
 <p>GENERALITAT VALENCIANA Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad</p>	<p>Dirección General de Urbanismo CIUDAD ADMINISTRATIVA 9 DE OCTUBRE Torre 1 C/ de la Democracia, 77- 46018 VALENCIA - Tel. 012</p>	
--	---	---

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística.

EXPTE: C-33/2023-Solcon 2894106.

Municipio: Alcoy

Asunto: Posibles discrepancias entre TRLOTUP y PORN en supuestos de excepción de DIC

AYUNTAMIENTO DE ALCOY

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 26 de octubre de 2022 tiene entrada en el Servicio Territorial de Urbanismo de Alicante la solicitud efectuada por el Ayuntamiento de Alcoy instando a esta administración un pronunciamiento acerca de las posibles discrepancias existentes entre el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, que exceptúa la obtención de declaración de interés comunitario en la implantación de usos y aprovechamientos excepcionalmente atribuidos en el suelo urbano protegido por los instrumentos de ordenación ambiental (artículo 217 c), y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales del Carrascal de El Carrascal de La Font Roja y de la Sierrade Mariola, que contemplan la exigencia de declaración de interés comunitario en la implantación de determinados usos previstos en los mismos (artículos 52.3 y 56.1, respectivamente).

Segundo.- La consulta se efectúa en los siguientes términos:

«(...) Sin perjuicio del concreto caso planteado, interesa conocer la posición de esa Administración con carácter general, cuando los usos y aprovechamientos están previstos expresamente en los PORN's (caso de exención de DIC) y estos, a su vez, exigen la obtención de la Declaración, lo que sucede en los Parques Naturales de Font Roja y Mariola, que afectan a este término municipal».

CONSIDERACIONES TÉCNICO-JURÍDICAS

Primera. – Para dar respuesta a la consulta efectuada debemos atender a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (en adelante TRLOTUP) así como a lo previsto en el Plan General de Ordenación Urbana de Alcoy, aprobado por resolución del Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de fecha 20 de julio de 1989; el Decreto 76/2001, de 2 de abril del Consell, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sierra Mariola y el Decreto 121/2004, de 16 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y la revisión del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del

Carrascal de la Font Roja. Asimismo, resulta necesario hacer mención a la legislación urbanística autonómica que se encontraba vigente en el momento de aprobación de los mencionados Planes de Ordenación, esto es, la 4/1992, de 5 de junio, sobre el suelo no urbanizable.

Segunda.- Como ya se ha indicado, el objeto del presente informe es discernir la posible discrepancia existente entre el artículo 217 c) del TRLOTUP y los artículos 52.3 y 56.1 de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de el Carrascal de la Font Roja y de la Sierra de Mariola en cuanto a la exigencia o no de declaración de interés comunitario en la implantación de los usos y aprovechamientos expresamente atribuidos en los citados preceptos de los instrumentos de ordenación ambiental.

Tercera.- El PORN de la Sierra de Mariola, aprobado en el año 2001 conforme a las determinaciones contempladas en la Ley 4/1992, establece en su artículo 56.1:

«Artículo 56. Actividades de alojamiento y restauración en medio rural.

*1. Se podrán autorizar **en todo el ámbito del PORN excepto en las Áreas de Protección Integral**, los nuevos establecimientos de alojamiento y restauración cuando se realicen mediante rehabilitación o restauración de las construcciones tradicionales (masos). En base a lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición adicional séptima de la **Ley 4/1992**, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre Suelo No Urbanizable (DOGV 1.806, de 17.06.1992) se podrá permitir un incremento del volumen edificado de hasta el 25%, siempre que la ampliación quede adosada al edificio existente y no suponga una pérdida de valores culturales o naturales. La construcción de instalaciones complementarias que no consuman volumen (piscinas, pistas de tenis, aparcamientos, etc.) no podrá ocupar una superficie mayor del 5% de la superficie de la parcela, sin superar nunca los 1.000 m². También deberá garantizarse que el acceso de público no representa un perjuicio para los recursos naturales de la zona. Previamente a la obtención de licencia urbanística requerirán informe favorable de la administración competente en espacios naturales protegidos, **Declaración de Interés Comunitario y Estimación de Impacto Ambiental**».*

Cuarta.- Por su parte, el PORN del Parque Natural del Carrascal de la Font Roja, aprobado también conforme a las determinaciones contempladas en la Ley 4/1992, establece en su artículo 52.3:

«Artículo 52. Actividades de alojamiento, educación y restauración en medio rural

*3. En base a lo que se dispone en el apartado 2 de la disposición adicional séptima de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la Generalitat Valenciana, sobre suelo no urbanizable (DOGV núm. 1806 de 17.06.92), en adelante **Ley 4/1992**, se podrán autorizar **en todo el ámbito del PORN excepto en las áreas de protección integral** del parque natural que define el PRUG, los establecimientos de alojamiento, educación no reglada y restauración cuando se realicen mediante rehabilitación o restauración de las construcciones tradicionales (masías). Se podrá permitir un incremento del volumen edificado hasta el 25%, siempre que la ampliación quede adosada al edificio existente como un único volumen y no suponga la pérdida de valores culturales o naturales. También se deberá garantizar que el acceso de público no represente un perjuicio para los recursos naturales de la zona, además de cumplir lo que dispone el artículo 55.5, y deberá tener adecuadamente resueltos el acceso rodado con la red viaria y de pistas forestales existente, el aparcamiento, el abastecimiento y recogida de agua y la*

*eliminación y la depuración de todo tipo de residuos y vertidos. Previamente a la obtención de licencia urbanística requerirán el informe favorable del órgano competente en materia de espacios naturales, **declaración de interés comunitario** y estimación de impacto ambiental».*

Quinta.- La derogada Ley 4/1992 sujetaba a declaración de interés comunitario, sin excepción, la implantación de las actividades turísticas, recreativas, deportivas, de ocio y esparcimiento, y terciarias en general contempladas en su artículo 19. Asimismo, el apartado segundo de su Disposición Adicional Séptima, a la que se remiten expresamente los preceptos transcritos, contempló la posibilidad de implantar actividades sobre patrimonio arquitectónico existente en suelo no urbanizable, pronunciándose en los siguientes términos:

«Cuando las solicitudes a que se refiere la presente Ley pretendan la realización de la correspondiente actividad mediante la adecuada recuperación del patrimonio arquitectónico radicado en suelo no urbanizable podrá eximirse a la misma, razonadamente, de aquellas limitaciones impuestas con carácter general que impidan o dificulten gravemente el expresado objetivo de recuperación y revitalización del patrimonio arquitectónico».

Sexta.- Acorde con ello, los PORN que nos ocupan recogieron entre sus determinaciones la obligatoriedad de la obtención de declaración de interés comunitario para la implantación de los usos de alojamiento y restauración (PORN de Sierra Mariola) y los usos de alojamiento, educación no reglada y restauración (PORN de El Carrascal de la Font Roja) mediante la rehabilitación o restauración de las masías tradicionales existentes, con los requisitos específicos que dichos instrumentos ambientales añadieron, sin contemplar excepción alguna al régimen de autorización mediante declaración de interés comunitario por cuanto que tal excepcionalidad no estaba contemplada en la Ley 4/1992.

Séptima.- La ley 10/2004, de 9 de diciembre, de suelo no urbanizable, que derogó la Ley 4/1992, tampoco contempló la excepción a la exigencia de declaración de interés comunitario. Dicha excepción la introdujo la Ley 12/2010, de 21 de julio, de medidas urgentes para agilizar el ejercicio de actividades productivas y la creación de empleo, la cual modificó la Ley 10/2004 introduciendo una modificación sustancial en el régimen que analizamos mediante la introducción de un párrafo en su artículo 32, con el siguiente tenor literal:

«(...) Asimismo, tampoco requerirán declaración de interés comunitario los usos y aprovechamientos que excepcionalmente vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos que califiquen el suelo como no urbanizable protegido, requiriéndose, en este caso, con carácter previo a la implantación del uso o aprovechamiento correspondiente, el informe favorable de la conselleria competente en materia de espacios naturales».

Octava.- Este régimen se mantuvo con la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, estando recogido actualmente en el artículo 217 c) de su Texto Refundido:

« Artículo 217. Excepciones a la exigencia de declaración de interés comunitario por existir un planeamiento territorial.

No requerirán declaración de interés comunitario los usos y aprovechamientos que estén previstos expresamente en los siguientes instrumentos de planeamiento:

c) Los que, excepcionalmente, vengan atribuidos en los instrumentos de ordenación ambiental previstos en la normativa de espacios naturales protegidos **que califiquen el suelo como protegido**, requiriéndose en este caso, con carácter previo a la implantación del uso o aprovechamiento correspondiente, el informe favorable de la conselleria competente en materia de espacios naturales y de paisaje».

Novena.- Para la aplicación de esta excepción, el artículo 216 del TRLOTUP añade el informe de la conselleria con competencias en materia de urbanismo, al señalar en su apartado segundo:

«216. Actividades que requieren declaración de interés comunitario.

2. La autorización de estos usos y aprovechamientos no requerirán de declaración de interés comunitario en los supuestos previstos en los artículos 217, 218 y 219 de este texto refundido. En estos supuestos se tendrá que solicitar, con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal, un **informe de la conselleria competente en materia de urbanismo** y ordenación del territorio y de las administraciones cuyas competencias puedan resultar afectadas por la implantación de estas actuaciones».

Décima.- Así pues, del marco jurídico nacido con la Ley 12/2010 y vigente en la actualidad se infiere la pretensión del legislador de no someter al procedimiento de declaración de interés comunitario la implantación de los usos y aprovechamientos atribuidos expresamente y de manera excepcional en los instrumentos de ordenación ambiental en los ámbitos de **suelo protegido por el instrumento de ordenación**, por lo que la excepción de declaración de interés comunitario **no resulta de aplicación (i)** en el resto del suelo no urbanizable que, aun estando incluido en el ámbito del Plan de Ordenación, no goce de dicha protección, como por ejemplo, **las áreas de amortiguación de impactos**, ni tampoco **(ii)** en los suelos protegidos por el Plan de Ordenación en los que dicho instrumento no atribuya expresamente los usos o aprovechamientos permitidos o, en su caso, los prohíba (en el caso que nos ocupa, en la Áreas o Zonas de protección integral)

Décimo primera.- Delimitado el alcance de la previsión legal, procede entrar a analizar la repercusión de la misma en los Planes de Ordenación del Carrascal de la Font Roja y de la Sierra de Mariola.

Como ya hemos visto, ambos PORN contemplan la posibilidad de implantar en todo el ámbito del PORN, excepto en las áreas de protección integral del parque natural, los usos de alojamiento, restauración y educación no reglada (este último uso sólo contemplado en el PORN de El Carrascal de la Font Roja) mediante la rehabilitación o restauración de las masías tradicionales existentes, con las limitaciones que prevén los artículos transcritos en la consideración tercera.

Ambos preceptos, con una redacción similar, establecen la necesidad de que dicha implantación se efectúe mediante la obtención de la correspondiente declaración de interés comunitario. Y es aquí donde surge la duda cuya resolución solicita el Ayuntamiento de Alcoy, centrada en la necesidad de determinar si, al ser una previsión expresa de los PORN que nos ocupan, sigue siendo exigible la declaración de interés comunitario para la implantación de tales usos o, por el contrario, prevalece la excepción contemplada en el artículo 217 c) del

TRLOTUP.

Décimo segunda.- Para dar respuesta a la cuestión suscitada debemos analizar si la remisión que efectúan ambos PORN a la declaración de interés comunitario mediante la cita expresa a la Ley 4/1992 constituye una referencia normativa (o reenvío) meramente formal o, por el contrario, debe ser concebida como una referencia normativa material. Ello tiene trascendencia, por cuanto que si concluimos que estamos ante un **reenvío formal**, los preceptos de los PORN analizados estarían sujetos a las modificaciones sucesivas del texto legal al que se remiten y, por el contrario, si la conclusión fuese que nos encontramos ante un **reenvío material**, el texto contenido en los PORN sería aplicable con la redacción literal dada a los mismos.

Décimo tercera.- Para llegar a una u otra conclusión debemos apreciar, en primer lugar, que la previsión contenida en ambos Planes de Ordenación respecto a la exigencia de declaración de interés comunitario no constituye una determinación redactada ex profeso para estos instrumentos de ordenación. De este modo, se puede apreciar que ninguno de los PORN analizados asumen como propio el texto de los preceptos legales aplicables a la actuación, lo cual se habría conseguido mediante una transcripción literal de su texto sin cita expresa a la norma de la cual provienen, ni tampoco contienen ninguna otra indicación que nos permita intuir que la exigencia de obtención de declaración de interés comunitario constituye una previsión expresa del instrumento de ordenación ambiental con independencia de las modificaciones posteriores que pudiere tener la norma legal de la que provienen.

Décimo cuarta.- De las consideraciones expresadas cabe concluir que ambos instrumentos de ordenación realizan una mera **cita al marco normativo vigente en el momento de su redacción** constituido por la Ley 4/1992, conformando así un **reenvío normativo formal** sujeto, por ello, a las sucesivas modificaciones del texto legal al que efectúa el reenvío, lo cual implica que, hoy por hoy, resulten plenamente aplicables las previsiones contenidas en el artículo 217 c) del TRLOTUP.

Décimo quinta.- Llegados a este punto, debemos determinar con exactitud cuáles son las áreas de suelo protegido por los PORN en las que puede tener cabida, sin declaración de interés comunitario al amparo del artículo 217 c) del TRLOTUP, la implantación de los usos contemplados en los artículos 56.1 y 52.3 de los citados PORN, anteriormente transcritos. Para ello debemos acudir a los preceptos que establecen la zonificación de ambos instrumentos de ordenación ambiental, que son:

1) Artículo 8.1 del PORN de la Sierra de Mariola. Delimita las áreas que conforman el Parque Natural y las separa de las áreas de amortiguación de impactos. Las áreas que constituyen suelo protegido del Parque Natural son :

- A.1. Áreas de Protección Integral.
- A.2. Áreas de Protección Ecológica.
- A.3. Áreas de Protección Paisajística.

2) Artículo 62.1 del Plan Rector de Usos y Gestión del Parque Natural de El Carrascal de la Font Roja (PRUG). En este caso, el PRUG, aprobado conjuntamente con el PORN,

delimita las siguientes zonas:

- a. Zona de protección integral de refugio (R)
- b. Zona de protección integral tranquila (A)
- c. Zona de protección paisajística y actividad compatible (B)
- d. Zona de uso público sostenible (C)

Décimo sexta.- Partiendo de dicha zonificación, de la exclusión de las áreas de protección integral contemplada en los artículos 56.1 y 52.3 de los PORN y atendiendo al tenor literal del artículo 217 c) del TRLOTUP, podemos concluir que:

- En el Parque Natural de la Sierra de Mariola, la excepción de obtención de DIC sólo puede tener cabida en las Áreas de Protección Ecológica y en las Áreas de Protección Paisajística.
- En el Parque Natural de El Carrascal de la Font Roja, la excepción de obtención de DIC sólo tiene cabida en la Zona de protección paisajística y actividad compatible (B).

Décimo séptima.- Lo expuesto hasta el momento da respuesta a la consulta formulada por la Corporación. No obstante ello, dada la incidencia que puede tener sobre el asunto debatido, resulta conveniente hacer mención también a la excepción a la exigencia de declaración de interés comunitario contemplada en el **artículo 219.1 del TRLOTUP**. Este precepto señala lo siguiente.

*«1. La **reutilización de arquitectura tradicional** para la implantación de alojamiento turístico rural, bodegas, almazaras y establecimientos de restauración o asimilados en vivienda rural o construcción agraria o industrial legalmente edificada, está exenta de declaración de interés comunitario, pero sujeta a informe vinculante de las consellerias competentes en materia de turismo, de urbanismo, de agricultura y de carreteras, en su caso, así como a licencia municipal. Las solicitudes realizadas al amparo de este precepto podrán conllevar una ampliación de hasta un veinte por cien de la edificación legalmente construida».*

Décimo octava.- Como se puede apreciar, el TRLOTUP persigue con este precepto un fin similar al contemplado en los artículos 52.3 y 56.1 de los PORN de El Carrascal de la Font Roja y Sierra de Mariola, respectivamente, que no es otro que posibilitar la implantación de los usos detallados mediante la reutilización de "arquitectura tradicional", concepto en el cual tienen cabida las "masías tradicionales". Quiere decirse con ello que la excepción de declaración de interés comunitario contemplada en este precepto también podría amparar, en su caso, la implantación de los usos de alojamiento y restauración previstos en los PORN que nos ocupan mediante la rehabilitación o restauración de las masías tradicionales, a excepción, claro está, de aquéllas que estuvieren ubicadas en las áreas de protección integral. Dicha implantación estará sujeta a los límites de ampliación que fija el artículo 219.1 del TRLOTUP (20% de la edificación legalmente edificada), no los establecidos en los PORN (25% del volumen edificado). Al amparo de este artículo 219.1 no podría autorizarse, en cambio, el uso de educación no reglada que contempla el PORN del Parque Natural del Carrascal de la Font Roja al no ser un uso previsto en el artículo 219.1 del TRLOTUP.

Décimo novena.- En cuanto a la compatibilidad de los usos y aprovechamientos contemplados en los PORN con las determinaciones del Plan General debemos acudir al artículo 52.3 del mismo, de acuerdo con el cual:

«3. En todas aquellas zonas incluidas en el ámbito del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Mariola y del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Carrascal de la Font Roja regirán también con carácter prevalente las determinaciones contenidas en dichos planes».

Vigésima.- Por último, se ha de hacer referencia a los artículos 26.6 del PORN de El Carrascal de la Font Roja y 28.2 del PORN de la Sierra de Mariola. Ambos preceptos contienen la referencia a las masías como elementos tradicionales que son objeto de especial protección con el fin de garantizar la conservación y recuperación de los valores arquitectónicos y tipológicos relacionados con las actividades tradicionalmente desarrolladas en el territorio, conteniendo el primero de ellos la referencia expresa a la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, del Patrimonio Cultural Valenciano. Por tal motivo, se considera pertinente señalar esta circunstancia a fin de que se tenga en consideración a la hora de acometer cualquier actuación que tenga incidencia sobre tales bienes.

Vigésimo primera.- A la vista de la totalidad de las consideraciones expuestas, cabe extraerlas siguientes **conclusiones**:

A.- En relación con el PORN de la Sierra de Mariola:

1ª) Al amparo del artículo 217 c) del TRLOTUP, no requerirá declaración de interés comunitario la implantación de los usos de alojamiento turístico y restauración que se efectúen mediante la rehabilitación o restauración de las masías existentes en el suelo protegido de este PORN, excepto en las áreas de protección integral. Ello implica que, al amparo de este precepto, **sólo podrá tener cabida en las masías existentes en las Áreas de protección ecológica y en las Áreas de protección paisajística**, partiendo de la zonificación prevista en el artículo 8.1 del mencionado instrumento. Dicha implantación estará sujeta a los límites fijados en el artículo 56.1 del PORN.

2ª) Al amparo del artículo 219.1 del TRLOTUP, no requerirá declaración de interés comunitario la implantación de los usos de alojamiento turístico y restauración que se efectúen mediante la rehabilitación o restauración de las masías existentes **ubicadas en todo el ámbito del PORN, excepto en las áreas de protección integral**. La actuación estará sujeta a los límites contemplados en este precepto legal.

3ª) Con carácter previo a la implantación de tales usos y aprovechamientos deberá obtenerse informe favorable de la Conselleria competente en materia de espacios naturales y de paisaje e, igualmente, informe favorable de la Conselleria con competencias en materia de urbanismo.

4ª) En cualquier caso, habrá de tenerse presente lo establecido en el artículo 28.2 del PORN en cuanto a la consideración de las masías como elementos tradicionales que son objeto de especial protección, en los términos expuestos en la consideración vigésima del presente informe.

B.- En relación con el PORN de El Carrascal de la Font Roja:

1ª) Al amparo del artículo 217 c) del TRLOTUP, no requerirá declaración de interés comunitario la implantación de los usos de alojamiento turístico, educación no reglada y restauración que se efectúen mediante la rehabilitación o restauración de las masías existentes en el suelo protegido de este PORN excepto en las áreas de protección integral. Ello implica que, al amparo de este precepto, **sólo podrá tener cabida en las masías existentes en la Zona de protección paisajística y actividad compatible (B)**, de acuerdo con la zonificación establecida en el artículo 62.1 del PORN. Dicha implantación estará sujeta a los límites fijados en el artículo 52.3 del mismo.

2ª) Al amparo del artículo 219.1 del TRLOTUP, no requerirá declaración de interés comunitario la implantación de los usos de alojamiento turístico y restauración (no de educación reglada) que se efectúen mediante la rehabilitación o restauración de las masías existentes **ubicadas en todo el ámbito del PORN, excepto en las áreas de protección integral**. La actuación estará sujeta a los límites contemplados en este precepto legal.

3ª) Con carácter previo a la implantación de tales usos y aprovechamientos deberá obtenerse informe favorable de la Conselleria competente en materia de espacios naturales y de paisaje, igualmente, informe favorable de la Conselleria con competencias en materia de urbanismo.

4ª) En cualquier caso, habrá de tenerse presente lo establecido en el artículo 26.6 del PORN en cuanto a la consideración de las masías como elementos tradicionales que son objeto de especial protección, en los términos expuestos en la consideración vigésima del presente informe.

Vigésimo segunda.- Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece que es atribución de la persona titular de la Dirección General con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo: "Evacuar, previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno, las consultas que, en cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los Ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante".

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesible por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la conselleria en la siguiente dirección:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO