

Expediente: C-67/2020 HF

Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial

Municipio: Sagunto.

Asunto: Compatibilidad urbanística renovables TM Sagunto.

RENOVALIA MORVEDRE S.L.
REPRES. JOSÉ MANUEL OLEA AVILÉS
C/ MARIA DE MOLINA, 54-9º
28006- MADRID
administracion@renovalia.com

En fecha 10/12/2020 tuvo entrada en el Servicio de Régimen Jurídico (SRJIT) de la Dirección General de Urbanismo (DGU) de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (CPTOPM), escrito suscrito por D. José Manuel Olea Alavés, en representación de RENOVALIA MORVEDRE SL, formulando **consulta** en relación al Informe de Compatibilidad emitido por el ayuntamiento de Sagunt a los **proyectos de diferentes plantas de generación eléctrica y sus infraestructuras de evacuación a partir de radiación solar mediante tecnología solar fotovoltaica**, denominadas Morvedre 4, 5, 6, 7 y 8, todas ellas ubicadas en término municipal de Sagunt; consulta que RENOVALIA MORVEDRE SL concreta así:

(...)

Que, con fecha 30 de noviembre, se ha notificado a RENOVALIA el informe del Área de Urbanismo del ayuntamiento de Sagunt por el que se da respuesta a la solicitud de compatibilidad urbanística, indicando que **la construcción de los proyectos no resulta compatible con el planeamiento urbanístico municipal** (...). Que, sin perjuicio de lo anteriores, en informe municipal complementario del Informe de Compatibilidad Urbanística, el ayuntamiento de Sagunto deja **"abiertas todas las opciones legales"** para que la CPTOPM pueda valorar la compatibilidad urbanística de los proyectos en suelo no urbanizable común, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.1 del Decreto Ley 14/2020, en relación con el PGOU de Sagunt.

(...)

SOLICITAMOS que, tenga por presentado este escrito con los documentos que lo acompañan y que, previos los trámites oportunos, dicte resolución por la que acuerde que el uso de instalación solar fotovoltaica en suelo no urbanizable pretendido por RENOVALIA MORVEDRE SL no es un uso expresamente prohibido por el PGOU de Sagunt y que, por tanto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto Ley 14/2020, **debe considerarse como un uso compatible con el planeamiento urbanístico** a efectos de que se conceda la correspondiente certificación de compatibilidad urbanística de los proyectos.

El ayuntamiento de Sagunt, por su parte, ha manifestado su interés en que la DGU emita informe respondiendo la consulta formulada por RENOVALIA MORVEDRE SL; expresando sus dudas, tras la aprobación del Decreto Ley 14/2020, sobre la validez jurídica de la prohibición por exclusión que incluye el Plan General:

Debiendo estar la administración municipal a lo que concluya dicha administración autonómica; y en concreto, si la prohibición, por exclusión, para la implantación de instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable del PGOU de Sagunt, ha sido superada/derogada por la previsión del Decreto ley

14/2020, de la exigencia de que haya una prohibición específica en un determinado punto por ese mismo PGOU. Y sin perjuicio de las otras condiciones/reparos que el informe de los servicios técnicos especifica en alguna de las ubicaciones.

Quedando cumplida, con la validación municipal a la consulta, lo que exige el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, de 5 de febrero, del Consell, por que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat; en el sentido de que, conforme a dicho precepto, la Dirección General de Urbanismo tiene atribuciones para responder 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.

En relación con el supuesto objeto de consulta deben tenerse en consideración, por relevantes, los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El consultante, en fecha **209/10/2020**, solicitó del ayuntamiento de Sagunt, **Informe de Compatibilidad Urbanística** (ICU) de los proyectos objeto de consulta; informe que fué emitido en fecha **27/11/2020**, con pronunciamiento negativo. El informe, de carácter técnico, fué suscrito por la arquitecta municipal y el funcionario responsable de la Unidad Técnica de Urbanismo.
2. En **28/11/2020** el funcionario responsable de planeamiento del ayuntamiento de Sagunt, emitió **Informe Complementario y Adicional de Urbanismo** afirmando la conveniencia de "informe de la Consellería de Territorio" respecto de la argumentación utilizada en el ICU para informar negativamente la solicitud de RENOVALIA.
3. En fecha **10/12/2020** la mercantil RENOVALIA MORVEDRE SL formuló a la Generalitat la consulta referenciada al inicio del presente escrito

A los antecedentes de hecho relatados les resultan de aplicación las siguientes



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA. El presente informe se emite en respuesta a la consulta efectuada por RENOVALIA MORVEDRE SL y no substituye, en absoluto, al informe en materia de ordenación del territorio y paisaje, de carácter preceptivo y vinculante por establecerlo así el artículo 25 DLER, que deberá emitirse por la Dirección General correspondiente, dentro del procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable; ni, tampoco, con la consulta previa, en materia de territorio y paisaje, prevista en el artículo 20 del Decreto Ley de Energías Renovables¹(DLER).

Por el contrario su objeto no es otro que el de aportar claridad a la cuestión planteada por el consultante citado, en tanto la misma trae causa de lo prevenido en el párrafo tercero del citado 19.1 DLER en lo relativo a los supuestos en que el uso de instalación fotovoltaica debe entenderse prohibido por el planeamiento; particularmente en aquellos planes generales municipales cuya antigüedad exige que el pronunciamiento sobre una eventual prohibición de dicho uso se efectúe con prudencia y mesura; incluso obviando, en aquellas ocasiones que así proceda, la literalidad del planeamiento.

PRIMERA. El artículo 19.1 del DLER exige, como actuación preliminar al inicio del procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas, que el ayuntamiento correspondiente expida un ICU:

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 (...).

(...)

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.

Del precepto transcrito, a los efectos de la presente consulta, no interesa tanto la exigencia procedimental -por otra parte cumplida- como la consideración jurídico-material relativa a la definición de incompatibilidad de uso, de cara a la autorización de centrales fotovoltaicas y

¹ Decreto Ley14/2020, de 7 de agosto, del Consell, para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.

parques eólicos, en el planeamiento municipal. Se trata, obviamente, de un esfuerzo de anticipación interpretativa que efectúa el legislador que tiene su fundamento en las dos siguientes premisas:

a) La consciencia, por parte del mismo, de la existencia de un elevado número de planes generales municipales de la Comunidad Valenciana cuya antigüedad es tal que, cuando se redactaron, tramitaron y aprobaron, la posibilidad de cubrir las demandas energéticas de la población mediante las energías renovables o estaba “en pañales” o, simplemente, no existía. Por consiguiente no parece coherente considerar prohibido un uso “nuevo” a partir de una norma excluyente “antigua”, que no pudo evaluar la conveniencia/inconveniencia del uso simplemente porque no existía en esa época o su grado de desarrollo no era lo suficientemente elevado para tomarlo en consideración (sólo era un futuro).

b) La exigencia normativa de que las exclusiones o prohibiciones deben ser siempre **motivadas o justificadas** en tanto comportan limitaciones a la libertad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. De ahí que el planeamiento urbanístico municipal general venga obligado a justificar en su Memoria las prohibiciones de usos; justificación que deberá efectuar a partir de la identificación de la preservación de un valor (u otra circunstancia) que aconseje la prohibición del uso, puesto que su ejercicio comprometería o perjudicaría el valor a proteger. Por descontado, de ello debe dejarse motivada constancia, como se ha dicho, en la Memoria del Plan General en coherencia con la obligación de motivar los actos administrativos impuesta por el artículo 35 LPACAP²

De lo expuesto resulta que la respuesta al consultante dependerá, en buena medida, de ver si se cumplen, en el supuesto objeto de consulta, las premisas comentadas; y si, a partir de su aplicación, puede considerarse correcta y suficientemente justificada la exclusión del uso solicitado que declara el ICU emitido por el ayuntamiento de Sagunto a solicitud del consultante.

SEGUNDA. El Texto Refundido del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Sagunt fué aprobado y entro en vigor en 1997³. Un simple vistazo a la hemeroteca de los años anteriores (los de redacción/tramitación del Plan) nos permiten formarnos una composición de lugar al respecto: la de que las energías renovables, en aquella época, no habían alcanzado suficiente grado de desarrollo como para que el planificador las tuviese en cuenta a la hora de decidir acerca de usos permitidos/prohibidos según las correspondientes zonas de ordenación del término municipal.

