

**Expediente:** C 6/2022

**Municipio:** Ayora

## AYUNTAMIENTO DE AYORA

C. Marquesa de Zenete, 60  
46620 AYORA

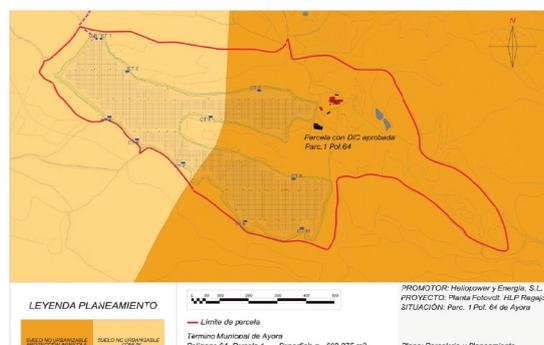
En relación con el supuesto objeto de consulta deben tenerse en consideración, por relevantes, los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

En la parcela de referencia existe una Declaración de Interés Comunitario (DIC), concedida en fecha 06/09/2018 (expediente 20110368) ampliando, con unas instalaciones para animales, una DIC anterior de fecha 12/04/2000 (expediente 19991115) para un Albergue de turismo rural. Dicha DIC sigue vigente, dado que se concedió por un plazo máximo de 12 años a contar desde el día siguiente a su notificación y, en todo caso, hasta el mismo día que finalice el plazo de vigencia de la DIC inicial del año 2000 (esto es el 16 de mayo de 2030).

La DIC de expediente 19991115 vinculaba las subparcelas 1g y 1f del polígono 64 a la actividad (esto es 9.659 m<sup>2</sup> de los 677.211,5 m<sup>2</sup> que totalizan la parcela 1). Por otra parte, la DIC de expediente 20110368 vincula la totalidad de la parcela, lo que puede observarse tanto en el cuadro de superficies del proyecto presentado por el promotor cuando indica que la ampliación de 1.052 m<sup>2</sup> constituye una ocupación del 0,15% de la superficie total de la parcela (no el 10,89% si se refiriese únicamente a las dos subparcelas mencionadas). También en el punto primero del acuerdo de resolución de concesión, donde se refiere a las características del aprovechamiento otorgado, se indica que el área total a ocupar (incluidas las instalaciones ya aprobadas anteriormente) equivalen al 0,37% de la parcela y quedando el resto (99,63%) en su estado original y que la resolución se condiciona, entre otros aspectos, a inscribir en el Registro de la Propiedad la vinculación de los terrenos al uso y aprovechamiento autorizado.

El uso que se pretende se realizaría, en gran parte, en suelo clasificado como Suelo No Urbanizable Protegido Agrícola, según el proyecto presentado.



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

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** El artículo 5 del Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (en adelante, DLER) indica que la autorización para las instalaciones de producción eléctrica, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, cuya potencia instalada no sea superior a 50 MW se regirá por lo establecido en el propio Decreto 88/2005 (con la redacción dada por el DLER) y que las autorizaciones administrativas para la ejecución, ampliación, modificación, explotación, transmisión y cierre, temporal o definitivo, de las instalaciones eléctricas que estén sujetas a las mismas, así como su declaración de utilidad, cuya potencia instalada a autorizar sea superior a 10 MW eléctricos, serán otorgadas por el centro directivo competente en energía de la conselleria que tenga atribuida esta materia.

Por otra parte, el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell (en adelante, TRLOTUP), en su artículo 211, indica que la zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y con carácter excepcional, los siguientes usos y aprovechamientos (...) d) Generación de energía renovable, en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico; por lo tanto, tras la aprobación del DLER, dado que la instalación que se pretende es de 16 MW, el procedimiento para su autorización es el previsto en el Decreto 88/2005, según la redacción dada por el DLER, y corresponde, por tanto, su autorización al centro directivo competente en energía de la conselleria que tenga atribuida esta materia.

**SEGUNDA.** 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 informe de compatibilidad urbanística:

*"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".*

Respecto a la consideración de prohibición expresa en el planeamiento del uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica ya se ha pronunciado la Dirección General de Urbanismo en la consulta formulada por el Ayuntamiento de Sagunto (Expte. C-67/2020), a la que cabe remitirse en ese punto, que puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-2020>

En esta respuesta a la consulta se concluye lo siguiente:

*"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".*

En relación con ello, el planeamiento general municipal vigente en el municipio de Ayora, resulta ser el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo en su sesión de fecha 8 de junio de 1982 (BOP de Valencia de 25-08-1982) el cual dispone, en su epígrafe II (Normas de Planeamiento), apartado II.D (Suelo No Urbanizable) el régimen jurídico general aplicable a todo el Suelo No Urbanizable en los artículos 2.57 a 2.70.

**A).-** En concreto el **artículo 2.57** dispone que: *“Será de aplicación en esta categoría el artículo 2.55 en sus apartados 2 y 3.”* Por remisión, se expone en este punto, lo que dispone el citado artículo 2.55, apartados 2 y 3, el cual se encuentra incluido en el epígrafe II.C (Suelo Urbanizable No Programado):

*“Artículo 2.55.- En tanto no se aprueben los correspondientes Programas de Actuación Urbanística, los terrenos clasificados dentro de esta categoría estarán sujetos a las siguientes limitaciones, además de las que resulten en virtud de otras leyes:*

*1.- (.../...)*

*2.- No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y no se ajusten en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura, así como las construcciones, instalaciones, etc. vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las Obras Públicas. Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 43.3 de la Ley del Suelo, edificaciones e instalaciones de interés público o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural (...).*

*3.- Las edificaciones dedicadas únicamente a almacén de aperos de labranza que no superen los 30 m<sup>2</sup> construidos y una altura máxima de 3 m, quedarán exentos de la tramitación establecida en el art. 43.3 de la Ley del Suelo, pudiendo otorgarle licencia por procedimiento normal la Corporación, con sujeción a las Normas Urbanísticas exigibles en esta categoría de suelo.*

**B).-** Finalmente, el epígrafe “Concepto de Núcleo de Población en los tipos de Suelo No Urbanizable Protegido” incluido en el citado apartado II.D (Suelo No Urbanizable), regula el régimen jurídico específico aplicable a los Suelos No Urbanizables Protegidos, entre ellos en el párrafo N.U.P.A.(Suelo No Urbanizable de Protección Agrícola) dispone lo siguiente:

*“N.U.P.A.- De protección agrícola y para tal fin se establece la incompatibilidad de uso residencial, no pudiéndose construir viviendas unifamiliares.*

*Solo se permiten los refugios agrícolas de superficie construida no superior a las 60 m<sup>2</sup>, separación entre sí 100 m., densidad 10 por Ha., superficie mínima de parcela 1.000 m<sup>2</sup>, altura máxima de cornisa 2,5 m., y separación a lindes 5 m.”*

*(.../...).*

En consecuencia, se concluye que el uso proyectado de planta solar fotovoltaica no se prohíbe de manera expresa en el vigente PGOU de Ayora.

**TERCERA.** Una cuestión de distinta naturaleza es la consideración de si en un suelo no urbanizable de especial protección debe aplicarse el criterio establecido en el art. 19.1 del DLER.

En primer lugar, debe indicarse que el citado precepto se expresa, en concreto, en los siguientes términos: “para la zona urbanística en la que se pretende ubicar”. Por ‘zona urbanística’ debe entenderse cada una de las ‘zonas de ordenación estructural’ que se regulan en el art. 25 del TRLO-TUP. En concreto, esta regulación establece lo siguiente:

*1. El plan general estructural delimitará, en función de las características del territorio, de sus valores y de los usos a implantar, las diferentes **zonas de ordenación estructural** para todo el término municipal.*

*2. La ordenación estructural diferenciará:*

*a) Las **zonas rurales**, caracterizadas por aquellos suelos que estén en situación básica rural y que, de acuerdo con el plan, mantendrán los valores y funciones ambientales, territoriales, paisajísticas, económicas y culturales que desempeñan.*

b) Las zonas urbanizadas, caracterizadas por aquellos suelos que cuenten con los servicios urbanísticos, incluyendo también en estas tanto los terrenos contiguos a los ya urbanizados que permitan la culminación de las tramas urbanas existentes mediante pequeñas actuaciones urbanísticas que no comporten más de una línea de manzanas edificables, como los que presenten déficit de urbanización o dotaciones.

c) Las zonas de nuevo desarrollo o expansión urbana, con sus correspondientes dotaciones e infraestructuras.

Y el art. 26 del TRLOTUP, en su apartado a), diferencia, dentro de la categoría de zonas rurales, las zonas de suelo rural común y las zonas de suelo rural de protección especial, en los siguientes términos:

*“Para las zonas rurales, la ordenación estructural establecerá:*

a) *La diferenciación entre el suelo rural **común** y el de **protección especial**, atendiendo este último a las normativas sectoriales específicas y a los valores ambientales, culturales, agrológicos o de calidad paisajística”.*

Luego, tanto una ‘zona de suelo rural común’ como una ‘zona de suelo rural de protección especial’ son zonas urbanísticas. Y, como tales zonas urbanísticas, entran en el ámbito de aplicación del art. 19.1 del DLER, puesto que este precepto se refiere, en general, a las zonas urbanísticas; no a la categoría concreta de zona urbanística denominada ‘zona de suelo rural común’. Si el art. 19.1 del DLER hubiera querido distinguir un régimen diferente para las zonas rurales de suelo no urbanizable de régimen común y de suelo no urbanizable de régimen de especial protección, lo hubiera especificado en su propio contenido; pero, lo cierto es que se refiere a ‘zonas urbanísticas’, que, como se ha visto, incluyen tanto las ‘zonas de suelo rural común’ como las ‘zonas de suelo rural de protección especial’.

En este análisis debe considerarse también el criterio general de interpretación de la normativa relativo a que donde la ley no distingue, no se puede distinguir en su aplicación. Si el art. 19.1 del DLER no distingue entre suelo no urbanizable común y suelo no urbanizable de especial protección, no se puede aplicar solamente al suelo no urbanizable común.

Debe resaltarse que, cuando el DLER pretende referirse en concreto a una de las dos categorías de suelo no urbanizable, sí que concreta que se refiere a una de ellas. El ejemplo evidente lo encontramos en el art. 18 de dicho decreto ley, que se refiere específicamente al suelo no urbanizable común; en este caso, la regulación, como no puede entenderse de otra manera, afecta solo al suelo no urbanizable común y no al suelo no urbanizable de especial protección. Y esta diferenciación está en la Sección Tercera del **Capítulo I** del Título III del DLER; mientras que el art. 19 se encuadra en el **Capítulo II** del mismo título. Luego, la diferenciación explícita que se hace en el Capítulo I entre SNU común y SNU de especial protección no puede extrapolarse a la regulación que se establece en otro capítulo cuyo título no diferencia entre esos dos regímenes de suelo: *“Capítulo II: Procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre **suelo no urbanizable** y de parques eólicos”.*

En definitiva, el art. 19.1 del DLER es aplicable tanto al suelo no urbanizable de régimen común como al suelo no urbanizable de régimen de especial protección.

**CUARTA.** Otra cuestión a valorar es la compatibilidad entre el art. 19.1 del DLER y el art. 26.c) del TRLOTUP. Este último precepto determina lo siguiente:

*“En el suelo rural de protección especial, por valores ambientales, paisajísticos, culturales o económicos, o por la presencia de riesgos naturales e inducidos, los planes aplicarán la legislación sectorial correspondiente a las materias afectadas, sin perjuicio de establecer disposiciones normativas y zonificaciones que mejoren su protección y gestión. Los usos, obras, instalaciones y actividades que se implanten en estos suelos, conforme al título IV del libro II, **deberán estar previstas en el planeamiento por ser compatibles con el mantenimiento, conservación, mejora, aprovechamiento y puesta en valor de los recursos protegidos;...**”.*

Esta cuestión de la previsión expresa en el planeamiento enlaza con la argumentación de que los planes antiguos no podían haber previsto una actividad (las instalaciones fotovoltaicas) que en el momento de la aprobación del plan no existía, por no estar desarrollada esa tecnología. A este respecto, nos remitimos a la consideración jurídica primera de la Consulta 67/2020.

Pero, más allá de esta imposibilidad de prever una actividad no desarrollada en el momento de la formulación del plan urbanístico, la posible incompatibilidad entre preceptos de dos normas diferentes debe resolverse conforme a las normas de derecho aplicable. Así, el DLER, que es posterior a la LOTUP (que es la norma con rango legal que incorpora en su art. 26.c el régimen del suelo rural de especial protección), establece en el apartado 2 de su disposición derogatoria única:

*“2. Quedan derogadas, asimismo, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en este decreto ley.”*

De esta manera, el art. 19.1 del DLER prevalece respecto al art. 26 de la LOTUP (posteriormente incorporado en el TRLOTUP como art. 26, en los mismos términos) en cuanto se refiere al ámbito de aplicación del DLER, es decir, a las instalaciones de centrales fotovoltaicas y parques eólicos cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW que se emplacen en suelo no urbanizable de especial protección; y continúa siendo aplicable en los suelos no urbanizables de especial protección para el resto de actividades que no sean esas instalaciones fotovoltaicas de menos de 50 MW reguladas en el DLER.

**QUINTA.** Las valoraciones anteriores se refieren al contenido de lo planteado en la consulta, que específicamente se refiere al sentido del informe de compatibilidad urbanística. A la vista de lo analizado, se considera que, puesto que queda demostrado que las Normas Subsidiarias de Ayora no contienen una prohibición expresa del uso de instalaciones fotovoltaicas, debe declararse la compatibilidad urbanística de las instalaciones propuestas por HELIOWPOWER Y ENERGÍA, S.L. en el suelo no urbanizable del término municipal de Ayora, por aplicación directa del art. 19.1, tercer párrafo, del DLER.

Debe precisarse que los análisis anteriores se refieren a la compatibilidad urbanística, sin perjuicio de que deberán analizarse otras posibles afectaciones en materia de ordenación del territorio o de otras materias sectoriales, que pudieran incidir en los ámbitos de actuación propuestos.

## CONCLUSIÓN

Las actuaciones propuestas, instalación fotovoltaica que afectaría a una extensión de 264.749 m<sup>2</sup>s y albergue de turismo rural, constituyen dos actuaciones independientes. No se puede considerar que la citada instalación fotovoltaica forme parte de la actividad de turismo rural, dadas las dimensiones de esa instalación de generación de energía eléctrica. En consecuencia, de entrada no cabe el planteamiento de que la instalación fotovoltaica se considere como una modificación de la DIC concedida para la actividad de turismo rural.

Dado que la DIC se concedió a la Sociedad Cooperativa Valenciana Turístico Artesanal El Regajo de Ayora, correspondería a esta sociedad solicitar la modificación de la DIC otorgada para desvincular la parte de la parcela donde se va a acoger el nuevo uso pretendido, tramitándose posteriormente la instalación fotovoltaica mediante el procedimiento especial establecido en el Decreto-Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (en adelante, DLER).

Puede el Ayuntamiento de Ayora declarar la compatibilidad urbanística para el uso de energías renovables, en el suelo no urbanizable de su término municipal, al amparo de lo establecido en el art. 19.1 del DLER, en tanto ha de considerarse insuficiente la prohibición por exclusión de sus Normas Subsidiarias para enervar lo establecido en dicho precepto y que este se aplica en cualquier zona urbanística, tanto en las zonas de suelo rural común como en las zonas de suelo rural de especial protección; todo ello de conformidad y en los términos expuestos en las consideraciones jurídicas del presente informe.

Respecto de la contestación de esta consulta, 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**".

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesibles 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**