



Expedient: C-67/2020 HF

Servei de Règim Jurídic i Inspecció Territorial

Municipi: Sagunt.

Assumpte: Compatibilitat urbanística renovables TM Sagunt.

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

En data 10/12/2020 va tindre entrada en el Servei de Règim Jurídic (SRJIT) de la Direcció General d'Urbanisme (DGU) de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat (CPTOPM), escrit subscrit pel Sr. José Manuel Olea Alabés, en representació de RENOVALIA MORVEDRE, SL, en què formula **consulta** en relació a l'informe de compatibilitat emés per l'Ajuntament de Sagunt als **projectes de diferents plantes de generació elèctrica i les seues infraestructures d'evacuació a partir de radiació solar mitjançant tecnologia solar fotovoltaica**, denominades Morvedre 4, 5, 6, 7 i 8, totes elles situades en terme municipal de Sagunt; consulta que RENOVALIA MORVEDRE, SL, concreta així:

(...)

Que, amb data 30 de novembre, s'ha notificat a RENOVALIA l'informe de l'Àrea d'Urbanisme de l'Ajuntament de Sagunt pel qual es dona resposta a la sol·licitud de compatibilitat urbanística, i indica que **la construcció dels projectes no resulta compatible amb el planejament urbanístic municipal** (...).

Que, sense perjudici de l'anterior, en informe municipal complementari de l'informe de compatibilitat urbanística, l'Ajuntament de Sagunt deixa "**obertes totes les opcions legals**" perquè la CPTOPM pugua valorar la compatibilitat urbanística dels projectes en sòl no urbanitzable comú, d'acord amb el que s'estableix en l'article 19.1 del Decret llei 14/2020, en relació amb el PGOU de Sagunt.

(...)

SOL·LICITEM que, tinga per presentat aquest escrit amb els documents que l'acompanyen i que, després dels tràmits oportuns, dicte resolució per la qual acorde que l'ús d'instal·lació solar fotovoltaica en sòl no urbanitzable pretés per RENOVALIA MORVEDRE, SL, no és un ús expressament prohibit pel PGOU de Sagunt i que, per tant, en virtut del que es disposa en l'article 19 del Decret llei 14/2020, **ha de considerar-se com un ús compatible amb el planejament urbanístic** a l'efecte que es concedisca la corresponent certificació de compatibilitat urbanística dels projectes.

D'altra banda, l'Ajuntament de Sagunt ha manifestat el seu interès que la DGU emeta informe de resposta a la consulta formulada per RENOVALIA MORVEDRE, SL; i expressa els seus dubtes, després de l'aprovació del Decret llei 14/2020, sobre la validesa jurídica de la prohibició per exclusió que inclou el Pla general:

L'administració municipal ha d'ajustar-se al que concloga aquesta administració autonòmica; i en concret, **si la prohibició, per exclusió, per a la implantació d'instal·lacions fotovoltaiques en sòl no urbanitzable del PGOU de Sagunt, ha sigut superada/derogada per la previsió del Decret llei 14/2020**, de



l'exigència que hi haja una prohibició específica en un determinat punt per aquest mateix PGOU. I sense perjudici de les altres condicions/objeccions que l'informe dels serveis tècnics especifica en alguna de les ubicacions.

Queda complida, amb la validació municipal a la consulta, la qual cosa exigeix l'article 5.7 del Decret 8/2016, de 5 de febrer, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat; en el sentit que, conforme a aquest precepte, la Direcció General d'Urbanisme té atribucions per a respondre les consultes que en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana.

En relació amb el supòsit objecte de consulta han de tindre's en consideració, per rellevants, els següents

ANTECEDENTS DE FET

1. El consultant, en data **209/10/2020**, va sol·licitar de l'Ajuntament de Sagunt, **informe de compatibilitat urbanística** (ICU) dels projectes objecte de consulta; informe que va ser emés en data **27/11/2020**, amb pronunciament negatiu. L'informe, de caràcter tècnic, va ser subscrit per l'arquitecta municipal i el funcionari responsable de la Unitat Tècnica d'Urbanisme.
2. En **28/11/2020** el funcionari responsable de planejament de l'Ajuntament de Sagunt, va emetre **informe complementari i addicional d'urbanisme** en què afirma la conveniència d'"informe de la Conselleria de Territori" respecte de l'argumentació utilitzada en l'ICU per a informar negativament sobre la sol·licitud de RENOVALIA.
3. En data **10/12/2020** la mercantil RENOVALIA MORVEDRE, SL, va formular a la Generalitat la consulta referenciada a l'inici del present escrit.

Als antecedents de fet relatats els resulten d'aplicació les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PREVIA. El present informe s'emet en resposta a la consulta efectuada per RENOVALIA MORVEDRE, SL, i no substitueix, en absolut, l'informe en matèria d'ordenació del territori i paisatge, de caràcter preceptiu i vinculant per establir-ho així l'article 25 DLER, que haurà d'emetre la direcció general corresponent, dins del procediment integrat d'autorització de centrals fotovoltaïques i parcs eòlics que hagen d'emplaçar-se sobre sòl no urbanitzable; ni, tampoc, amb la consulta prèvia, en matèria de territori i paisatge, prevista en l'article 20 del Decret llei d'energies renovables¹(DLER).

Per contra, el seu **objecte** no és un altre que el d'aportar claredat a la qüestió plantejada pel consultant mencionat, en tant que aquesta deriva del que preveu el paràgraf tercer de l'esmentat 19.1 DLER quant als supòsits en què l'ús d'instal·lació fotovoltaïca ha d'entendre's prohibit pel planejament; particularment en aquells plans generals municipals l'antiguitat dels quals exigeix que el pronunciament sobre una eventual prohibició d'aquest ús s'efectue amb prudència i mesura; fins i tot obviant, en aquelles ocasions que així pertoque, la literalitat del planejament.

PRIMERA. L'article 19.1 del DLER exigeix, com a actuació preliminar a l'inici del procediment integrat d'autorització de centrals fotovoltaïques, que l'ajuntament corresponent expedisca un ICU:

1. Amb caràcter previ a la sol·licitud de les autoritzacions previstes en l'article 21, el promotor sol·licitarà davant l'ajuntament del municipi o municipis on aquesta se situe, l'expedició de l'informe-certificat urbanístic municipal relatiu a la **compatibilitat del projecte** amb el planejament i les ordenances municipals (...).

(...)

Des del punt de vista urbanístic **només es considera incompatible** l'ús d'instal·lació fotovoltaïca per a generació d'energia elèctrica quan estiga **expressament prohibit en el planejament urbanístic municipal** per a la zona urbanística en la qual es pretén situar.

Del precepte transcrit, a l'efecte de la present consulta, no interessa tant l'exigència procedimental -d'altra banda complida- com la consideració jurídica i material relativa a la definició d'incompatibilitat d'ús, de cara a l'autorització de centrals fotovoltaïques i parcs eòlics, en el planejament municipal. Es tracta, òbviament, d'un esforç d'anticipació interpretativa que efectua el legislador que té el seu fonament en les dues premisses següents:

¹ Decret llei 14/2020, de 7 d'agost, del Consell, per a accelerar la implantació d'instal·lacions per a l'aprofitament d'energies renovables per l'emergència climàtica i la necessitat de la urgent reactivació econòmica.



a) La consciència, per part d'aquest, de l'existència d'un elevat nombre de plans generals municipals de la Comunitat Valenciana l'antiguitat dels quals és tal que, quan es van redactar, van tramitar i van aprovar, la possibilitat de cobrir les demandes energètiques de la població mitjançant les energies renovables o estava "en bolquers" o, simplement, no existia. Per consegüent no sembla coherent considerar prohibit un ús "nou" a partir d'una norma excloent "antiga", que no va poder avaluar la conveniència/inconveniència de l'ús simplement perquè no existia en aquella època o el seu grau de desenvolupament no era prou elevat per a prendre'l en consideració (només era un futurible).

b) L'exigència normativa que les exclusions o prohibicions han de ser sempre **motivades o justificades** en tant que comporten limitacions a la llibertat dels ciutadans en l'exercici dels seus drets. És per això que el planejament urbanístic municipal general estiga obligat a justificar en la seua memòria les prohibicions d'usos; justificació que haurà d'efectuar a partir de la identificació de la preservació d'un valor (o una altra circumstància) que aconselle la prohibició de l'ús, ja que el seu exercici comprometria o perjudicaria el valor a protegir. Per descomptat, d'això ha de deixar-se motivada constància, com s'ha dit, en la memòria del Pla general en coherència amb l'obligació de motivar els actes administratius imposada per l'article 35 LPACAP²

Del que s'ha exposat resulta que la resposta al consultant dependrà, en bona part, de veure si es compleixen, en el supòsit objecte de consulta, les premisses comentades; i si, a partir de la seua aplicació, pot considerar-se correcta i prou justificada l'exclusió de l'ús sol·licitat que declara l'ICU emés per l'Ajuntament de Sagunt a sol·licitud del consultant.

SEGONA. El text refós del Pla general d'ordenació urbana del municipi de Sagunt va ser aprovat i entrà en vigor en 1997³. Una simple ullada a l'hemeroteca dels anys anteriors (els de redacció/tramitació del Pla) ens permeten formar-nos una composició de lloc sobre aquest tema: que les energies renovables, en aquella època, no havien aconseguit suficient grau de desenvolupament perquè el planificador les tinguera en compte a l'hora de decidir sobre usos permesos/prohibits segons les corresponents zones d'ordenació del terme municipal.

Confirma l'anterior el fet que l'article 10 de les normes urbanístiques del Pla general de Sagunt, "Classificació i condicions generals dels usos detallats", incloga una relació o llista d'usos possibles entre els quals no figura el d'energies renovables. L'omissió és, per si mateixa, prou explícita a l'efecte d'excloure del terme "expressament prohibit" (article 19.1 DLER, transcrit *ut supra*) l'ús "energies renovables", en tant que l'adverbi de manera que ha emprat el legislador demana que la prohibició descanse en una anàlisi de valor efectuada amb anterioritat a la seua implantació, en els termes exposats en la consideració anterior.

² Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

³ Per Resolució de 09/06/1997 del conseller d'Obres Públiques i Transports. La seua publicació es va efectuar en el Butlletí Oficial de la Província núm. 226, de 23/09/1997.



En aquesta direcció apunta el consultant en invocar, en el seu escrit de consulta, que:

- El PGOE de Sagunt, ni recull ni prohibeix expressament l'ús d'instal·lació fotovoltaica en sòl no urbanitzable ni en cap altre tipus de sòl.
- L'aplicació dels criteris d'interpretació normativa reconeguts en l'article 3 del Codi Civil obliguen interpretar les limitacions/restriccions **atesa la realitat social del temps** en què es van adoptar.
- Les prohibicions generalistes o per exclusió manquen de motivació suficient per a contravindre el criteri possibilista de l'article 19.1 DLER.

Doncs bé, aquests arguments han de ser acollits a l'efecte de la present consulta per coincidents amb l'exposat en la consideració primera; resulta estèril estendre's sobre aquest tema en tant que el mateix ajuntament expressa clarament els seus dubtes⁴ a la literalitat de la prohibició de l'ús "energies renovables" recollida en l'ICU emés pels tècnics municipals:

La compatibilitat urbanística d'un ús és una qüestió de caràcter reglat. I la normativa municipal, el PGOU, prohibeix l'ús. Però no ho fa específicament, com planteja el Decret llei 14/2020, sinó per exclusió.

És un tipus de prohibició diferent de la que assenyala el Decret llei com a causa d'objecció urbanística, però una prohibició al cap i a la fi. El que obliga a la seua indicació expressa, sense perjudici de les interpretacions sistemàtiques que pertocuen del marc normatiu vigent.

És per això que, a l'efecte de deixar obertes totes les opcions legals d'implantació que habilita el Decret llei, s'han de destacar aquestes circumstàncies expressament, perquè la Conselleria de Territori, en el tràmit subsegüent, compte amb tots els antecedents de compatibilitat i extraiga totes les possibles conclusions de l'actual marc normatiu (...).

L'administració municipal ha d'ajustar-se al que concloga aquesta administració autonòmica; i, en concret, si la prohibició per exclusió, per a la implantació d'instal·lacions fotovoltaïques en sòl no urbanitzable del PGOU de Sagunt, **ha sigut superada/derogada** per la previsió del Decret llei 14/2020 (...).

Així doncs, el mateix ajuntament és conscient de la frevolesa de limitar l'exercici d'usos i activitats pels particulars sense la preexistència d'una motivació sòlida i ferma que justifique prou la prohibició, màximament quan la prohibició resulta plena de teleologia en tant que no respon a una finalitat concreta lligada a l'interés públic o a l'existència d'un valor digne de preservar o protegir. En aquestes condicions, la prohibició per exclusió resulta **insuficient** per a impedir la tramitació de renovables, proposada pel sol·licitant, una vegada comprovada la seua incapacitat per a enervar l'exigència de prohibició expressa de l'article 19.1 DLER.

CONCLUSIONS

⁴ En l'informe complementari i adicional del funcionari municipal responsable de planejament urbanístic. Vegeu antecedent de fet núm. 2.



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Política
Territorial, Obres Públiques
i Mobilitat

DIRECCIÓ GENERAL D'URBANISME

CIUTAT ADMINISTRATIVA 9 D'OCTUBRE TORRE

1

C/Democràcia, 77 - 46018 VALÈNCIA - Tel 012

ÚNICA. L'Ajuntament de Sagunt pot declarar la compatibilitat d'ús per a energies renovables a l'empara del que s'estableix en 19.1 DLER, en tant que ha de considerar-se insuficient la prohibició per exclusió del seu PGOU per a enervar el que s'estableix en aquest precepte; tot això de conformitat i en els termes exposats en les consideracions jurídiques del present informe.

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME