia de la infraestructura verda (IV) a escala de l'àmbit afectat.

Per eixe motiu la llei deixa l'exigència d'instrument de paisatge (sense especificar quin) per a les declaracions d'interés comunitari, les dimensions de les quals no estan delimitades per cap precepte legal malgrat no poder considerar-se pròpiament com un pla tot i habilitar usos i activitats en el rústic amb caràcter temporal.

De la interpretació que fa de la norma l'advocacia general de la Generalitat sembla desprendre's que l'article 25 del DL 14/2020 no es d'aplicació a les plantes de tramitació estatal i que, per tant, no cal cap informe sobre paisatge i infraestructura verda. En tot cas, s'argumenta, mai seria preceptiu ni vinculant en aquelles instal·lacions d'energia fotovoltaica que hagen de ser autoritzades per l'Estat. Cal tindre en compte que aquestes són, justament, les que més impacte tenen en el territori, en el paisatge i la infraestructura verda.

En el cas dels projectes de centrals fotovoltaiques que tramita l'estat, en ocasions de dimensions considerables, sovint en àmbits on la planificació urbanística o territorial no preveu ni ha avaluat ambientalment amb anterioritat este ús concret i on ni la planificació urbanística ni la territorial ha definit o caracteritzat la infraestructura verda (sistema territorial bàsic) amb caràcter previ a l'ordenació (inexistent) d'estos usos i activitats en el territori, la legislació autonòmica (TRLOTUP) contempla, amb caràcter general, eximir de DIC (declaració de interès comunitario) les instal·lacions d'energies renovables que compten amb un pla especial aprovat que ordene específicament estos usos vinculats a la utilització racional de los recursos naturals en el medi rural, entenent que els plans especials complementen o modifiquen altres plans amb la finalitat d'establir l'ordenació territorial i urbanística d'actuacions que siguen d'interès general com podrien ser les centrals fotovoltaiques.

Certament l'avaluació de l'impacte ambiental per part de l'estat acompanya a un projecte, però este projecte pot perfectament requerir d'alguna figura urbanística (DIC) o instrument d'ordenació territorial o urbanística (pla especial) per a la seua implantació. No es pot donar per sentat que totes les plantes de tramitació estatal estaran exemptes d'eixa tramitació perquè no se pot saber si compten amb la total disponibilitat del sòl o no (ni pressuposar l'acord de tots els propietaris de les terres ni que es declararà la utilitat pública en concret que les habilite a l'expropiació d'aquestes). En eixos casos serien exigibles estudis d'integració paisatgística o estudis de paisatge.

Però no sols en eixos casos, sinó que de conformitat amb l'article 6 del TRLOTUP “*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 condicionantes, criterios o instrumentos de paisaje*”. Tant si són plans com si són projectes aquests instruments de paisatge són exigibles.

Per tot açò, entenem que l'omissió d'eixe requisit podria entrar en conflicte amb la legislació sectorial de paisatge de la Comunitat Valenciana i impedir l'exercici d'unes competències en ordenació del territori que li són pròpies i exclusives. **En aquest cas, sent la Direcció General de Política Territorial i Paisatge consultada durant l'avaluació de l'impacte ambiental dels projectes, dubtem si únicament es poden informar estes instal·lacions com a projectes que són aplicant el TRLOTUP i exigint per tant estudis d'integració paisatgística o si, com implantacions susceptibles de requerir un instrument d'ordenació per a la seua implantació pot demanar-se estudi de paisatge. En cas contrari, com ha de garantir la Generalitat el compliment de la seua legislació autonòmica?**

Per concloure, cal tenir en compte que l'abast jurídic de l'informe de l'advocacia general de la Generalitat, unit a la necessitat de traslladar les nostres consideracions respecte del mateix en un temps apremiant, dificulta en la pràctica plasmar amb profunditat en estes primeres consideracions els fonaments jurídics que les sustenten.

La Directora General de
Política Territorial i Paisatge

La Secretària Autònoma de
Política Territorial, Urbanisme i Paisatge