Confirma lo anterior el hecho de que el artículo 10 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Sagunta, “Clasificación y condiciones generales de los usos pormenorizados”,

² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

³ Por Resolución de 09/06/1997 del Consellere de Obres Públiques y Transportes. Su publicación se efectuó en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 226, de 23/09/1997.

incluya una relación o lista de usos posibles entre los que **no figura el de energías renovables**. La omisión es, por sí misma, suficientemente explícita a los efectos de excluir del término “expresamente prohibido” (artículo 19.1 DLER, transcrito *ut supra*) el uso “energías renovables”, en tanto el adverbio de modo empleado por el legislador demanda que la prohibición descansa en un análisis de valor efectuado con anterioridad a su implantación, en los términos expuestos en la Consideración anterior.

En esta dirección apunta el consultante al invocar, en su escrito de consulta, que

- el PGOE de Sagunt, ni recoge ni prohíbe expresamente el uso de instalación fotovoltaica en suelo no urbanizable ni en ningún otro tipo de suelo.
- la aplicación de los criterios de interpretación normativa reconocidos en el artículo 3 del Código Civil obligan interpretar las limitaciones/restricciones **atendiendo a la realidad social del tiempo** en que se adoptaron.
- las prohibiciones generalistas o por exclusión carecen de motivación suficiente como para contravenir el criterio posibilista del artículo 19.1 DLER.

Pues bien, tales argumentos han de ser acogidos a los efectos de la presente consulta por coincidentes con lo expuesto en la Consideración Primera; resultando estéril extenderse al respecto en tanto el propio ayuntamiento expresa claramente sus dudas⁴ a la literalidad de la prohibición del uso “energías renovables” recogida en el ICU emitido por los técnicos municipales:

La compatibilidad urbanística de un uso es una cuestión de carácter reglado. Y la normativa municipal, el PGOU, prohíbe el uso. Pero no lo hace específicamente, como plantea el Decreto Ley 14/2020, sino por exclusión.

Es un tipo de prohibición distinta a la que señala el Decreto Ley como causa de reparo urbanístico, pero una prohibición al fin y al cabo. Lo que obliga a su indicación expresa, sin perjuicio de las interpretaciones sistemáticas que procedan del marco normativo vigente.

Es por ello que, a los efectos de dejar abiertas todas las opciones legales de implantación que habilita el Decreto Ley, se deben destacar estas circunstancias expresamente, para que la Consellería de Territorio, en el trámite subsiguiente, cuente con todos los antecedentes de compatibilidad y extraiga todas las posibles conclusiones del actual marco normativo (...).

Debiendo estar administración municipal a lo que concluya dicha administración autonómica; y, en concreto, si la prohibición por exclusión, para la implantación de instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable del PGOU de Sagunt, **ha sido superada/derogada** por la previsión del Decreto Ley 14/2020 (...).

Así pues, el propio ayuntamiento es consciente de la endeblez de limitar el ejercicio de usos y actividades por los particulares sin la preexistencia de una motivación sólida y firme que justifique suficientemente la prohibición, máxime cuando la prohibición resulta ahíta de teleología en tanto no responde a una finalidad concreta ligada al interés público o a la existencia de un valor digno de preservar o proteger. En esas condiciones, la prohibición por exclusión resulta **insuficiente** para impedir la tramitación de renovables propuesta por el solicitante una vez comprobada su incapacidad para enervar la exigencia de prohibición expresa del artículo 19.1 DLER.

⁴ En el informe complementario y adicional del funcionario municipal responsable de planeamiento urbanístico. Véase antecedente de hecho n.º 2.



CONCLUSIONES

ÚNICA. Puede el ayuntamiento de Sagunt declarar la compatibilidad de uso para energías renovables al amparo de lo establecido en 19.1 DLER, en tanto ha de considerarse insuficiente la prohibición por exclusión de su PGOU para enervar lo establecido en dicho precepto; todo ello de conformidad y en los términos expuestos en las Consideraciones Jurídicas del presente informe.

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO