

Expediente: C-49/20219

Municipio: Villalonga

Asunto: Aplicabilidad art. 7.1 Ley 5/2019 Estructuras Agrarias Comunidad Valenciana

REF: OL/CM

Ayuntamiento de Villalonga
Carrer Enginyer Roselló, 1,
46720 Vilallonga

En fecha **08/10/2019** tuvo entrada en el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito del Ayuntamiento de Villalonga en el que se consulta a este departamento en relación con las siguientes cuestiones relacionadas con actuaciones en SnU:

1º *“Si a las solicitudes de licencia en relación con las **construcciones, instalaciones y viviendas** que puedan permitirse conforme a la legislación urbanística y sectorial aplicable a Suelo No Urbanizable Común (SNUC), así como de los **vallados** de dichas parcelas, les resulta de aplicación la previsión del **artículo 7.1 Ley 5/2019**, de 28 de febrero, de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, y por tanto resulta **preceptivo el informe favorable de las Consellería de agricultura** con carácter previo a la concesión de la autorización”.*

2º *“De resultar preceptivo dicho informe, si el mismo es **vinculante** o no para el Ayuntamiento.”*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA.- La redacción literal del artículo cuya aplicabilidad se consulta, es del siguiente tenor:

“Artículo 7. Actuaciones en suelo no urbanizable o con valores agrarios y rurales.

1. De acuerdo con los fines de la presente ley, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa urbanística, de ordenación del territorio o de protección ambiental y paisajística vigente, con carácter previo a la autorización del órgano competente será preceptivo el informe favorable por parte de la conselleria competente en materia de agricultura, respecto de todas aquellas obras, usos, instalaciones y aprovechamientos cuyas realizaciones incidan en suelo no urbanizable, en el marco de lo dispuesto en los artículos 197 y 201 de la Ley 5/2014, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.” (LOTUP)

Por lo tanto, para la aplicación de este artículo, o lo que es lo mismo, para establecer la exigencia de este concreto informe sectorial preceptivo y favorable de la Conselleria de Agricultura, el mismo debe considerarse:

- de acuerdo con los fines de la Ley de Infraestructuras Agrarias;

- dentro del marco de los citados artículos de la LOTUP;
- y sin perjuicio de lo dispuesto en la LOTUP.

Por otra parte, para el análisis de la consulta efectuada, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), que tiene el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en la Constitución, a tenor de lo dispuesto en su D.F. Segunda.

Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

- a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.*
- b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.*
- c) La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.*
- d) La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.*

PRIMERA.- En primer lugar, partiremos del análisis del bien jurídico protegido por cada una de las leyes que tratamos de conjugar.

La Ley 5/2019 de Estructuras Agrarias nace como consecuencia de la necesidad de atender a los problemas de las estructuras agrarias y sus consecuencias perjudiciales en la cadena alimentaria (abandono de tierras, excesiva fragmentación de la propiedad, carencia de una cultura de la gestión en común de la tierra, mercado de tierras no suficientemente dinámico, carencia histórica de herramientas de información para la toma de decisiones sobre alternativas de cultivo, falta de inversión pública y privada en beneficio del sector agrario y el desarrollo rural). Así, tiene como finalidad promover una acción integral sobre las estructuras agrarias que impulse procesos de reestructuración que ofrezcan todas las posibilidades que puedan existir en la agricultura valenciana, para constituir explotaciones viables y respetuosas con el territorio y el medio ambiente.

Por su parte, la LOTUP, para el cumplimiento de su objeto de regular la ordenación del territorio, la actividad urbanística, la utilización racional del suelo y la conservación del medio natural, debe incorporar los principios del desarrollo sostenible del art. 3 TR Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana mencionado en la consideración previa y que reproduce su art. 3.

Por lo tanto, la lógica nos lleva a entender que, para la protección de la estructuras agrarias que hagan posible que las explotaciones sean viables, **no es preceptivo el informe favorable de la consellería de agricultura en el supuesto de viviendas unifamiliares en SnU, en aplicación del art. 7 Ley 5/2019**, sino que el órgano que deba otorgar la licencia deberá sopesar, teniendo en cuenta los principios de desarrollo sostenible que impregnan la LOTUP y en el marco de los informes a que hace referencia el art. 201 LOTUP, si considera que, por las características propias de la solicitud, se hace necesario solicitar el informe sectorial de la consellería de agricultura relacionado con la mencionada protección de las estructuras agrarias.

SEGUNDA.- A la misma conclusión llegamos si realizamos el análisis dentro del marco de los artículos **197 y 201** de la LOTUP, y sin perjuicio de lo dispuesto en la misma, tal y como preceptúa el propio art. 7.1 de la mencionada Ley 5/2019.

Así, el art. **197.1** de la **LOTUP** establece la posibilidad de que la zonificación del **suelo no urbanizable** pueda prever, en función de sus características y con carácter excepcional, una serie de **usos y aprovechamientos** que, por detallada (contempla expresa y minuciosamente seis supuestos), debe entenderse limitativa, entre los que se encuentran en las letras a) y b) los consultados por el Ayuntamiento de Villalonga, siempre que en ellos concurren todos y cada uno de los **requisitos** exigidos en este artículo.

Hay que resaltar, respecto de las **viviendas unifamiliares** (apartado 1.b), que el **art. 197** de la **LOTUP** concreta todavía más la regulación de las denominadas “viviendas rurales”, a las que, en los tres últimos párrafos de su **apartado 5º**, por un lado, exime de los requisitos de superficie mínima de la parcela y de superficie máxima de ocupación de la construcción respecto de la parcela; pero por otro, requiere, hasta en tres ocasiones, la evacuación de informe preceptivo y favorable de la consellería de agricultura.

De la redacción de este apartado 5º parece lógico deducir que no para cualquier vivienda unifamiliar y aislada, sino sólo en el supuesto de que se trate de una “vivienda rural” se exigirá un informe favorable de la consellería de agricultura, informe que sí tiene relación directa con la finalidad perseguida por la legislación sectorial y que liga este argumento con el análisis efectuado en la Consideración Jurídica Primera de esta consulta.

Por su parte, el **art. 201.1** de la **LOTUP**, regula la **exención de Declaración de Interés Comunitario (DIC)** exclusivamente para tres de los seis supuestos regulados por el referido art. 197.1, y dos de ellos son precisamente los actos de uso y aprovechamiento a que se refiere la consulta:

- a) **Edificaciones, construcciones e instalaciones** necesarias para la actividad agropecuaria y forestal.
- b) **Vivienda** aislada y familiar.
- c) Explotación de **canteras**, extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos.

Para que estos usos y aprovechamientos puedan quedar exentos de DIC, la **LOTUP** exige en su **art. 201.2** la emisión de los siguientes tipos de **informes**:

- los informes legalmente exigibles;
- los informes de las consellerías competentes por razón de la materia;
- los informes que se consideren necesarios por aplicación de la normativa sectorial o por las características propias de la solicitud;
- los siguientes informes dependiendo de los usos y aprovechamientos:
 - Para los supuestos del **artículo 197.1 a)**: **informe** de la consellería competente en materia de **agricultura**, en función del uso y de su ubicación
 - En los supuestos del **artículo 197.1 c)**: informe de la consellería competente en materia de urbanismo, medio ambiente y en materia de carreteras.

Llama la atención en este art. 201, que, de los 3 supuestos exentos de DIC, únicamente se exija expresamente informe de la consellería de agricultura en el supuesto de edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal.

Así pues, la aplicabilidad del art. 7 de la Ley de Estructuras Agrarias debe enmarcarse en el contexto de los dos artículos citados de la LOTUP, y siempre de acuerdo con los fines de esta ley sectorial; lo cual, a tenor del análisis realizado y teniendo en cuenta, a *sensu contrario*, el principio general del derecho "*donde la Ley no distingue no cabe distinguir*", nos lleva a la conclusión de que, de los supuestos consultados, **solo resultaría preceptiva la solicitud del informe favorable de la consellería de agricultura preceptuado en el art. 7 de la Ley 5/2019, en el supuesto de tramitación de licencia para edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal, en función del uso y de su ubicación, en aplicación del art. 201.2 a) LOTUP.**

TERCERA.- En cuanto a si dicho informe preceptivo y favorable de la consellería de agricultura, en aplicación conjugada de los arts. 7 de la Ley 5/2019 y 197.1 a) y 201.2 a) de la LOTUP, en el supuesto de edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal, en función del uso y de su ubicación, tiene o no carácter vinculante, a tenor de lo establecido en el art. 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), "**Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.**"

Sin embargo, esta conclusión resulta simplista si tenemos en cuenta que la ley, no sólo exige la emisión del informe convirtiéndolo así en preceptivo, sino que establece, además, el propio sentido del mismo: "informe favorable". En este contexto, en los supuestos en los que hemos establecido que el informe es preceptivo, una vez evacuado, habrá que estar al sentido del mismo para determinar si es o no vinculante.

Si el informe preceptivo en materia de agricultura **es desfavorable**, parece claro su carácter **vinculante**, pues la ley exige que, para resolver sobre la licencia de obras, el informe que se emita por la consellería competente en materia de agricultura ha de tener el carácter de favorable.

Sin embargo, una vez emitido el preceptivo **informe** en materia de agricultura en sentido **favorable**, éste **no puede vincular** al Ayuntamiento para otorgar la licencia de obras en el sentido de la necesidad de su otorgamiento, ya que se estaría invadiendo competencias propias y exclusivas de otra Administración. Únicamente puede entenderse que el Ayuntamiento podría denegar la licencia respetando de forma motivada el carácter favorable del informe de agricultura, ya que, ante la emisión de un informe preceptivo, la resolución que se adopte ha de tenerlo en cuenta, ya que el mismo debe servir para motivarla; y así, la resolución que se aparte del criterio del informe, deberá estar suficientemente motivada conforme a lo establecido en el art. 35.1.c) LPAC 39/2015.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En aplicación armónica de los artículos 7 de la Ley 5/2019 de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana y 197.1 b) y 201.2 de la LOTUP, debe entenderse que para el otorgamiento de licencia para vivienda unifamiliar aislada que no tenga carácter de "vivienda rural" en Suelo no Urbanizable, no resulta preceptivo ni vinculante el informe previo favorable de la consellería competente en materia de agricultura.

SEGUNDA.- En aplicación conjunta de los artículos 7 de la Ley 5/2019 de Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana y 197.1 a) y 201.2 a) de la LOTUP, debe entenderse que para el otorgamiento de licencia para edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal, en función del uso y de su ubicación en Suelo no Urbanizable, el informe previo de la consellería competente en materia de agricultura resulta preceptivo y será vinculante en caso de ser desfavorable, pero resultará no vinculante en caso de que sea favorable.

El artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece, entre las atribuciones de

esta Dirección General, la de “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**”.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO