

“APLICACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO DE LA NORMATIVA FOTOVOLTAICA VALENCIANA”**

“IMPLEMENTATION AND FUTURE PROSPECTS OF THE VALENCIAN PHOTOVOLTAIC REGULATION”

Autor: Germán Valencia Martín, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante

Doi: <https://doi.org/10.56398/ajacieda.351>

Fecha de recepción: 28/11/2023

Fecha de aceptación: 29/11/2023

Resumen:

En este trabajo se hace balance de la aplicación de la normativa fotovoltaica valenciana relativa a la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, así como de la referente a las centrales de competencia estatal en territorio valenciano, mostrando las dificultades de su puesta en práctica, incluida la adopción de numerosos acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias municipales, debido, a juicio del autor, a las prisas con las que se ha querido desarrollar el proceso de transición y a la consiguiente elección de no pocos emplazamientos conflictivos. También se analiza la reciente reforma de la normativa comunitaria europea relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que parte de un planteamiento más racional, pero que tal vez llegue tarde.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto “Articulación normativa de los objetivos climáticos: análisis y propuesta de un marco regulatorio autonómico”, CIAICO/2021/221, financiado por la Generalitat Valenciana.

Abstract:

This paper takes stock of the application of the Valencian photovoltaic regulations relating to the setting-up of photovoltaic plants on non-developable land, as well as that relating to the plants under state jurisdiction in Valencian territory, showing the difficulties of their implementation, including the adoption of numerous agreements to suspend the granting of municipal licenses, due, in the author's opinion, to the haste with which the transition process has been developed and the consequent choice of many conflictive sites. The recent reform of European community regulations relating to the promotion of the use of energy from renewable sources is also analyzed, which is based on a more rational approach, but which may arrive late.

Palabras clave: Centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, Porcentajes máximos de ocupación de suelo. Suspensión del otorgamiento de licencias municipales. Ámbitos estratégicos prioritarios.

Keywords: Photovoltaic plants on non-developable land. Maximum percentages of land occupation. Suspension of the granting of municipal licenses. Priority strategic areas.

Índice:

1. **Introducción**
2. **La normativa en cuestión**
 - 2.1. **La normativa valenciana**
 - 2.2. **Normativa estatal**
3. **Aplicación de la normativa valenciana**
 - 3.1. **Del Decreto ley 14/2020 en su redacción inicial**
 - 3.2. **Tras la reforma por Decreto ley 1/2022**
4. **Cuestiones polémicas en la interpretación de los condicionantes territoriales**
 - 4.1. **Introducción**
 - 4.2. **Los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal**
 - 4.2.1. **La posición de la Abogacía General de la Generalitat**
 - 4.2.2. **Crítica**
 - 4.3. **El informe urbanístico previo**
 - 4.3.1. **Sentido y regulación en el Decreto ley 14/2020.**

- 4.3.2. **Incidencia en la cuestión del Decreto ley 1/2022, consulta y posición de la Abogacía General**
- 4.3.3. **Posición personal: interpretación armónica de los preceptos enfrentados**
- 4.4. **Los estudios de paisaje**
- 5. **Aplicación de la normativa estatal**
 - 5.1. **En general**
 - 5.1.1. **La fuerza del calendario**
 - 5.1.2. **La moderada incidencia del Real decreto-ley 6/2022**
 - 5.2. **En la Comunidad Valenciana**
- 6. **Aplicabilidad de la ordenación territorial valenciana a las instalaciones de competencia estatal**
 - 6.1. **Introducción**
 - 6.2. **Los porcentajes máximos de ocupación de suelo**
- 7. **Algunos casos especiales: los ámbitos energéticos prioritarios**
 - 7.1. **Introducción**
 - 7.2. **La comarca del Valle de Cofrentes-Ayora y el plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel**
 - 7.2.1. **El plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel**
 - 7.2.2. **La declaración de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora como ámbito territorial prioritario**
 - 7.2.3. **Incidencia en los procedimientos de autorización**
 - 7.3. **La megafactoría de Volkswagen en Sagunto**
 - 7.3.1. **El proyecto territorial estratégico**
 - 7.3.2. **El problema de las centrales fotovoltaicas: la declaración de su emplazamiento como ámbito territorial prioritario**
- 8. **Suspensión del otorgamiento de licencias municipales**
 - 8.1. **Introducción**
 - 8.2. **Los datos**
 - 8.3. **Valoración**
 - 8.3.1. **Utilidad directa**
 - 8.3.2. **Utilidad indirecta**
 - 8.3.3. **Utilidad final**
- 9. **La reforma de la normativa comunitaria europea**
 - 9.1. **Introducción**
 - 9.2. **Planificación de las instalaciones**
 - 9.3. **Relevancia (positiva) entre nosotros**
 - 9.4. **Coda: la falta de una moratoria**
- 10. **La Ley valenciana del cambio climático y la transición ecológica**

11. **Balance y conclusiones**
12. **Bibliografía**

Index:

1. **Introduction**
2. **The regulation in question**
 - 2.1. **Valencian regulations**
 - 2.2. **State regulations**
3. **Application of Valencian regulations**
 - 3.1. **Of Decree law 14/2020 in its initial wording**
 - 3.2. **After the reform by Decree law 1/2022**
4. **Controversial issues in the interpretation of territorial conditioning conditions**
 - 4.1. **Introduction**
 - 4.2. **Maximum percentages of occupation of municipal land**
 - 4.2.1. **Opinion of the general attorney of the Generalitat**
 - 4.2.2. **Criticism**
 - 4.3. **The previous urban planning report**
 - 4.3.1. **Meaning and regulation in Decree law/2020**
 - 4.3.2. **Incidence on the issue of Decree law 1/2022, consultation and position of the general counsel**
 - 4.3.3. **Personal position: harmonious interpretation of the opposing precepts**
 - 4.4. **Landscape studies**
5. **Application of state regulations**
 - 5.1. **In general**
 - 5.1.1. **The power of the calendar**
 - 5.1.2. **The moderate impact of Royal decree-law 6/2022**
 - 5.2. **In the Valencian Community**
6. **Applicability of Valencian territorial management to facilities of state competence**
 - 6.1. **Introduction**
 - 6.2. **The maximum percentages of land occupation**
7. **Some special cases: priority energy areas**
 - 7.1. **Introduction.**
 - 7.2. **The Cofrentes-Ayora valley region and the special plan for Ayora, Zarra and Jarafuel**
 - 7.2.1. **The special plan for Ayora, Zarra and Jarafuel**
 - 7.2.2. **The declaration of the Cofrentes-Ayora valley region as a priority territorial area**
 - 7.2.3. **Impact on authorization procedures**
 - 7.3. **The Volkswagen megafactory in Sagunto**
 - 7.3.1. **The strategic territorial project**

- 7.3.2. **The problem of photovoltaic plants: the declaration of their location as a priority territorial area**
- 8. **Suspension of the granting of municipal license**
 - 8.1. **Introduction**
 - 8.2. **The data**
 - 8.3. **Rating**
 - 8.3.1. **Direct utility**
 - 8.3.2. **Indirect utility**
 - 8.3.3. **Final utility**
- 9. **The reform of European community regulations**
 - 9.1. **Introduction**
 - 9.2. **Facility planning**
 - 9.3. **Relevance (positive) between us**
 - 9.4. **Coda: the lack of a moratorium**
- 10. **The Valencian law on climate change and ecological transition**
- 11. **Balance and conclusions**
- 12. **Bibliography**

1. INTRODUCCIÓN

Todo parece indicar que la fotovoltaica va a acaparar el protagonismo dentro de las fuentes renovables de energía en los próximos tiempos. Cada uno de los graves acontecimientos que ha tenido que vivir la humanidad en los últimos años no ha servido sino para que la Unión Europea redoble su compromiso en la lucha contra el cambio climático y en pro de la transición energética y aumente la ambición de sus objetivos. Así ocurrió primero con la pandemia, que no fue obstáculo, sino acicate para el cumplimiento del Pacto Verde Europeo mediante la aprobación de la Ley europea del clima y de buena parte de las medidas de desarrollo incluidas en el paquete de propuestas de la Comisión *Fit for 55*¹. Y ha vuelto a ocurrir después con la guerra de Ucrania, que ha dado lugar a todo un conjunto de medidas y propuestas con el comprensible propósito de aumentar la seguridad en el aprovisionamiento energético de la Unión Europea y reducir su dependencia exterior del gas

¹ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 (<<Legislación europea sobre el clima>>). Y Comunicación de la Comisión “<<Objetivo 55>>: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática” [COM(2021) 550 final, de 14.7.2021].

ruso, bautizadas con el nombre Plan REPowerEU². La opción barajada a este respecto, en lo que aquí más importa, no es otra que incrementar el objetivo intermedio de participación de la energía renovable en el consumo final de energía en el año 2030, que pasaría del 40 al 45% en el conjunto de la Unión, confiando a estos efectos en que se produzca en estos años que restan un despliegue “masivo y acelerado” de la energía solar fotovoltaica, por ser la que ofrece en el momento actual mejores condiciones de éxito, tanto en tejados (autoconsumo) como en suelo (plantas fotovoltaicas), pasando de los actuales (finales de 2020) 136 GW de potencia instalada a unos 600 GW en 2030, a una media de 45 GW al año, siempre en el conjunto de la Unión³.

La articulación de estos nuevos objetivos y de las medidas encaminadas a propiciar su cumplimiento (entre ellas, una revisión del procedimiento de autorización de instalaciones de generación) requiere de las pertinentes modificaciones de la normativa comunitaria, en particular, de la Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, hasta ahora en marcha y de muy reciente culminación⁴.

La pendencia de esas reformas legislativas no ha sido óbice para que en la obligada revisión que se ha de hacer este año del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), aprobado en 2020, y en el documento por el momento disponible de propuesta de dicha revisión, el Gobierno se alinee decididamente con estos últimos planteamientos de la Comisión Europea, proponiendo una elevación de los objetivos intermedios (para 2030) inicialmente previstos en el PNIEC⁵, y recogidos también en la Ley de cambio climático y transición energética⁶, de participación de las renovables tanto en el consumo final de energía (que del 42% pasaría al 48%) como en la generación de energía eléctrica (que del 74% pasaría al 81%)⁷; adjudicando de nuevo el protagonismo en cuanto al logro de estos incrementos a la energía

² Comunicación de la Comisión “Plan REPowerEU” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, p. 7].

³ Vid. también la excelente Comunicación de la Comisión “Estrategia de Energía Solar de la UE” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, pp. 2-3].

⁴ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023.

⁵ Versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante, PNIEC 2020), aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021, p. 36807).

⁶ Art. 3.1 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en el art. 3.3. autoriza al Gobierno para su revisión al alza en determinadas circunstancias.

⁷ Borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030, de junio de 2023 (en adelante, PNIEC 2023), pp. 6 y 65, disponible en la página web del Ministerio [Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - DetalleParticipacionPublica \(energia.gob.es\)](https://www.energiagob.es/Ministerio-para-la-Transicion-Ecologica-y-el-Reto-Demografico-DetalleParticipacionPublica) (fecha de último acceso 31/10/2023)

solar fotovoltaica (en tejados y suelo), cuya potencia instalada habría de llegar a ser en 2030 de 76 GW (incluyendo 19 GW de autoconsumo)⁸, frente a los 39 GW inicialmente previstos⁹, la mayor del conjunto de técnicas de generación¹⁰.

Este es el escenario futuro, que se ha reseñado sucintamente para resaltar la relevancia de los problemas de los que vamos a ocuparnos, pero lo cierto es que simplemente de la mano de los objetivos actuales, ya suficientemente ambiciosos, y en el marco de la normativa en vigor, viene produciéndose en los últimos años una decidida labor de fomento de la energía solar fotovoltaica en nuestro país, que en una visión de conjunto no puede calificarse sino como exitosa, tanto en incremento de la potencia instalada (que de 2019 a 2022 ha pasado de 9 a 20 GW¹¹) como en contribución al total de la generación eléctrica (que ha pasado de un 3,5% a un 10,1%)¹².

En lo relativo a la potencia instalada, las cosas merecen sin embargo una valoración dispar por Comunidades Autónomas¹³. Aquí vamos a centrar nuestra atención en la Comunidad Valenciana, en la que, como en las demás y debido a las peculiaridades del reparto de competencias en la materia, confluye la intervención, tanto normativa como ejecutiva, de dos agentes distintos, aunque no necesariamente enfrentados: la Comunidad Autónoma, sobre las

⁸ PNIEC 2023, pp. 28 y 72.

⁹ PNIEC 2020 (BOE, p. 36842).

¹⁰ En el PNIEC 2020, la potencia instalada de carácter eólico prevista para 2030 superaba a la fotovoltaica (50 GW por 39 GW, respectivamente), mientras que en el PNIEC 2023 ocurre lo contrario (62 GW eólicos y 72 GW fotovoltaicos), ampliándose la diferencia de ambas con la siguiente (ciclo combinado, 26 GW).

¹¹ Concretamente, de 8.747 MW a 20.054 MW, lo que supone un crecimiento de un 129,3% (PNIEC 2023, p. 7). Los datos más actualizados se encuentran siempre en la página web de Red Eléctrica [REData - Generación | Red Eléctrica \(ree.es\)](https://www.ree.es) A 15/10/2023, la potencia instalada solar fotovoltaica era ya de 23.109 MW.

¹² En el año 2022 las fuentes renovables cubrieron el 42% de la demanda eléctrica, frente al 38% en el año 2019, siendo la solar fotovoltaica la que experimentó un mayor crecimiento, de un 201,6% (PNIEC 2023, p. 8). La contribución de la fotovoltaica al total de la generación la extraigo de los Informes de Red Eléctrica: “Las energías renovables en el sistema eléctrico español 2019” (p. 10), y el “Informe resumen de energías renovables 2022”, de marzo de 2023 (pp. 5 y 6), disponibles en la página web de esta entidad [Home | Informes del sistema \(sistemaelectrico-ree.es\)](https://www.ree.es) (fecha de último acceso 31/10/2023)

¹³ Los referidos Informes de Red Eléctrica contienen datos precisos, año tras año, sobre la potencia fotovoltaica instalada por Comunidades Autónomas. Así, al término de 2022, tres Comunidades Autónomas concentran el 68,5% de la potencia fotovoltaica instalada [Extremadura (27%), Andalucía (21%) y Castilla-La Mancha (20,5%)], les siguen otras tres que suman en su conjunto un 23,7% [Aragón (9,4%), Castilla y León (7,3%) y Murcia (7%)], y el resto se reparte el restante 7,8% (entre ellas, la Comunidad Valenciana con un 2,1% y Cataluña, con un 1,5%).

instalaciones con asiento exclusivo en su territorio y de hasta 50 MW de potencia instalada, y el Estado, sobre las restantes¹⁴.

El propósito fundamental de este trabajo consiste en examinar la aplicación práctica (en la Comunidad Valenciana) de la normativa aprobada en los últimos años por ambas instancias para favorecer la implantación y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable (apartados III a VI), previo un breve recordatorio de los aspectos principales de dicha normativa (apartado II¹⁵).

Ese examen pondrá de manifiesto el paso de una situación inicial de parálisis al relativo éxito de los momentos actuales, fruto de las más recientes reformas legislativas llevadas a cabo por ambas partes y de otras circunstancias concomitantes, y analizaremos también algunos casos que presentan algunas particularidades de interés, como son los relativos a la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora y al municipio de Sagunto (apartado VII).

El éxito reciente de los procedimientos autorizatorios de competencia estatal o autonómica no ha hecho sino aumentar las reticencias de los municipios más afectados, lo que ha supuesto una reactivación del interés por las estrategias defensivas y, entre ellas, la suspensión del otorgamiento de licencias municipales en el procedimiento de revisión de los planes urbanísticos, a la que también dedicaremos una atención especial (apartado VIII).

Por fin, y enlazando con las modificaciones recientes de la normativa comunitaria, sobre las que volveremos después (apartado IX) y con la también reciente ley valenciana del cambio climático y la transición ecológica (apartado X), haremos alguna propuesta para canalizar razonablemente estos conflictos, incluida una ralentización en el despliegue de las instalaciones, aunque presumiblemente no forme parte de las coordenadas políticas del momento (apartado XI).

2. LA NORMATIVA EN CUESTIÓN

2.1. La normativa valenciana

¹⁴ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (art. 3.13); y art. 2 del Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto.

¹⁵ Ya tratados en un trabajo anterior publicado en esta misma Revista [G. VALENCIA MARTÍN (2022)].

En sintonía con las directrices del marco comunitario europeo y nacional a la sazón vigente, en un contexto ya de pandemia, teniendo ante todo en cuenta la escasa contribución que realizaba por entonces el territorio valenciano a la generación eléctrica a partir de fuentes renovables, en particular en el campo de la energía fotovoltaica¹⁶, y siguiendo el ejemplo de otras legislaciones autonómicas, en particular la catalana¹⁷, la Comunidad Valenciana aprobó en 2020, por la vía de la legislación de urgencia, una normativa dirigida a acelerar la implantación de centrales fotovoltaicas de competencia autonómica en suelo no urbanizable, cuyas características principales, sucintamente expuestas, eran las siguientes¹⁸.

En primer lugar, se creaba un procedimiento integrado de autorización en el que confluían todas las intervenciones sectoriales de competencia de la Generalitat, la energética o sustantiva (autorización previa y de construcción), la ambiental (evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada, en su caso) y la territorial (autorización de implantación en suelo no urbanizable, que sustituía a la declaración de interés comunitario), a las que se daba respuesta en una única resolución¹⁹, que, aunque sin nombre en la referida normativa, cabría denominar “autorización fotovoltaica integrada” valenciana²⁰.

En segundo lugar, se regulaban de manera tendencialmente completa las condiciones sustantivas para la autorización de dichas instalaciones desde el punto de vista territorial, dibujándose en el propio Decreto ley una suerte de plan de ordenación o mapa de posibles emplazamientos, perfilado ante todo de forma negativa mediante el empleo de determinados criterios o zonas de exclusión principalmente por razones de protección de espacios naturales²¹.

Y, finalmente, en tercer lugar y como corolario de lo anterior, se restringían sensiblemente las razones de oposición municipal a los emplazamientos propuestos por los promotores, al condicionar la emisión de un informe urbanístico previo desfavorable (y obviamente también la denegación de la

¹⁶ Apenas 364 MW de potencia instalada, según el Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado I).

¹⁷ Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.

¹⁸ 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; que, en su Preámbulo (apartado I) aventura un horizonte de 6.000 MW de potencia instalada en 2030.

¹⁹ Capítulo II del Título III del Decreto ley 14/2020 (arts. 19 y ss.).

²⁰ Así lo hice en el trabajo ya citado.

²¹ Sección 1ª del Capítulo I del Título III del Decreto ley 14/2020 (arts. 8 a 11).

ulterior licencia de obras) a la existencia de una prohibición expresa de dichas instalaciones, para la zona seleccionada, en el planeamiento urbanístico municipal, lo que no era frecuente en aquel momento, manteniendo pues disponible para la ubicación de las centrales no solo el suelo no urbanizable común, sino también el protegido por el planeamiento municipal por razones diferentes a las indicadas en la referida normativa²².

Estas dificultades para dar un no temprano a determinados proyectos, unidas a los recelos sobre el desenlace de los procedimientos de tramitación autonómica, despertaron las alarmas en los municipios más demandados por la avalancha de solicitudes que siguió a la aprobación del Decreto ley (o más bien, del Real Decreto-ley 23/2020, también de aquellas fechas, como luego explicaremos²³), dando lugar a distintas estrategias de defensa, entre ellas, la suspensión por algunos Ayuntamientos del otorgamiento de licencias para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable como medida cautelar de cara a futuros procedimientos de modificación del planeamiento encaminados a introducir las prohibiciones expresas requeridas por la nueva normativa²⁴.

Estas tensiones municipales, sentidas también como luego veremos dentro de la propia Administración autonómica, condujeron a una práctica parálisis de los procedimientos integrados de autorización, que llevaban tiempo sin arrojar resultados tangibles, para cuya superación se aprobó en abril de 2022, en el contexto abierto por la invasión rusa de Ucrania y de nuevo por la vía de legislación de urgencia, una importante reforma del sistema diseñado por el Decreto ley 14/2020, cuyo elemento central, tendente a calmar los ánimos en los municipios levantiscos, consistió en introducir una significativa limitación de la proporción de suelo susceptible de ocupación por centrales fotovoltaicas en cada término municipal, que quedó fijada con carácter general en un 3 por 100 del suelo no urbanizable común, estableciéndose también, como contrapartida, un régimen especial, fuertemente restrictivo, de la suspensión del otorgamiento de licencias para esta clase de instalaciones²⁵.

²² Art. 19.1 *in fine* del Decreto ley 14/2020.

²³ Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Un amplio comentario de conjunto de este Real Decreto-ley, en C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020).

²⁴ Al amparo de la regulación general de esta clase de suspensión en el Texto Refundido de la Ley (valenciana) de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (arts. 68 y 69).

²⁵ Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania. Las dos medidas reseñadas se introdujeron en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje: nuevo apartado 7 de su art. 7 (porcentajes máximos de ocupación de suelo) y nueva Disposición adicional séptima del Texto

Al propio tiempo, el Decreto ley 1/2022, que llevó a cabo esta reforma, aprovechó las facilidades abiertas por entonces por la legislación estatal, a las que ahora nos referiremos, creando, dentro del propio procedimiento integrado valenciano, una suerte de procedimiento simplificado para los proyectos beneficiarios de esas ventajas²⁶.

2.2. Normativa estatal

En efecto, aunque el avance de las autorizaciones para centrales fotovoltaicas a escala nacional no era tan decepcionante, ni siquiera probablemente por lo que se refiere a las de competencia estatal²⁷, una vez iniciado el conflicto ucraniano y en línea con las propuestas de la Comisión Europea a las que hicimos referencia, el Estado consideró oportuno introducir algunos cambios en su legislación con el fin de agilizar el procedimiento de autorización, lo que llevó a cabo por medio del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo²⁸, cuya novedad principal consistió en la sustitución de la evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada) por un sencillo procedimiento de determinación de afecciones ambientales (sin trámites de participación ciudadana) para los proyectos que cumplieran tres condiciones²⁹: potencia instalada igual o inferior a 150 MW, líneas de evacuación de longitud no superior a 15 Kms., y emplazamiento en zonas de sensibilidad baja con arreglo a la herramienta “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico³⁰.

Refundido (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables).

²⁶ Art. 19 bis del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022.

²⁷ Véanse los datos antes ofrecidos sobre el incremento sostenido de potencia fotovoltaica instalada en los últimos años.

²⁸ Capítulo III del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (arts. 6 y 7).

²⁹ En un espléndido comentario temprano del Real Decreto-ley 6/2022, B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) califica este nuevo procedimiento como un procedimiento de EIA simplificada “aún más breve” o como “una versión extremadamente abreviada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado”.

³⁰ Art. 6.1 del Real Decreto-ley 6/2022. La referida herramienta, que conecta con las previsiones del art. 21.2 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Transición Ecológica con el título de “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica”, acompañada de una Memoria fechada el 1 de diciembre de 2020, disponible en [Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica \(miteco.gob.es\)](https://www.miteco.gob.es/zonificacion-ambiental-para-energias-renovables-eolica-y-fotovoltaica) (fecha de último acceso 31/10/2023). En su redacción inicial, el art. 6.1, letra c) del Real Decreto-ley 6/2022 incluía (como pertinentes para la aplicación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales) las zonas de sensibilidad “baja y moderada”, que

Con una técnica a mi juicio discutible desde el punto de vista competencial³¹, el Real Decreto-ley 6/2022 limitó en principio la aplicación de esta novedad, inobjetable desde la perspectiva comunitaria, pero que afectaba a la legislación básica en materia de evaluaciones ambientales, que no era objeto de modificación, a las instalaciones de competencia estatal, aunque permitiendo el aprovechamiento por las Comunidades Autónomas de estas facilidades para las centrales de su competencia bajo las mismas condiciones³², como se apresuró en hacer, según hemos dicho, la Generalitat valenciana.

Para los proyectos que superaran con éxito esta primera fase de determinación de afecciones ambientales, el Real Decreto-ley habilitaba también, esta vez en exclusiva para los de competencia estatal, una suerte de procedimiento integrado y con tramitación urgente de las autorizaciones sustantivas (previa y de construcción)³³.

Posteriormente, por medio del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre³⁴, el Estado ha extendido la aplicación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales a prácticamente cualquier clase de proyectos, prescindiendo de los condicionantes de potencia y emplazamiento en zonas de baja sensibilidad³⁵, sin modificar el Real Decreto-ley 6/2022, por tratarse de una medida “excepcional y transitoria”³⁶, ni atribuir tampoco a esta medida carácter básico, limitándola a los proyectos de competencia estatal, aunque permitiendo de nuevo su empleo por las Comunidades Autónomas³⁷, que la valenciana de momento no ha llevado a cabo³⁸.

quedaron limitadas a las de sensibilidad baja mediante una modificación de dicho precepto por Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio.

³¹ Vid., el trabajo ya citado (2022: 66 y ss.)

³² Art. 6.6 del Real Decreto-ley 6/2022.

³³ Art. 7 del Real Decreto-ley 6/2022.

³⁴ Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad (arts. 22 y 23).

³⁵ Los únicos límites son ahora el relativo a la longitud de las líneas de evacuación (que no sea superior a 15 Kms.) y el emplazamiento en zonas de la Red Natura 2000 o espacios naturales protegidos (art. 22.1).

³⁶ Art. 22.1 (“con carácter excepcional y transitorio”). Esta medida se adopta con apoyo en el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (al que se alude en el Preámbulo de la disposición, apartado II, y de vigencia en principio limitada a 18 meses), pero dándole una vigencia superior (solicitudes anteriores a 31 de diciembre de 2024), aunque sin aplicación a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley (art. 22.7).

³⁷ Art. 22.6.

³⁸ Muy críticos con esta nueva regulación, B. LOZANO CUTANDA (2023: 217 y ss.) y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2023: 374 y ss.)

3. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA VALENCIANA

3.1 Del Decreto ley 14/2020 en su redacción inicial

La entrada en vigor del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, que se produjo el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV), el 29 de agosto de 2020³⁹, unida al pronto vencimiento del primero de los hitos establecidos por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, para evitar la caducidad de los permisos de acceso a la red anteriores⁴⁰, consistente en la presentación y admisión a trámite de las solicitudes de autorización en un plazo de tres o seis meses desde su entrada en vigor, que se había producido el 25 de junio de 2020⁴¹, trajo consigo la presentación en los meses siguientes ante la Administración valenciana de un elevado número de solicitudes de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable para su tramitación a través del nuevo procedimiento integrado, algunas por reconversión de otras ya presentadas al amparo de la normativa anterior⁴². Solicitudes relativas a proyectos de diferente tamaño,

³⁹ 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. Un espléndido análisis de conjunto de esta disposición en: J. ROSA MORENO (2021: 1218 y ss.). Vid. también una amplia reseña de la misma en: C.J. DURÁ ALEMAÑ (2020).

⁴⁰ Un espléndido análisis de los motivos y contenido del calendario de hitos administrativos establecido por el Real Decreto-ley 23/2020 en: C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020: 9 y ss.).

⁴¹ Art. 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (criterios para ordenar el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad). El plazo era de tres meses para los permisos de acceso obtenidos en una fecha comprendida entre el 28 de diciembre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, y de seis meses para los obtenidos con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley. El Real Decreto-ley se refería a la presentación y admisión a trámite de la solicitud de “autorización administrativa previa”, que obviamente en el sistema valenciano era la autorización fotovoltaica integrada, que la incluía.

⁴² El régimen transitorio de los procedimientos en tramitación previsto en el Decreto ley 14/2020 (Disposición transitoria primera) contemplaba (junto a la previsión inicial de su continuación con arreglo a la normativa anterior) la posibilidad de presentar una nueva solicitud, pidiendo la convalidación de los trámites ya completados. En la página web de la Conselleria competente en materia de energía [hoy, la de Innovación, Industria, Comercio y Turismo [Información pública de energía - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://informacion-publica-de-energia-gva.es) (fecha de último acceso 31/10/2023)] las dos clases de expedientes se distinguen por sus siglas: ATREGI (para los anteriores a la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020) y ATALFE (para los iniciados con posterioridad a su entrada en vigor). Ejemplo de este cambio de procedimiento son las plantas Perleta I (Elche, 1,850 MW, DOGV 04/07/2022), Perleta II (Elche, 3 MW, DOGV 06/07/2022), Saladas I (Elche, 4,4 MW, DOGV 08/07/2022), Polo Norte (Elche, 5 MW, DOGV 06/09/2022), Mutxamel

pero siempre hasta el límite de la competencia autonómica (50 MW de potencia instalada), y con una selección de emplazamientos desigual, concentrándose muchas de ellas en ciertos municipios del interior de las tres provincias que ofrecían las mejores condiciones para los promotores, entre ellas, la cercanía a alguno de los nudos de la red⁴³. Siempre se han barajado cifras en torno a las 300 solicitudes presentadas en aquellos momentos⁴⁴.

Como ya se ha señalado, las tensiones provocadas a escala local por esta avalancha de proyectos, que llevaron a no pocos Ayuntamientos a acordar la suspensión del otorgamiento de licencias municipales⁴⁵, tuvieron también su reflejo en el seno de la Administración valenciana, una Administración de coalición con diferentes sensibilidades en la materia, y en la que la titularidad de los órganos con intervención en el procedimiento integrado, pertenecientes a tres Consejerías, se encontraba repartida entre los partidos coaligados⁴⁶.

Así, pese a la simplificación buscada por el Decreto ley 14/2020 y a que en principio el procedimiento debía concluir en el plazo máximo de diez meses a contar desde la admisión a trámite de la solicitud⁴⁷, a la fecha de entrada en vigor de la reforma de la que inmediatamente hablaremos, es decir, veinte meses después, no consta, según los datos obrantes en el DOGV, que se hubiera concedido ni una sola autorización fotovoltaica integrada⁴⁸, y solo una con arreglo al procedimiento anterior⁴⁹.

3.2. Tras la reforma por Decreto ley 1/2022

A diferencia del Decreto ley 14/2020, que disponía la continuación de los procedimientos ya iniciados con arreglo a la normativa anterior si no se

(Mutxamel, 2,8 MW, DOGV 22/09/2022) y Bosch I (Crevillent, 8 MW, DOGV 12/12/2022).

⁴³ En la provincia de Alicante, uno de los más demandados por las razones indicadas, así como por la extensión de su término municipal fue el de Villena, con una treintena de solicitudes. Vid., al respecto, entre otros, Á.C. Álvarez, “La fiebre solar atrae proyectos por más de 600 millones en Villena”, *elEconomista*, Comunitat Valenciana, núm. 71, 24 de septiembre de 2021, pp. 6-9.

⁴⁴ Así, por ejemplo, en el artículo citado, “La fiebre solar...”, p. 9.

⁴⁵ Vid., *infra*, apartado VIII.

⁴⁶ Los ecos en la prensa de entonces de esas tensiones son numerosos. Vid., a título de ejemplo, “El PSPV desautoriza a Compromís por excederse en sus competencias y poner trabas a la fotovoltaica”, *Las Provincias*, de 01/12/2022.

⁴⁷ Si bien con silencio negativo (art. 33 del Decreto ley 14/2020).

⁴⁸ Las resoluciones de los procedimientos integrados se han de publicar en el DOGV, así como en la página web de la Conselleria competente en materia de energía (art. 31 del Decreto ley 14/2020).

⁴⁹ San Jorge (San Jorge, Castellón, 17,35 MW, DOGV 17/11/2021).

presentaba una nueva solicitud, la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 no dio opción, ordenando la íntegra aplicación de sus novedades a los procedimientos en curso⁵⁰, incluido el trámite inicial de determinación de afecciones ambientales para los proyectos beneficiarios de este sistema, siempre y cuando no hubiera recaído ya un pronunciamiento en la evaluación de impacto ambiental que aquél venía a sustituir⁵¹. No dio lugar, pues, el Decreto ley 1/2022, a la renovación de viejas solicitudes, dada la extensión automática de sus beneficios a las mismas, ni al parecer tampoco a la presentación de un número copioso de otras nuevas, pues meses después de su entrada en vigor se seguían barajando cifras en torno a los 300 expedientes en curso⁵².

La entrada en vigor de la reforma tampoco tuvo por sí sola una clara repercusión en la agilización de los procedimientos y consiguiente otorgamiento de autorizaciones⁵³, pero estos efectos sí se dejarían sentir unos meses después por la confluencia de dos circunstancias de otra índole. En primer lugar, por algunos cambios en la interpretación de los condicionantes de tipo territorial previstos en la normativa valenciana, propiciados por un

⁵⁰ Disposición transitoria única del Decreto ley 1/2022 (procedimientos en tramitación en materia de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables).

⁵¹ Nueva disposición transitoria tercera del Decreto ley 14/2020, introducida por el Decreto ley 1/2022 (aplicación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales a los procedimientos de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos en tramitación).

⁵² Así, por ejemplo, en “La Comunitat, pendiente de autorizar los proyectos para 10.000 MW de plantas fotovoltaicas”, Alicante Plaza, de 14/05/2022.

⁵³ De todas formas, la página web de la Consellería [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023) y el DOGV dan cuenta del otorgamiento en los meses siguientes de las primeras autorizaciones fotovoltaicas integradas (9), todas ellas para instalaciones de modesto tamaño (no superior a 10 MW), cuyo otorgamiento corresponde a los servicios territoriales competentes en materia de energía y que, tras la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 (art. 33.1 del Decreto ley 14/2020, en su nueva redacción) contaban con prioridad en la tramitación, sustanciada además por el procedimiento de urgencia: Perleta I (Elche, 1,85 MW, DOGV 04/07/2022), Perleta II (Elche, 3 MW, DOGV 06/07/2022), Saladas I (Elche, 4,4 MW, DOGV 08/07/2022), Polo Norte (Elche, 5 MW, DOGV 06/09/2022), Mutxamel (Mutxamel, 2,8 MW, DOGV 22/09/2022), Horcajo (Requena, 2 MW, DOGV 27/09/2022), Bosch I (Crevillent, 8 MW, DOGV 12/12/2022), Parque Solar (Callosa de Segura, 2,8 MW, DOGV 20/12/2022) y Mompedroso (Aras de los Olmos, 0,75 MW, DOGV 16/01/2023). Y el DOGV o bien el BOP de Alicante de la concesión de cuatro autorizaciones más (4), tramitadas de acuerdo con la normativa anterior, así pues, autorizaciones previas y de construcción (expedientes ATREGI): Novelda 1 (Novelda, 0,925 MW, BOP Alicante 28/09/22), El Rebutó (Petrer, 4,5 MW, BOP Alicante 07/10/22), Salinetes II (Petrer, 4,725 MW, BOP Alicante 10/10/22) y Turroneiros (Jijona, 14,62 MW, DOGV 19/12/2022), esta última para la ampliación de una instalación ya existente. En total 13, con una potencia instalada de unos 58 MW.

relevo en la titularidad de la Consejería con competencias en la materia y un informe de la Abogacía General de la Generalitat emitido a instancia de la nueva titular, a los que, por su interés, dedicaremos luego un apartado especial⁵⁴. Y, en segundo lugar y sobre todo, en cuanto que fue el motor de la intervención directa en el asunto de la Presidencia de la Generalitat y de los referidos cambios, por la cercanía del vencimiento del segundo de los hitos del calendario establecido por el Real Decreto-ley 23/2020, con el riesgo siempre de caducidad de los permisos de acceso y de pérdida de las garantías prestadas por sus titulares⁵⁵, y el adicional, en este caso, de posibles demandas de responsabilidad patrimonial frente a la Administración valenciana⁵⁶.

En efecto, el 25 de enero de 2023 se cumplía el plazo máximo (ya prorrogado en su día⁵⁷) para que los proyectos pendientes de autorización que hubieran obtenido el permiso de acceso antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020 contaran con declaración de impacto ambiental favorable (o, ahora, en su caso, con determinación favorable de afecciones ambientales⁵⁸), lo que suponía al parecer una cifra de unos 60 del conjunto de 300 expedientes objeto de tramitación⁵⁹.

⁵⁴ Vid., *infra*, apartado IV.

⁵⁵ Art. 1.2 del Real Decreto-ley 23/2020, que, no obstante, excluía la ejecución de las garantías si no se obtuviera una declaración de impacto ambiental favorable “por causas no imputables al promotor”.

⁵⁶ Las noticias de prensa de aquel entonces sobre estas cuestiones son abundantes. Vid., por ejemplo, al respecto, “El desbloqueo de las renovables, a cuenta gotas por la guerra interna en el Consell”, Las Provincias, de 12 de diciembre de 2022, y “El Consell tramita 107 plantas de renovables tras dos años de tensiones con el sector”, Las Provincias, de 25 de enero de 2023 (noticias, todas las mencionadas del diario Las Provincias, firmadas por Elísabeth Rodríguez).

⁵⁷ Inicialmente, el Real Decreto-ley 23/2020 (art.1.1) fijaba un plazo de 18 meses (desde su entrada en vigor) para la obtención de declaración de impacto ambiental favorable por los proyectos con permiso de acceso (y conexión) obtenido entre el 28/12/2013 y el 31/12/2017 (que vencía, pues, el 25/12/2021), y de 22 meses si se hubiera obtenido entre el 01/01/2018 y el 25/06/2020 (con vencimiento, pues, el 25/04/2022). Pero estos plazos fueron ampliados en 9 meses, a 27 y 31 meses, respectivamente, por el Real Decreto-ley 29/2021, a solicitud unánime de las Comunidades Autónomas, desbordadas por la carga de trabajo, según se explica en el Preámbulo de la disposición (apartado V), quedando, pues, pospuestos los vencimientos a las fechas al 25/09/2022 y al mencionado 25/01/2023, respectivamente.

⁵⁸ A esta equivalencia se refiere expresamente el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo (art. 6.4).

⁵⁹ Vid., por eje., “El Consell tramita 107 plantas de renovables tras dos años de tensiones con el sector”, Las Provincias, de 25 de enero de 2023.

Así las cosas, y según los propios responsables de la Administración valenciana, parece ser que se consiguió cumplir ese hito en plazo⁶⁰. Y en lo que llevamos de año, el DOGV (o, en su defecto, la página web de la Consellería a falta todavía de publicación) da cuenta del otorgamiento de autorización (fotovoltaica integrada, o previa y de construcción en los procedimientos tramitados con arreglo a la normativa anterior) para 23 centrales fotovoltaicas, algunas de ellas ya de considerable tamaño (dentro siempre de los límites de la competencia autonómica)⁶¹, lo que supone el cumplimiento (no sé si siempre en plazo) de los dos hitos posteriores del calendario fijado por el Real Decreto-ley 23/2020, las autorizaciones previa y de construcción (es decir, de las autorizaciones sustantivas, no integradas en una sola resolución en el modelo estatal que sirvió de referencia para su establecimiento)⁶². Esas mismas fuentes también dan cuenta de la terminación

⁶⁰ Vid., por eje., “Aquí se ubicarán las nuevas plantas solares y eólicas aprobadas por la Generalitat”, Las Provincias, de 28 de enero de 2023.

⁶¹ Un total de 24 instalaciones autorizadas en 2023 hasta la fecha: (I) 20 autorizaciones fotovoltaicas integradas (expedientes ATALFE): Salinetes IV (Petrer, 1 MW, DOGV 24/02/23), Vall d’Uixó (La Vall d’Uixó, 2,74 MW, DOGV 16/05/2023), Fontcalent Solar I (Alicante, 1,29 MW, DOGV 03/05/2023), Mutxasolar (Mutxamel, 7 MW, DOGV 04/05/2023), Alhorines (Villena, 50 MW, DOGV 06/06/23), Campillo (Crevillente, 3,64 MW, DOGV 19/06/23), La Nebulosa (Mutxamel, 3,5 MW, DOGV 09/06/23), Monforte 2 (Monforte del Cid, 43,56 MW, DOGV 09/08/2023), El Campet (Novelda, 2,88 MW, DOGV 21/06/23), Monforte 1 (Monforte del Cid, 43,56 MW, DOGV 26/07/2023), Ayora I (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora II (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora III (Jarafuel, 25,74, 14/08/23), Montserrat (Montserrat, 1 MW, DOGV 21/09/23), Benejama (Beneixama, 4,42 MW, DOGV 28/09/23), Benilloba (Benilloba, 1,26 MW, DOGV 20/09/23), El Secano (Monforte del Cid, 3,65 MW, DOGV 19/10/23), Alcalà de Xivert (Alcalà de Xivert, 3,55 MW, DOGV 24/10/2023), La Polseguera (La Romana, 1 MW) y Los Pomares (La Romana, 1 MW), estas dos últimas todavía no publicadas. Y (II) 4 autorizaciones más (previas y de construcción) tramitadas con arreglo a la normativa anterior (expedientes ATREGI): El Águila (Ayora, 36,75 MW, DOGV 29/06/23), Paraje La Encina (Villena, 18,7 MW, DOGV 19/06/23), Eiden (Ayora, 36,62 MW, DOGV 04/08/23) y Chambó (Ayora, 36,75 MW, DOGV 09/08/23). Instalaciones que representan en total unos 385 MW de potencia instalada.

⁶² En el calendario inicial del Real Decreto-ley 23/2020 (art.1.1) se daban plazos de tres y seis meses desde la obtención de declaración de impacto ambiental favorable para la obtención de las autorizaciones previa y de construcción, respectivamente, lo que, tras la ampliación ya mencionada del plazo llevada a cabo por Real Decreto-ley 29/2021, implicaba los siguientes vencimientos: para los proyectos con permiso de acceso (y conexión) obtenido entre el 28/12/2013 y el 31/12/2017, el 25/12/2022 y el 25/03/2023, respectivamente, y para los proyectos con permiso obtenido entre el 01/01/2018 y el 25/06/2020, el 25/04/2023 y el 25/07/2023, respectivamente. Por Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio (art. 185), se amplió para esta segunda clase de proyectos el plazo para la obtención de la autorización de construcción en seis meses más, que lo sitúa ahora en el 25/01/2024, debido (según se explica en el Preámbulo de la disposición, apartados III y V) a la situación de la cadena de suministros provocada por la guerra de Ucrania. El resto de plazos, ya vencidos, no experimentan ningún cambio, y el que es objeto de modificación

(en 2022 o en lo que va de 2023) de una veintena de expedientes con resolución desfavorable o por causas anormales⁶³.

En resumen, desde la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 o, por mejor decir, de su reforma por Decreto ley 1/2022, y hasta el momento (octubre de 2023), la Administración valenciana ha concedido autorización (principalmente a través del nuevo procedimiento integrado) para un total de 38 centrales fotovoltaicas, localizadas muy mayoritariamente en la provincia de Alicante, de desigual tamaño, pero algunas ya de cierta importancia, y con una potencia instalada (instalable) total de unos 500 MW⁶⁴, todavía lejos del desiderátum para el aun lejano 2030, pero que suponen sin duda un significativo avance⁶⁵.

Ahora bien, eso son datos relativos a instalaciones autorizadas por la Comunidad Valenciana, lo que no significa necesariamente que estén ya en fase de construcción, tras haber obtenido la preceptiva licencia urbanística

(y todavía no vencido) tampoco parece relevante en el marco de la autorización fotovoltaica integrada valenciana, que incluye las dos autorizaciones, por lo que demorar el otorgamiento de la autorización de construcción supondría incumplir el plazo (no modificado y ya vencido) para el otorgamiento de la autorización previa.

⁶³ La página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://www.gva.es) (fecha de último acceso 31/10/2023) incluye hasta la fecha (octubre 2023) un total de 60 expedientes resueltos [Alicante (40), Valencia (16) y Castellón (4)]. De ellos, 38 con resolución favorable [Alicante (26), Valencia (9) y Castellón (3)], 17 con resolución desfavorable [Alicante (9), Valencia (7) y Castellón (1)], y 5 terminados por otras causas, todos ellos en Alicante (2 por pérdida sobrevenida de objeto y 3 por desistimiento). La denegación de las autorizaciones solicitadas se basa en la mayor parte de los casos (11) en informes desfavorables en materia de ordenación del territorio y paisaje, determinantes del otorgamiento o no de la autorización de implantación en suelo no urbanizable.

⁶⁴ Por provincias: 26 (Alicante), 9 (Valencia) y 3 (Castellón). Por potencia instalada: 28 (hasta 10 MW) y 10 (más de 10 MW). Por tipo de expediente: 29 (ATALFE) y 9 (ATREGI).

⁶⁵ La suma de los 364 MW de potencia fotovoltaica instalada en la Comunidad Valenciana a la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 (según su Preámbulo, apartado I) y de estos nuevos 500 MW de centrales autorizadas, arroja una cifra todavía lejos de los 6.000 MW deseados para 2030, aunque habría que añadir también la potencia de las instalaciones de autoconsumo autorizadas en estos años. Según datos oficiales, la potencia instalada en instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en la Comunidad Valenciana ascendería hoy a unos 793 MW ("Autoconsumo en la Comunitat Valenciana", actualizado a 30/09/2023, Generalitat Valenciana, Dirección General de Energía y Minas, disponible en [Autoconsumo eléctrico - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://www.gva.es)). Otros muchos proyectos de centrales se encuentran todavía en tramitación, según se desprende de la página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://www.gva.es) (fecha de último acceso 31/10/2023).

municipal, ni mucho menos que se encuentren ya en explotación, de lo que carezco de datos precisos⁶⁶.

Lo que sí es cierto, por un lado, es que el éxito final de algunas solicitudes de autorización ha reactivado en algunos municipios el interés por la medida cautelar de suspensión del otorgamiento de licencias municipales, de la que nos ocuparemos después⁶⁷. Y, por otro, que el hito final del calendario marcado por el Real Decreto-ley 23/2020, esto es, la obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva (una vez construida la instalación), sigue teniendo fecha (para las instalaciones con permiso de acceso anterior a su entrada en vigor) de 25 de junio de 2025⁶⁸.

4. CUESTIONES POLÉMICAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LOS CONDICIONANTES TERRITORIALES

4.1. Introducción

Los aspectos territoriales, en estrecha relación con algunos otros ambientales (protección de la naturaleza), constituyen el elemento más delicado a la hora de autorizar la implantación de actividades industriales o de servicios en suelo no urbanizable. En el caso de las centrales fotovoltaicas, el Decreto ley 14/2020 introdujo dos novedades principales en la legislación valenciana hasta entonces vigente, una de carácter procedimental y otra de carácter sustantivo, estrechamente relacionadas entre sí. Por un lado, sustituyó el mecanismo tradicional de valoración de la oportunidad de implantación de esa clase de actividades en suelo no urbanizable, a saber, la Declaración de interés comunitario (DIC), una figura que equivale materialmente a un plan y que presenta en consecuencia tintes discrecionales⁶⁹, por otra figura de nombre revelador, "autorización de implantación en suelo no urbanizable", que, en lugar de preceder, pasaba a formar parte de la misma resolución que abordaba

⁶⁶ En un artículo publicado en el diario Las Provincias, el 27 de julio de 2023, titulado "Emergencia renovable en la Comunitat Valenciana", Pedro FRESCO, quien fuera Director General de Transición Ecológica de la Administración valenciana, y hoy Director general de AVAESSEN (Asociación valenciana de empresas del sector de la energía), se lamentaba de que en lo que llevábamos del año 2023 en la Comunidad Valenciana se hubieran instalado "0 MW fotovoltaicos y 0 MW eólicos".

⁶⁷ Vid., *infra*, apartado VIII.

⁶⁸ Esta fecha se ha mantenido inamovible en el art. 1.1 del Real Decreto-ley 23/2020 desde su redacción inicial, lo cual también despierta alguna preocupación en el sector ("Las renovables avisan: habrá plantas que no estarán activas antes de 2025", Las Provincias, de 20 de marzo de 2023).

⁶⁹ Vid., entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 338 y ss.).

los aspectos sustantivos de la instalación⁷⁰. Y, en segundo lugar, y en coherencia con la denominación elegida, estableció todo un catálogo detallado de criterios (generales y específicos) para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas tendentes a excluir la discrecionalidad en el otorgamiento de dicha autorización y a convertirla en una decisión esencialmente reglada, con los márgenes de apreciación derivados del inevitable uso de conceptos indeterminados en tan amplio y detallado catálogo de criterios⁷¹.

Desde el punto de vista organizativo, se mantuvo, no obstante, como no podía ser de otra forma, la responsabilidad de otorgar o denegar esa autorización o, mejor dicho, como corresponde en el marco de un procedimiento integrado, para emitir el informe (vinculante) en materia de ordenación del territorio y paisaje, en el órgano competente en esas materias, en el que tampoco es de extrañar siguieran pesando las inercias⁷².

La reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 no alteró la competencia ni el carácter vinculante de este informe, si bien limitándolo a ciertos extremos y trasladando a los Ayuntamientos la competencia para pronunciarse sobre los aspectos paisajísticos en algunos casos⁷³. Desde el punto de vista sustantivo, la reforma también introdujo algunos nuevos criterios para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas, que atrajeron la polémica a la inmediatamente nos referiremos⁷⁴.

Sea como fuere, al órgano competente en materia de ordenación del territorio y paisaje (encargado de la emisión de ese informe vinculante) se le hizo a menudo responsable, en el propio seno de la Administración valenciana, y tanto antes como después de la reforma, del retraso en la tramitación de los

⁷⁰ Art. 30 del Decreto ley 14/2020. Precisamente, una de las características de los expedientes tramitados con arreglo a la normativa anterior (ATREGI) es que vienen precedidos (o acompañados) del otorgamiento de la DIA, tramitada de forma independiente, a lo que se hace referencia en las resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones previa y de construcción.

⁷¹ Arts. 8 a 11 del Decreto ley 14/2020. Me ocupé de estas cuestiones en el trabajo ya mencionado (2022: 35 y ss. y 45 y ss.).

⁷² Art. 25 del Decreto ley 14/2020. En la Administración anterior era la Dirección General de Política Territorial y Paisaje de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad. En la actual será la Dirección General de Urbanismo, Paisaje y Evaluación Ambiental de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio.

⁷³ Art. 25 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

⁷⁴ En particular, unos porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal (nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio).

procedimientos, llegándose a calificar su actitud como de bloqueo deliberado de los expedientes, acusación con toda probabilidad injusta por la existencia de otros factores determinantes del retraso (acumulación de trabajo y escasez de personal), aunque sí demostrativa de la existencia de diferentes interpretaciones de la (compleja) normativa subyacente, fruto a su vez de la existencia de diferentes visiones del problema dentro de una Administración, como ya nos consta, de coalición⁷⁵.

La reforma vino acompañada, como ya se dijo, de un cambio en la titularidad de la Conselleria con competencias, entre otras, en materia de ordenación del territorio y paisaje⁷⁶, y de la nueva titular partió la iniciativa de solicitar un informe a la Abogacía General de la Generalitat con el fin de aclarar la interpretación correcta de ciertos extremos de la normativa valenciana, cuyo entendimiento por el centro directivo de ella dependiente resultaba problemático⁷⁷.

A esta iniciativa debemos agradecer la emisión de un informe sumamente interesante, aunque errado a mi juicio en algunos aspectos, que, sobre permitir entender mejor la evolución posterior de los acontecimientos (los informes de la Abogacía General de la Generalitat no son vinculantes, pero el apartamiento de los mismos ha de ser motivado, además de que han de ser objeto de publicación⁷⁸), pone sobre la mesa importantes cuestiones atinentes a la interpretación de una normativa que todavía sigue vigente, relativas por tanto, como titulamos el trabajo, no solo a la aplicación de esta normativa, sino también a sus perspectivas de futuro⁷⁹; y que tuvo fiel reflejo en una Instrucción emitida a renglón seguido por la titular de la Conselleria⁸⁰.

⁷⁵ Vid. la larga e interesante entrevista a la por entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje, Rosa Pardo Marín, en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“No hi ha un bloqueig deliberat en la tramitació de plantes fotovoltaiques”), en la que se defiende, a mi juicio de manera convincente, de esas acusaciones.

⁷⁶ Rebeca Torró, hasta entonces Secretaria Autonómica de la Conselleria de Economía Sostenible, y que se hizo cargo de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad en mayo de 2022.

⁷⁷ Las referencias en la prensa del momento a estas disputas y a la solicitud de este informe son abundantes. Vid., por eje., “El PSPV desautoriza a Compromís por excederse en sus competencias y poner trabas a la fotovoltaica”, Las Provincias, de 01/12/2022.

⁷⁸ Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat (art. 6.1) y Decreto 105/2017, de 28 de julio, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (arts. 27.2).

⁷⁹ Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022 (expte. 22189P). Hubo un segundo Informe de 28 de noviembre de 2022 (expte. 22225P), a raíz de unas dudas manifestadas por la Dirección General de Política Territorial y Paisaje, que ratificó el primero. Ambos disponibles en la página web de la Generalitat valenciana

De entre todas ellas, me voy a detener a continuación en tres, que entiendo particularmente relevantes: (1) el ámbito de aplicación de los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal por centrales fotovoltaicas introducidos por la reforma de 2022, (2) los criterios que deben seguir los Ayuntamientos en la emisión de los informes urbanísticos previos, y (3) la pertinencia o no de la exigencia de estudios de paisaje en el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones fotovoltaicas integradas.

4.2. Los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal

4.2.1. La posición de la Abogacía General de la Generalitat

Como ya se dijo, una de las novedades principales, si no la principal, de la reforma del régimen de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable creado por el Decreto ley 14/2020 que llevó a cabo el Decreto ley 1/2022 consistió en la introducción de un porcentaje máximo de ocupación de suelo (por dichas centrales) a escala municipal, cifrado en principio en un 3% de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio⁸¹.

Todo el mundo entendió⁸², entre ellos yo mismo⁸³, y desde luego también los Ayuntamientos que hicieron uso de los márgenes de decisión que el Decreto

[\(Informes Jurídicos - Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio - Generalitat Valenciana \(gva.es\)\)](#) (fecha de último acceso: 31/10/2023)

⁸⁰ Instrucción de la Consellera de política territorial, obras públicas y movilidad (relativa a criterios y disposiciones a considerar en la elaboración de informes en materia de ordenación del territorio y paisaje referidos a proyectos de instalaciones de energías renovables emitidos por la Dirección General de Política Territorial y Paisaje de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad) de 5 de diciembre de 2022, también disponible en la página web de la Generalitat valenciana [Directrices, instrucciones, acuerdos y circulares - Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](#) (fecha de último acceso: 31/10/2023).

⁸¹ Nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, introducido por el Decreto ley 1/2022. Tiene razón el Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022 (p. 39) al señalar que la utilización por el legislador del “suelo no urbanizable común” como parámetro de cálculo del suelo municipal ocupable por centrales fotovoltaicas es puramente convencional, sin que ello signifique que no puedan instalarse en suelos de especial protección ni mucho menos que puedan instalarse en estos últimos sin tasa.

⁸² Así lo señala la entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje, en la entrevista citada publicada en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“crec que tots -sense excepció- pensàvem que aquest llinar de sòl ocupat era aplicable a tota mena [todo tipo] de plantes fotovoltaiques”).

⁸³ Así, en el trabajo ya citado (2022: 78 y ss.).

ley ofrecía a los municipios a fin de acabar de perfilar ese porcentaje⁸⁴, que se trataba de una medida que obligaba en primer término y ante todo a la propia Administración valenciana, la cual había conocido de primera mano y sufrido en sus propias carnes durante sus cerca de dos años de vigencia el malestar provocado en algunos municipios por el Decreto ley 14/2020, y con la que justamente, y de manera a mi juicio razonable, se intentaba mejorar la aceptación del sistema mediante un reparto territorial más equitativo de la carga de albergar este tipo de instalaciones.

Sin embargo, sorprendentemente, y en respuesta a una de las preguntas de la consulta que tampoco aparecía formulada en esos términos⁸⁵, el Informe de la Abogacía General de la Generalitat va a llegar a la insólita conclusión de que los porcentajes máximos de ocupación de suelo (por municipio) introducidos por la reforma tienen como único destinatario y obligan solamente a la Administración General del Estado, en relación con la autorización de las centrales fotovoltaicas de su competencia, pero no a la Administración valenciana en los procedimientos integrados de la suya propia⁸⁶.

Para llegar a esta conclusión, el Informe se basa en la indiscutible circunstancia de la introducción de esta medida por el Decreto ley 1/2022 como un precepto del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (nuevo apartado 7 del art. 7) y no como un componente del Decreto ley 14/2020, y en la más arriesgada (a estos efectos)

⁸⁴ El porcentaje del 3% era objeto en principio de ponderación (en un 0,75) en los suelos de capacidad agrológica moderada [letra a) del nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje], pero los Ayuntamientos, mediante acuerdo plenario, podían, entre otras cosas, exigir su aplicación estricta también en esa clase de suelos [letra b)]. Así lo hizo, por eje., el Ayuntamiento de Villena, mediante Acuerdo adoptado en la sesión ordinaria del Pleno de 28 de julio de 2022, reflejado en el Acta del Pleno de esa fecha, pp. 21-23, disponible en la página web del Ayuntamiento [PLENO ORDINARIO 28 JULIO 2022 | Villena](#) (fecha de último acceso 31/10/2023).

⁸⁵ Se trataba de la primera pregunta de la consulta, que tenía un alcance más genérico, relativo a “la prelación de fuentes aplicable para determinar la compatibilidad urbanística en los procedimientos de implantación de instalaciones de energía renovable de competencia autonómica tras la aprobación del DL 1/2022” (p. 3 del Informe). En concreto, sobre los porcentajes máximos de ocupación de suelo, la consulta sólo preguntaba (tercera pregunta) si el porcentaje del 3% “tiene por finalidad limitar este tipo de instalaciones solo al suelo no urbanizable común o, si lo que pretende es establecer una fórmula para fijar el porcentaje máximo de ocupación que cada municipio puede soportar” (p. 3), a lo que el Informe respondió razonablemente, como ya se ha señalado, en este segundo sentido (p. 39).

⁸⁶ Informe (pp. 37 y ss., en relación con las pp. 18 y ss.). Conclusión trasladada en sus propios términos a la Instrucción ya mencionada de 5 de diciembre de 2022: “En el caso de autorizaciones de instalaciones fotovoltaicas de competencia autonómica no existe limitación de ocupación de suelo” (apartado 3.4).

calificación del régimen (valenciano) de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable contenido en el referido Decreto ley 14/2020 como un régimen especial y autosuficiente en lo relativo a los criterios territoriales y paisajísticos para la implantación de centrales fotovoltaicas, que desplazaría y haría innecesario el recurso a la legislación general en la materia (el mencionado Texto Refundido), es decir, como se dice en el propio informe, en la aplicación del principio de especialidad como criterio de solución de conflictos entre fuentes del Derecho⁸⁷.

Para justificar la pertinencia de aplicar al caso el mencionado principio, y como argumento destacado, el Informe invoca un párrafo, que no es precisamente un dechado de claridad, del Preámbulo del Decreto ley 1/2002 (apartado II), cuyo tenor es el siguiente:

“Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este decreto ley se fundamentan en un principio básico: eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable común, *sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat*” (la cursiva es del propio Informe⁸⁸)

De ello, junto con otros argumentos, deducirá más adelante que “ha sido voluntad del legislador el no fijar un porcentaje de ocupación de suelo para estas promociones de autorización autonómica”⁸⁹.

4.2.2. Crítica

Lamento tener que disentir en este punto de un Informe en su conjunto bien hecho y que contiene otros aciertos indudables⁹⁰, pero la aplicabilidad de los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal a las instalaciones cuya autorización compete a la Administración valenciana me parece indudable por todo un conjunto de razones que cabe resumir como sigue:

(1) Ciertamente, el Decreto ley 14/2020 contiene una regulación especial de la autorización de centrales fotovoltaicas (de competencia de la Comunidad Autónoma) en suelo no urbanizable, tanto procedimental como sustantiva, que se extiende a los criterios territoriales para la autorización de dichas

⁸⁷ Informe (pp. 38 y ss., en relación con las pp. 14 y ss. y 20 y ss.).

⁸⁸ Informe (p. 21).

⁸⁹ Informe (p. 39).

⁹⁰ Y que trata mi trabajo anterior con mucha generosidad, con amplias citas del mismo.

instalaciones, sustituyendo a este respecto el régimen general, también procedimental y sustantivo, de las Declaraciones de Interés Comunitario (DIC), contenido hoy en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje⁹¹.

Pero especialidad no significa autosuficiencia, ni implica que la materia que cuenta con una regulación especial quede al margen de la legislación general, la cual seguirá siendo de aplicación en todos aquellos aspectos en los que no se haya previsto alguna singularidad⁹².

Es cierto que el Decreto ley 1/2022 no insertó los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal en el marco de la regulación especial de los procedimientos integrados (Decreto ley 14/2020), sino dentro de la legislación general (valenciana) sobre ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, por razones sobre las que luego volveremos, pero lo hizo sin referencia alguna a su inaplicabilidad en tales procedimientos⁹³, por lo que no hay ningún motivo derivado del principio de especialidad que se oponga a su exigibilidad en estos procedimientos, máxime tratándose de una previsión que tampoco se enmarca en la regulación de las DIC (la reemplazada por aquella regulación especial), sino que se ubica en un apartado temprano y general del Texto Refundido⁹⁴.

Buena prueba de que los procedimientos integrados que tramita la Administración valenciana no cuentan a este respecto con una regulación especial que excluya la aplicación de los porcentajes máximos de ocupación de suelo (municipal) es que la reforma también decidió incluir en la legislación general (el Texto Refundido), en lugar de hacerlo en la particular (el Decreto

⁹¹ Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (arts. 216 y ss.).

⁹² Así lo admite también el Informe de la Abogacía General, pero se inclina por pensar que la regulación especial del Decreto ley 14/2020 es completa y autosuficiente (p. 24 y 38 y ss.).

⁹³ La referencia que se hace en el inciso final [letra e)] del nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido a “los criterios generales y específicos para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas (...) de la legislación autonómica específica”, constituye, en mi opinión, un simple recordatorio de su aplicabilidad a las centrales de competencia autonómica junto con los nuevos “criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas” (porcentajes máximos de ocupación de suelo) establecidos en los incisos anteriores, y no debería interpretarse, como parece hacer el Informe (p. 39), como una suerte de exclusión de la aplicación de dichos porcentajes a esas centrales, que, de existir, tendría que ser mucho más clara y directa.

⁹⁴ Art. 7 del Texto Refundido (criterios generales de crecimiento territorial y urbano), ubicado dentro del capítulo III (criterios de la ocupación racional del suelo) del Título I (la infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio) del Libro I (planeamiento).

ley 14/2020), otras novedades cuya pertenencia al sistema (su aplicabilidad a los procedimientos valencianos) resulta indudable y no fue puesta en cuestión por el Informe, como el régimen de suspensión de licencias (municipales) para instalaciones renovables⁹⁵.

En fin, el propio Informe desmiente su comprensión cerrada y autosuficiente del régimen especial del procedimiento integrado valenciano, al recurrir como luego veremos a una pieza de la legislación general, los estudios de integración paisajística, para incorporarla, a pesar de su falta de mención expresa, al régimen de dichos procedimientos⁹⁶.

(2) No hay, en mi opinión, ninguna razón evidente que explique por qué el legislador de urgencia de 2022 decidió escindir su reforma del sistema (valenciano) de autorización de centrales fotovoltaicas en dos cuerpos normativos, por un lado, el Decreto ley 14/2020 y, por otro, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

Desde luego, no (a pesar de esas opacas palabras del Preámbulo, y en contra de lo sugerido por el Informe de la Abogacía General de la Generalitat), la de excluir la aplicabilidad a los procedimientos integrados (de competencia autonómica) de todas y cada una de las piezas incluidas en el Texto Refundido, por las razones ya expuestas en el apartado anterior.

Más razonable sería pensar que el motivo estriba en el deseo de que esas piezas (las incluidas en el Texto Refundido, a diferencia de las restantes) sean de aplicación a todos los procedimientos de autorización de centrales fotovoltaicas, no solo los de competencia autonómica, sino también los de competencia estatal⁹⁷, cosa obviamente más problemática si se hubieran emplazado en el Decreto ley 14/2020.

Podría, no obstante, replicarse que otro de los componentes de la reforma, de aplicación esta vez exclusiva a los procedimientos de competencia estatal, y sin conexión alguna con el procedimiento integrado valenciano, sobre el que volveremos después, aparece en cambio inserto en el Decreto 14/2020⁹⁸.

⁹⁵ Nueva Disposición adicional séptima (hoy octava) del Texto refundido (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables), incorporada por el Decreto ley 1/2022.

⁹⁶ Vid., *infra*, apartado IV.4.

⁹⁷ Sobre esta cuestión volveremos después. Vid., *infra*, apartado VI.

⁹⁸ Art. 3 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal), introducido por el Decreto ley 1/2022.

En tal caso, no queda otra que pensar, como sostuve en un trabajo anterior, que la inclusión de esas novedades (porcentajes máximos de ocupación de suelo, régimen especial de la suspensión de licencias municipales, etc.) en el Texto Refundido, además de ser una opción legítima, obedeciera al deseo de darles un mayor realce, pero en ningún caso, vuelvo a insistir, pues es ahora lo relevante, a la intención de excluir su aplicación en su lugar primero y natural, que no es otro que el procedimiento integrado valenciano de autorización⁹⁹.

(3) La *voluntas legislatoris* no es nunca un argumento decisivo en la interpretación de las normas, pero en un caso como el presente, en el que faltaría un pequeño empujón para reafirmar de modo concluyente la tesis del obligado respeto por la Administración valenciana de los porcentajes máximos de ocupación de suelo introducidos por la reforma, su conocimiento sería desde luego de agradecer.

Desgraciadamente, las propias características de la legislación de urgencia dificultan por lo general la utilización de este criterio interpretativo, y desde luego lo hacen en el caso presente, en el que el debate en el Pleno de las Cortes Valencianas que precedió a la convalidación del Decreto ley no arroja mucha luz sobre la cuestión que ahora nos ocupa¹⁰⁰.

Sólo queda, pues, el Preámbulo, que lamentablemente, y a diferencia del espléndido que acompañó al Decreto ley 14/2020, en el caso del Decreto ley 1/2022 es muy pobre, en particular, en lo relativo a las importantes novedades que introdujo en el procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas, a las que dedica un escueto apartado II, que no contiene ninguna referencia a las dos principales: la asunción del trámite simplificado de determinación de afecciones ambientales y, por lo que ahora importa, el establecimiento de porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal.

En este contexto, dar relevancia, como hace el Informe, a un breve párrafo de difícil comprensión (se puede releer muchas veces sin llegar a saber lo que quiere decir), parece un esfuerzo vano¹⁰¹. A falta de *voluntas legislatoris*, quedémonos pues con la *voluntas legis*, ya precisada en el apartado primero.

⁹⁹ El trabajo ya citado (2022: 78).

¹⁰⁰ Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes Valencianas, X legislatura, núm. 111, de 25 de mayo de 2022, pp. 5971 y ss. El acuerdo de convalidación se publicó en DOGV, núm. 9356, de 7 de junio de 2022, p. 29665.

¹⁰¹ “Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este decreto ley se fundamentan en un principio básico: eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en suelo no urbanizable común (sic), sin

(4) He dejado para el final otro argumento que me parece fundamental.

La conclusión a la que llega el Informe es que el legislador de urgencia, al introducir los consabidos porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal por centrales fotovoltaicas, estaba legislando única y exclusivamente para la Administración General del Estado, ordenándole un reparto localmente más equitativo de sus autorizaciones en territorio valenciano.

Está por ver, lo discutiremos después, que tal disposición obligue a la Administración General del Estado, o que esta Administración se esté sintiendo vinculada por ella¹⁰².

Pero lo que está fuera de toda duda es que una disposición redactada en esos términos (y lo mismo vale para una interpretación de ella en este sentido), es decir, teniendo como destinatario única y exclusivamente a la Administración General del Estado, sería claramente inconstitucional por afectar a las competencias del Estado en materia de autorización de instalaciones fotovoltaicas sin poder fundarse en ninguna competencia autonómica, tampoco en la competencia en materia de ordenación del territorio, pues obviamente no podría tener ese fundamento una medida que introdujera esa arbitraria distinción entre unas y otras centrales.

4.3. El informe urbanístico previo

4.3.1. Sentido y regulación en el Decreto ley 14/2020

El informe urbanístico previo o informe-certificado municipal de compatibilidad urbanística (como lo denomina el Decreto ley 14/2020¹⁰³) es una actuación previa tradicional relativa al control ambiental de actividades, cuyo origen se remonta a la vieja legislación estatal de actividades clasificadas¹⁰⁴, que fue asumido expresamente y con ese nombre por la legislación básica sobre prevención y control integrados de la contaminación¹⁰⁵, y que recoge también con carácter general, para todos los

perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat”.

¹⁰² Vid., *infra*, apartado VI.

¹⁰³ Art. 19.1.

¹⁰⁴ Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (art. 30)

¹⁰⁵ Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (art. 15), hoy Texto Refundido de la Ley, aprobado por Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre (art. 15).

instrumentos de intervención regulados por ella, la Ley valenciana 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades¹⁰⁶.

Su finalidad es de índole práctica, y consiste en evitar que la laboriosa (y costosa) tramitación de los instrumentos de intervención ambiental pudiera resultar a la postre inútil por una defectuosa selección del emplazamiento de la actividad. Por eso la tramitación del correspondiente instrumento de intervención ambiental no se puede iniciar (sobre ese emplazamiento) si el informe es negativo o se debe archivar si, una vez iniciada, el Ayuntamiento lo emite con retraso en sentido desfavorable¹⁰⁷. Las implicaciones de este informe no van más allá, y no sustituye a la ulterior licencia municipal de obras ni condiciona su sentido, sin perjuicio de las responsabilidades patrimoniales a que pudiera dar lugar la denegación de la licencia precedida de un informe favorable¹⁰⁸.

El Decreto ley 14/2020, al regular el nuevo procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas (de competencia autonómica) en suelo no urbanizable, introdujo con sentido la exigibilidad de este informe como actuación previa a la presentación de la solicitud de autorización (fotovoltaica integrada), de forma coherente con la sujeción de dichas instalaciones a uno de los instrumentos de intervención ambiental regulados por la Ley valenciana 6/2014 (declaración responsable, en sustitución de la anterior licencia ambiental¹⁰⁹) y con expresa remisión al entero régimen establecido en dicha ley para estos informes (art. 19.1 del Decreto ley 14/2020¹¹⁰).

No obstante, se añadió una precisión adicional sobre el sentido del informe en la materia, la conocida (y polémica) indicación de que solo podría ser negativo en caso de “prohibición expresa” de estas instalaciones en el emplazamiento

¹⁰⁶ Art. 22, hoy con ciertas salvedades tras la modificación del apartado 1 de este artículo por la Ley 7/2021, de 29 de diciembre.

¹⁰⁷ Art. 22.6 de la Ley 6/2014.

¹⁰⁸ Art. 22.7 de la Ley 6/2014.

¹⁰⁹ Nuevo párrafo segundo del art. 10 de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto ley 14/2020.

¹¹⁰ “Con carácter previo a la solicitud de las autorizaciones (...) el promotor solicitará ante el ayuntamiento (...) la expedición del informe-certificado urbanístico municipal (...) *en los términos previstos en el artículo 22 de la Ley 6/2014...*” (la cursiva es nuestra). La íntegra remisión al art. 22 de la Ley 6/2014 (que se mantiene) debería incluir también la posibilidad de sustitución (en el caso de centrales fotovoltaicas) del informe urbanístico previo por la verificación realizada por un organismo de certificación administrativa (OCA) o entidad colaboradora, incorporada después, como dijimos, por la Ley 7/2021, de 29 de diciembre (art. 22.1 en su nueva redacción), aunque manteniendo en todo caso el Ayuntamiento la posibilidad de “verificar la compatibilidad [urbanística] antes de otorgar la licencia”.

escogido conforme al planeamiento urbanístico en vigor (párrafo final del art. 19.1¹¹¹).

Tampoco esta disposición, pese a lo llamativo de su enunciado (desencadenante en buena medida del descontento municipal), tenía realmente, a mi juicio, un contenido innovador. En la lógica de estos informes está el que deban ceñirse a valorar la “compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico” en vigor, sin entrar en otras consideraciones¹¹². Ya la regulación general de estos informes advierte que se indiquen “las modificaciones del planeamiento que, en su caso, se estén elaborando y que pudieran afectar a la ubicación de la instalación”, y, en relación con las actividades que “pretendan ubicarse en suelo no urbanizable”, lo que por definición es el caso que nos ocupa, que se indique “en su caso, la necesidad de tramitar declaración de interés comunitario”, sustituida aquí por la autorización de implantación en suelo no urbanizable, cuyo otorgamiento, como la de aquella, compete a la Administración valenciana¹¹³.

En definitiva, y a mi juicio, esa llamativa disposición no era sino un recordatorio a los Ayuntamientos de lo que eran estrictamente sus competencias en este trámite de informe urbanístico previo, de sentido equivalente a las advertencias ya señaladas que contiene la regulación general, por las perniciosas consecuencias dilatorias (más que sustantivas) que evidentemente tienen los informes negativos extralimitados de sus funciones¹¹⁴.

4.3.2 Incidencia en la cuestión del Decreto ley 1/2022, consulta y opinión de la Abogacía General

Pues bien, en este estado de cosas, la reforma del sistema llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 introdujo, de nuevo en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, un precepto relativo a la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas cuya relación con el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 era evidente, pero no inequívoca, sembrando así algunas dudas sobre su correcta interpretación.

¹¹¹ “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” (la cursiva es nuestra).

¹¹² Art. 22.1 de la Ley 6/2014 y art. 19.1 del Decreto ley 14/2020.

¹¹³ Art. 22.3 de la Ley 6/2014.

¹¹⁴ El Reglamento de emisiones industriales, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (art. 7) también incluye este tipo de advertencias, y con carácter básico, en el marco de la autorización ambiental integrada.

Se trataba del nuevo art. 10 bis del Texto Refundido¹¹⁵, cuyo tenor literal era el siguiente:

“Artículo 10 bis. Criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables.

A todos los efectos, en aquellos municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente, el uso de producción de energías renovables se considerará compatible en suelo no urbanizable común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, que no correspondan a suelos incendiados hasta que hubieron pasado 30 años desde la extinción del incendio. Todo esto tomando como referencia las cartografías de la Institut Cartogràfic Valencià. En todo caso, su implantación requerirá la emisión de los informes pertinentes” (el subrayado es nuestro)

Al parecer, el órgano de la Administración valenciana con competencias en materia de ordenación del territorio y paisaje venía interpretando que este precepto remplazaba el criterio establecido en el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 para la emisión de los informes de compatibilidad urbanística que ya nos es conocido, de modo que a partir de ahora los Ayuntamientos podrían legítimamente emitir un informe negativo en relación con las centrales proyectadas sobre suelos no urbanizables de protección especial aunque el planeamiento urbanístico vigente no contuviera (como exigía el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020) una prohibición expresa de dichas instalaciones en tales suelos o en una parte de los mismos¹¹⁶.

Dudando de la corrección de esta interpretación, la nueva titular de la Consejería incluyó en su consulta una cuestión relativa a “la prelación de fuentes aplicable para determinar la compatibilidad urbanística en los procedimientos de implantación de instalaciones de energía renovable de competencia autonómica tras la aprobación del DL 1/2022”¹¹⁷.

¹¹⁵ Ubicado, como el art. 7.7 (porcentajes máximos de ocupación de suelo), dentro del capítulo III (criterios de la ocupación racional del suelo) del Título I (la infraestructura verde, el paisaje y la ocupación racional del territorio) del Libro I (planeamiento).

¹¹⁶ Así se deduce de la entrevista, ya citada, a la por entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje, Rosa Pardo Marín, en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“No hi ha un bloqueig deliberat en la tramitació de plantes fotovoltaïques”): “El problema es que en los últimos años la forma de determinar esta compatibilidad [la compatibilidad urbanística] se ha modificado tres veces, y tras el último decreto ley omnibus de abril de este año, nosotros entendíamos que en los suelos protegidos volvía a aplicarse la interpretación tradicional según la ley básica estatal y nuestra ley autonómica, que exigía que quedara expresamente previsto el uso para considerarlo compatible” (traducción del original en valenciano).

¹¹⁷ Se trataba de la primera pregunta de la consulta (p. 3 del Informe de la Abogacía General).

En coherencia con el planteamiento mantenido a propósito de los porcentajes máximos de ocupación de suelo municipal y por el mismo tipo de razones, la Abogacía General de la Generalitat, en su respuesta a esta pregunta, defendió la aplicabilidad exclusiva de estos nuevos “criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables” (sic) del art. 10 bis del Texto Refundido a las instalaciones de competencia estatal, en tanto que a los proyectos cuya autorización compete a la Administración valenciana les seguiría siendo aplicable el criterio de compatibilidad urbanística establecido en el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 en tanto que regulación especial¹¹⁸.

4.3.3. Posición personal: interpretación armónica de los preceptos enfrentados

En realidad, no me parece acertada ninguna de las dos interpretaciones. Ambas parten de la existencia de una contradicción insalvable entre los dos preceptos confrontados (que el Informe salva apelando a su distinto ámbito de aplicación) cuando, a mi juicio, admiten una lectura conjunta a la vista de su diferente naturaleza.

Para la emisión del informe urbanístico previo sigue valiendo el criterio establecido en el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020 (precepto que sigue vigente, pero que como se dijo antes no representa a mi juicio una novedad sustantiva sino más bien una llamada de atención), de modo que los Ayuntamientos no podrán emitir un informe desfavorable para proyectos con emplazamiento propuesto en suelos de protección especial a menos que el planeamiento urbanístico vigente contenga una prohibición expresa en la zona elegida.

Y lo que contiene el nuevo art. 10 bis del Texto Refundido, en línea con el art. 13 del Decreto ley 14/2020¹¹⁹, es una norma de aplicación directa o, dicho de otra manera, una declaración *ex lege* de compatibilidad (de las centrales fotovoltaicas) en relación esta vez (antes lo era con suelos urbanos y urbanizables sin programa aprobado) con ciertos suelos no urbanizables comunes (los de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica que no hayan sufrido un incendio, y si lo han sufrido, una vez pasados 30 años), que

¹¹⁸ Informe de la Abogacía General (pp. 18 y ss.), con reflejo de nuevo expreso en la Instrucción de la Consellera, ya citada, de 5 de diciembre de 2022 (apartados 2.2 y 3.2). Aun defendiendo la exclusiva aplicación del art. 10 bis del Texto Refundido a las centrales de competencia estatal, pero consciente de las razonables dudas que esto planteaba, la Abogacía General recomendaba en este caso (no en el de los porcentajes de suelo) que se modificara su tenor literal para aclarar ese extremo (p. 23).

¹¹⁹ Art. 13 del Decreto ley 14/2020 (normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa).

se añade a las determinaciones propias del planeamiento municipal y que resulta de aplicación también (frente al parecer de la Abogacía) a los proyectos de competencia autonómica.

Podría entenderse superflua (o redundante) una norma que, en relación solamente con los “municipios en los cuales la generación de energía renovable no esté expresamente regulada en el planeamiento vigente”, esto es, sin conllevar rectificación alguna de determinaciones contrarias de los planeamientos vigentes (esta es la diferencia con el art. 13 del Decreto ley 14/2020¹²⁰), declara la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas únicamente sobre cierta clase de suelos no urbanizables (los comunes de las características mencionadas), en comparación con esa otra norma anterior y que sigue en vigor (el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020) que, interpretada *a sensu contrario*, ya venía a declarar su compatibilidad urbanística con toda clase de suelos no urbanizables (incluidos los de protección especial), siempre que no hubiera una prohibición expresa, es decir, siempre que se cumplieran las condiciones para la aplicación de ese nuevo precepto de alcance más reducido, y en buena medida lo es¹²¹.

Pero redundancia no es igual a contradicción. Y, además, cabe a mi juicio encontrar un sentido para esa reiteración o énfasis.

En primer lugar, pudo estar motivada, como ocurre con el resto de previsiones del Decreto ley 1/2022 incorporadas al Texto Refundido, por el propósito de extender su aplicación, más allá de las instalaciones de competencia autonómica, a las de competencia estatal, cosa obviamente más problemática en el caso de todos aquellos preceptos que forman parte de la regulación del procedimiento integrado valenciano (como ocurre con el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020), sobre lo que volveremos después¹²².

Y, en segundo lugar y, sobre todo, hay que poner en relación este precepto (el nuevo art. 10 bis del Texto Refundido) con otros de los que componen la reforma (e igualmente incluidos en el Texto Refundido), como son los relativos a los porcentajes máximos de ocupación de suelo y a la suspensión del otorgamiento de licencias municipales. Todos ellos tienen en común su referencia a la capacidad agrológica de los suelos, y todos ellos comparten la finalidad, articulada de una u otra manera, de poner, en principio, a resguardo de la implantación de centrales fotovoltaicas los suelos agrícolas más valiosos

¹²⁰ Art. 13.1 del Decreto ley 14/2020: “Se declara la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas, sin necesidad de modificar el planeamiento vigente, cuando estas se localicen...”.

¹²¹ Eso defendí en el trabajo ya citado (2022: 80).

¹²² Vid., *infra*, apartado VI.

(los de alta o muy alta capacidad agrológica), con independencia de su calificación urbanística (es decir, como no urbanizables comunes o de protección especial). Se trata de una idea que ya estaba presente en la regulación inicial del procedimiento integrado, pero que sin duda la reforma quiere subrayar¹²³.

En este sentido, hay que hacer, en mi opinión, una lectura en negativo del nuevo art. 10 bis del Texto Refundido, introducido por el Decreto ley 1/2022, que es la que lo dota de pleno sentido y salva cualquier posible contradicción con el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020. Al declarar la compatibilidad del uso por centrales fotovoltaicas de los suelos de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica (no ordenados para este uso por el planeamiento), lo que realmente está queriendo decir es que, en principio, dicho uso resulta incompatible en suelos de alta y muy alta capacidad agrológica, siempre según las valoraciones autonómicas (las cartografías del Institut Cartogràfic Valencià), de modo que esta “norma de aplicación directa” se añade a las determinaciones propias del planeamiento urbanístico, y podría ser invocada por los Ayuntamientos como “prohibición expresa” a la hora de emitir su informe de compatibilidad urbanística.

Vista así, se trata de una más de las medidas incluidas en la reforma, junto con los porcentajes máximos de ocupación de suelo, destinadas a lograr una mayor aceptación municipal del sistema.

4.4. Los estudios de paisaje

Al parecer, el órgano con competencias en materia de ordenación del territorio y paisaje de la Administración valenciana, para emitir su informe en el procedimiento integrado, determinante como sabemos del otorgamiento o denegación de la autorización de implantación en suelo no urbanizable, venía exigiendo a los promotores (aunque no de forma sistemática, sino solo en los casos de acumulación de varios proyectos en una misma zona¹²⁴) la

¹²³ Art. 10 del Decreto ley 14/2020 (criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas), apartado 1, letra e): “Utilizar el menor suelo posible de alto valor agrológico, no pudiendo implantarse en los suelos de muy alta capacidad agrológica, salvo mejor conocimiento científico”.

¹²⁴ Así lo afirmaba la por entonces Directora General de Política Territorial y Paisaje en la entrevista ya citada en el periódico El Temps de 07/12/2022 (“No hi ha un bloqueig deliberat en la tramitació de plantes fotovoltaiques”): “Pensamos que en casos concretos en los que en una misma zona existe una cantidad importante de plantas, el estudio de paisaje nos permitiría tener una visión más global y poder identificar los efectos acumulativos que se producen en determinadas zonas. Pero visto el informe, tendremos que sustituir los estudios de paisaje por los estudios de integración paisajística, como queda claro en el informe de Abogacía” (traducción del original en valenciano).

presentación de un estudio de paisaje, instrumento cuya regulación se encuentra en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje¹²⁵, pero que no viene expresamente mencionado por el Decreto ley 14/2020 entre la documentación a aportar por el solicitante de la autorización fotovoltaica¹²⁶, por lo que otra de las cuestiones planteadas en la consulta fue la de “determinar en qué supuestos es exigible estudio de paisaje para la implantación de instalaciones de energía renovable”¹²⁷.

La respuesta a esta cuestión por parte de la Abogacía General de la Generalitat fue tajante y en principio convincente, aunque enfatizando en exceso en mi opinión las implicaciones en este caso del principio de vinculación positiva de la Administración a la legalidad.

En efecto, lo que sostiene en esencia el Informe de la Abogacía General es que los estudios de paisaje (documentos de mayor complejidad y cuya elaboración puede demorar más tiempo) son la clase de instrumento de información y análisis paisajístico prevista por la ley (el Texto Refundido) como parte de la documentación que debe acompañarse en el procedimiento de elaboración y aprobación de planes territoriales y urbanísticos de amplio alcance¹²⁸, sin que quepa extender su exigencia (por mor del mencionado principio) “en ningún caso” a simples actuaciones singulares como son las autorizaciones para centrales fotovoltaicas¹²⁹.

Digo, no obstante, que el Informe deriva con exceso esta conclusión del principio de vinculación positiva porque a continuación, tras haber negado la procedencia del estudio de paisaje, admite sin embargo la posibilidad de exigir, como parte de la documentación a aportar por el promotor, la presentación de un estudio de integración paisajística, otro de los instrumentos de información

¹²⁵ Art. 6 y Anexo I del Texto Refundido.

¹²⁶ La redacción del art. 21.3 del Decreto ley 14/2020 (solicitud) es más inespecífica, limitándose a decir a este respecto lo siguiente: “A la solicitud se acompañará la documentación establecida por las distintas regulaciones que afecten al proyecto, en función de sus características y emplazamiento, relativa a las siguientes materias: a) ordenación territorial, *paisaje* y urbanismo...” (la cursiva es nuestra)

¹²⁷ Pregunta quinta de la consulta (Informe, p. 3).

¹²⁸ Art. 6.4, letra a) del Texto Refundido: “Son los adecuados [los estudios de paisaje] para los planes de acción territorial, planes generales estructurales, el plan de ordenación pormenorizada y pueden serlo para planes especiales y modificaciones de planes generales de amplio ámbito territorial”.

¹²⁹ Informe (pp. 47 y ss.): “(...) consideramos que en ningún caso es exigible la presentación de un estudio de paisaje por sus promotores, toda vez que dicha exigencia no está predeterminada normativamente, por lo que sería contraria al ordenamiento jurídico, e iría más allá de los límites que establece la norma al regular el ejercicio de sus potestades por la Administración competente en materia de territorio y paisaje” (p. 50).

y análisis del paisaje, de menor complejidad, previsto en el Texto Refundido para planes de menor alcance y ciertas actuaciones singulares, como las Declaraciones de interés comunitario¹³⁰, a las que se recurre por analogía, a pesar de que tampoco existe ninguna mención específica a este documento entre la documentación a aportar con las solicitudes de autorización fotovoltaica integrada¹³¹.

No se trata, pues, de un problema relativo al principio de vinculación positiva, cuya observancia no está en ningún caso en tela de juicio, sino de simple interpretación de la normativa aplicable (tampoco en este caso meridianamente clara), que la Abogacía General lleva a cabo en su sentido distinto al que venía haciendo la Dirección General, tampoco desprovisto de racionalidad.

Por lo demás, lo que pone de manifiesto el Informe en este punto, con su recurso análogo al régimen de las Declaraciones de interés comunitario (del Texto Refundido) para justificar la exigibilidad en nuestro caso de los estudios de integración paisajística, no es otra cosa que una aplicación esta vez sí correcta del principio de especialidad (de la regulación contenida en el Decreto ley 14/2020 sobre los condicionantes territoriales y paisajísticos de las centrales fotovoltaicas), como algo bien distinto de la autosuficiencia indebidamente reclamada en lo tocante a los porcentajes máximos de ocupación de suelo y los informes urbanísticos previos, de la que ya advertimos en páginas anteriores.

5. APLICACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL

5.1. En general

¹³⁰ El art. 6.4, letra b) del Texto Refundido se refiere en general a “planes, proyectos y actuaciones con incidencia en el paisaje”. La exigencia de los estudios de integración paisajística se concreta luego en otros preceptos, a los que alude el Informe, como el art. 223.1 (otorgamiento de la declaración de interés comunitario) o el art. 70.4 (reglas aplicables en ausencia de planeamiento territorial o urbanístico), que lo exige en estos casos para las licencias.

¹³¹ Informe (p. 53): “Ante la ausencia de una remisión explícita a dicho instrumento de paisaje por parte de los DDLL 14/2020 y 1/2022, pero teniendo en cuenta que la Administración viene obligada por dichas normas legales a emitir un informe en el que se pronuncie explícitamente sobre la integración de la planta fotovoltaica en la Infraestructura Verde, consideramos que dicho pronunciamiento sólo será viable si el promotor acompaña su solicitud de los documentos necesarios para que dicho valoración sea posible. Consideramos aquí aplicable el principio de supletoriedad, y en aplicación de los preceptos del TRLOTUP antes citados, *debemos concluir que dicho estudio de integración paisajística sí es exigible*” (la cursiva es nuestra).

5.1.1. La fuerza del calendario

Más allá de las distintas medidas de simplificación, lo que ha contribuido decisivamente al éxito reciente de los procedimientos de autorización de centrales fotovoltaicas, sean de competencia o autonómica, ha sido, como ya se señaló, el establecimiento (con carácter básico) por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio¹³², de un calendario estricto de “hitos administrativos”, apenas corregido con posterioridad¹³³, para el mantenimiento de los permisos de acceso (y conexión) a las redes de transporte y distribución obtenidos de forma masiva con anterioridad a su entrada en vigor al calor de los sucesivos mecanismos de fomento utilizados en nuestro país para favorecer la implantación de instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables; una medida pensada para combatir la especulación con ese recurso valioso y escaso, que ha servido igualmente como catalizador de los procedimientos de autorización¹³⁴.

Si así ha ocurrido, como vimos, en el caso valenciano, en el que la aceleración final de los procedimientos se ha debido más a la presión ejercida por ese calendario que a las virtudes del nuevo procedimiento integrado (de autorización), incluida su posterior reforma, lo mismo cabe decir y con creces en el caso de los procedimientos de competencia estatal, en el que a las urgencias derivadas del calendario (y al elevado número de proyectos) se ha unido una firme voluntad de expansión de la potencia fotovoltaica instalada (sobre suelo) y unos escrúpulos mucho menores sobre el impacto territorial de las instalaciones, lo que ha llevado no sólo a la conclusión puntual de los procedimientos, sino también a su terminación mayoritariamente exitosa.

En efecto, gracias ya al primero de los hitos (que no ha sufrido después ninguna flexibilización), en los meses siguientes (tres o seis) a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020 (que se produjo el 25 de junio de 2020), el Ministerio de Transición Ecológica registró un elevado número de solicitudes de autorización previa (o de autorización previa y de construcción, pues ambas opciones están contempladas por la ley¹³⁵), correspondientes todas ellas

¹³² Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (art. 1)

¹³³ Modificaciones por Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, y Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

¹³⁴ Sobre la temática del acceso y conexión a las redes, vid., destacadamente, J.M. BELTRÁN CASTELLANOS [2020 (dos trabajos) y 2021] y J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021).

¹³⁵ Art. 53.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico.

a proyectos de centrales fotovoltaicas (de competencia estatal) que habían obtenido ya el permiso de acceso a la red con anterioridad a esa fecha¹³⁶.

Se abrió luego un plazo ya más largo para alcanzar el siguiente de los hitos, la obtención de Declaración de impacto ambiental favorable, que, con la corrección posterior de que fue objeto (fruto de la inquietud expresada por las Comunidades Autónomas dada la sobrecarga de trabajo¹³⁷), venció el 25 de septiembre de 2022 o el 25 de enero de 2023, según la fecha de obtención del permiso de acceso. Durante ese tiempo se fueron concluyendo paulatinamente los procedimientos de evaluación, pero fue lógicamente en las proximidades de ambas fechas, especialmente de la segunda, cuando se produjo la emisión de un número más elevado de Declaraciones de Impacto Ambiental, siempre en sentido mayoritariamente favorable, que supusieron (todas ellas) la concesión del visto bueno desde el punto de vista ambiental para no menos de 274 instalaciones fotovoltaicas, en general de considerable tamaño (como por definición son la mayoría de las de competencia estatal) y bien repartidas por buena parte de la geografía española, con un montante aproximado de unos 30.000 nuevos MW de potencia instalada (instalable)¹³⁸. En los meses siguientes muchas de ellas han ido obteniendo las correspondientes

¹³⁶ En esos seis meses (entre el 25 de junio y el 25 de diciembre de 2020) se registraron en el Ministerio solicitudes de autorización para no menos de 303 instalaciones fotovoltaicas, a tenor de los datos sobre las que recibieron Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y autorización previa (o previa y de construcción) en los meses siguientes, que he obtenido consultando directamente las páginas del BOE (en el que se han de publicar tanto las DIAs como las autorizaciones) y que detallaremos después. En las DIAs no siempre consta la fecha de solicitud de la autorización, pero sí en las Resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones.

¹³⁷ Preámbulo del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre (apartado V), que dio nueva redacción al art. 1.1 del Real Decreto-ley 23/2020.

¹³⁸ Según datos resultantes del BOE (sujetos a algún posible error por defecto, por los criterios de búsqueda utilizados), 303 instalaciones fotovoltaicas con permiso de acceso anterior al Real Decreto-ley 23/2020 y solicitud de autorización presentada entre el 25 de junio y el 25 de diciembre de 2020 obtuvieron Declaración de Impacto Ambiental (DIA) entre diciembre de 2021 y enero de 2023 (274 favorable, por solo 29 desfavorable). Las instalaciones que recibieron DIA antes del 25/09/2022 son 56 (49-7) y las que lo hicieron antes del 25/01/2023, 247 (225-22). Solo entre los meses de diciembre 2022 y enero 2023 se emitió DIA para 222 instalaciones (201-21). La suma aproximada de las potencias instaladas (instalables) de esas 274 instalaciones con DIA favorable asciende a unos 29.400 MW. Y se trata, como decíamos, de instalaciones cuyo emplazamiento está previsto en muy distintas Comunidades Autónomas, a excepción de las Comunidades del noroeste de España (Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco y La Rioja), Cataluña y las Comunidades insulares.

autorizaciones administrativas previas y de construcción, simultánea o sucesivamente, para dar cumplimiento a los dos siguientes hitos¹³⁹.

Pero el calendario establecido por el Real Decreto-ley 23/2020 no sólo miraba hacia el pasado, sino que es también de aplicación a los permisos de acceso obtenidos tras su entrada en vigor, manteniendo pues la presión sobre los titulares de estos permisos (y sobre la Administración) para el cumplimiento puntual de los sucesivos hitos¹⁴⁰. Por ello, y porque se han seguido concediendo permisos de acceso, en ningún momento ha cesado la actividad de evaluación ambiental y de otorgamiento de autorizaciones para nuevas centrales fotovoltaicas, que solo por lo que respecta a las de competencia estatal continúa sumando cifras importantes de potencia instalada (instalable)¹⁴¹.

5.1.2. La moderada incidencia del Real Decreto-ley 6/2022

Poco tuvo que ver en el reseñado éxito de las tramitaciones de competencia estatal la aprobación unos meses antes, a finales de marzo de 2022, de esa importante reforma, a la que ya hicimos referencia, en virtud de la cual la (compleja) evaluación de impacto ambiental (ordinaria o simplificada) de los proyectos que cumplieran ciertos requisitos de tamaño, conexión y emplazamiento se sustituía por un sencillo procedimiento de determinación de afecciones ambientales, pues la mayor parte de los expedientes que por entonces seguían pendientes de evaluación continuaron por los trámites ordinarios hasta la obtención de una Declaración de impacto ambiental

¹³⁹ Según datos extraídos también del BOE, de esas 274 instalaciones con DIA favorable, hasta ahora (octubre de 2023) 134 cuentan ya con algún tipo de autorización [20 con autorización previa y de construcción (AP y AC), y 114 con autorización previa (AP)]. El desglose es el siguiente: de las 49 con DIA favorable obtenida antes del 25/09/2022, 47 [11 (AP y AC) y 36 (AP)], y de las 225 con DIA favorable antes del 25/01/2023, 87 [9 (AP y AC) y 78 (AP)], lo que supone un total de unos 24.300 MW de potencia instalada. Hay que tener presente que, para estas segundas, el plazo para la obtención de la AC no vence hasta el 25/01/2024.

¹⁴⁰ Los mismos plazos previstos por el Real Decreto-ley 23/2020 para los proyectos con permiso de acceso obtenido entre el 01/01/2018 y su entrada en vigor (seis meses para solicitar la autorización previa, 31 meses para obtener DIA favorable, etc.) se aplican también a los proyectos con permiso de acceso posterior a su entrada en vigor, con la diferencia de que en este caso se cuentan desde la fecha de su obtención (art. 1.1).

¹⁴¹ Según siempre datos extraídos del BOE, desde el 25/01/2023 hasta hoy (octubre de 2023) el Ministerio ha emitido DIA para no menos de 102 nuevas centrales fotovoltaicas cuya autorización se solicitó con posterioridad al 25/12/2020 (y previsiblemente, por tanto, con permiso de acceso posterior al 25/06/2020, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 23/2020), como siempre, en un sentido mayoritariamente favorable: 90 (por solo 12 con DIA desfavorable), que suponen unos 7.600 MW de potencia instalada. De ellas, 44 cuentan ya con autorización previa (unos 3.200 MW).

(generalmente favorable), bien sea por no cumplir todos los requisitos para beneficiarse del nuevo procedimiento (probablemente algo tendría que ver con ello la rápida rectificación del requisito de emplazamiento para ceñirlo a las zonas de sensibilidad baja según la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”¹⁴²) o bien porque, pese al carácter aparentemente imperativo de la transición de un sistema al otro¹⁴³, ésta acabara interpretándose en un sentido puramente potestativo¹⁴⁴.

Pero, por supuesto, no hay que minusvalorar la importancia del nuevo sistema de determinación de las afecciones ambientales, máxime tras su extensión, ya mencionada, a prácticamente cualquier clase de proyectos¹⁴⁵, que va a agilizar la tramitación de no pocos procedimientos, como demuestra el número ya relativamente abundante de los que se han beneficiado del mismo¹⁴⁶, y que sin duda va a permitir alcanzar en 2030 los ambiciosos objetivos de potencia fotovoltaica instalada (al menos, autorizada) contemplados en la revisión que se avecina del PNIEC, como evidencia la elección nada caprichosa del plazo

¹⁴² La ya mencionada modificación del art. 6.1, letra c) del Real Decreto-ley 6/2022, por Real Decreto-ley 11/2022.

¹⁴³ La Disposición transitoria tercera (aplicación de las medidas de agilización de los procedimientos en trámite relativos a proyectos de energías renovables), apartado 1, del Real Decreto-ley 6/2022, utilizaba esos términos imperativos (“A partir de la entrada en vigor de este real decreto-ley, el procedimiento regulado en el artículo 6 se aplicará a todos los proyectos que cumplan los requisitos establecidos en su apartado 1, con independencia de su estado de tramitación...”).

¹⁴⁴ Frente a las 303 instalaciones fotovoltaicas con permiso de acceso anterior al Real Decreto-ley 23/2020 y solicitud de autorización presentada entre el 25 de junio y el 25 de diciembre de 2020 que, según hemos dicho, obtuvieron Declaración de Impacto Ambiental, tan solo seis (según datos extraídos siempre del BOE) pasaron a la fase siguiente (todas ellas cuentan ya con autorización administrativa previa) con “Informe [favorable] determinación de afección ambiental” (Aquarii Solar, Caelum IV, Cruz, Scorpius Solar, La Vega y Solar Villena), que suponen en conjunto otros 550 MW adicionales. En otros tres casos, el Informe (desfavorable) determinó “que se debía continuar con la tramitación del procedimiento de evaluación ambiental ordinario” (Dalia, Peñaflor y Valentona Solar).

¹⁴⁵ Por medio del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (arts. 22 y 23). Vid., supra, apartado II.2.

¹⁴⁶ De acuerdo con la letra e) del art. 6.3 del Real Decreto-ley 6/2022, en la redacción dada a la misma por Real Decreto-ley 11/2022, el Informe de determinación de afección ambiental (IDAA) ha de ser publicado en la página web del órgano ambiental y objeto de anuncio en el “Boletín Oficial del Estado. Así pues, según datos extraídos de ambas fuentes, BOE y página web del Ministerio [Evaluación ambiental \(miteco.gob.es\)](https://www.miteco.gob.es), hasta la fecha (fecha de último acceso 31/10/2023), 29 instalaciones han recibido un IDAA favorable (incluidas las seis antes mencionadas), aunque no son pocas tampoco las que lo han recibido desfavorable, disponiendo que el proyecto se someta al correspondiente procedimiento de evaluación ambiental (21, incluidas las tres antes mencionadas).

máximo para la presentación de solicitudes de autorización con derecho a esta simplificación procedimental de vigencia en principio transitoria¹⁴⁷.

5.2. En la Comunidad Valenciana

Bajo la presión del conocido calendario, el Ministerio ha autorizado en los últimos meses 23 centrales fotovoltaicas en la Comunidad Valenciana (prácticamente las primeras, creo, con autorización estatal en suelo valenciano), un número inferior al de las autorizadas en ese mismo periodo por la Administración autonómica (38), pero con una potencia instalada de conjunto lógicamente muy superior¹⁴⁸, sin contar con algunas otras que tienen ya DIA favorable o están en fase de evaluación¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Según el art. 6.1 *in fine* del Real Decreto-ley 6/2022, “Este procedimiento [el de determinación de afección ambiental] será de aplicación a los proyectos respecto de los cuales los promotores presenten la solicitud de autorización administrativa (...) antes del 31 de diciembre de 2024”, lo que, en combinación con el plazo máximo (de 5 años) para la obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva (bien que a contar desde la fecha de obtención del permiso de acceso) del Real Decreto-ley 23/2020 (art. 1.1), nos sitúa en el año 2030. También se refiere a solicitudes anteriores a 31 de diciembre de 2024, el Real Decreto-ley 20/2022 (art. 22.7).

¹⁴⁸ Valle Solar [Jarafuel, Zarra y Ayora (Valencia), 300 MW, BOE 26/04/2022], Benejama-Rotonda 1 [Villena, Campo de Mirra, Cañada y Benejama (Alicante) y Caudete (Albacete), 57 MW, BOE 02/11/22], La Oliva [Villena, Campo de Mirra, Cañada y Benejama (Alicante) y Caudete (Albacete), 60 MW, BOE 23/12/22], Limonero [Requena (Valencia), 125 MW, BOE 23/01/23], Argos [Villena y Salinas (Alicante), 84 MW, 26/04/23], Salinas [Villena (Alicante), 138 MW, BOE 28/04/23], Vinalopó [Villena (Alicante) y La Font de la Figuera (Valencia)], 24 MW, 28/04/23], La Atalaya [Villena (Alicante), 97 MW, 01/05/23], Castalla [Castalla (Alicante), 100 MW, BOE 03/05/23], Solar Villena [Villena (Alicante), 103 MW, 12/05/23], Carlit Solar [Monóvar y Pinoso (Alicante), 95 MW, 12/05/23], Elda [Monóvar, Pinoso, Elda y Petrer (Alicante), 74 MW, 15/05/23], Ayora 1 [Ayora (Valencia), 154 MW, 18/05/23], Los Arroyos I [Alzira, Guadassuar, L'Alcudia, Benimodo, Carlet y Catadau (Valencia), 50,2 MW, 18/05/23], Bilyana 2 [Monóvar (Alicante), 58 MW, 31/05/23], Cofrentes I [Ayora, Zarra, Cofrentes, Jarafuel y Jalance (Valencia), 154 MW, 01/06/23], Bilyana 1 [Monóvar, Novelda y Aspe (Alicante), 58 MW, 01/06/23], Magda [La Vall d'Alba, Benlloch, Vilanova d'Alcolea, Torred'en Domenec y Les Coves de Vinromá (Castellón), 127 MW, 07/06/23], Valentia Edetanotum FV5 [Llombai y Catadau (Valencia), 50,4 MW, 14/07/23], La Cerámica [Agost y Monforte del Cid (Alicante), 95 MW, 19/08/23], El Secarral [Agost, Monforte del Cid y Elche (Alicante), 93 MW, 25/08/23], Los Predios [Turís, Godella, Chiva, Quart de Poblet y Aldaia (Valencia), 77 MW, 13/09/23] y Los Hierros [Turís y Alborache (Valencia), 77 MW, 13/09/23]. Instalaciones que suman en total unos 2.000 MW de potencia instalada frente a los 500 MW de las centrales con autorización valenciana.

¹⁴⁹ Al menos otras cinco cuentan ya con DIA favorable: Monóvar (Alicante, 116,36 MW, BOE 31/01/23), Catadau (Valencia, 80 MW, 15/04), Leima (Alicante, 110 MW, 16/09/23), Río Seco (Castellón, 59 MW, 18/09/23) y Lucinala (Alicante, 70 MW, 26/10/23). Y, según la información disponible en la página web del Ministerio [Gobierno de España - Sede Electrónica del Ministerio para la Transición Ecológica \(miteco.gob.es\)](https://www.miteco.gob.es), al

De esas 25 instalaciones autorizadas, 14 se emplazan en la provincia de Alicante (con dos localizaciones clave, Villena y Monóvar, con 7 y 4 instalaciones respectivamente), 8 en la provincia de Valencia (3 de ellas en la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora) y una en la provincia de Castellón. A esa lista cabría añadir otras cuatro ubicadas en Castilla-La Mancha, pero cuyas líneas de evacuación discurren también por la Comunidad Valenciana, es decir, tienen alcance supraautonómico, lo que determina la competencia estatal con independencia de la potencia instalada¹⁵⁰.

Todas las instalaciones pasaron un procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria (con DIA favorable), a excepción de tres que se acogieron con éxito al procedimiento de determinación de afecciones ambientales¹⁵¹, y todas ellas cuentan de momento solo con autorización previa, a excepción de una que tiene ya autorización de construcción¹⁵².

En el curso de los procedimientos, los Ayuntamientos de los municipios afectados y/o los órganos consultados de la Administración valenciana, más allá de proponer algunas medidas de mitigación o compensación de impactos, en general bien acogidas en los condicionados de las DIAs y las autorizaciones, se han posicionado en ocasiones (no de manera sistemática) en contra de los proyectos por razones de tipo ambiental o, en lo que aquí más importa, relativas al cumplimiento de la legislación (valenciana) sobre ordenación territorial y protección paisajística¹⁵³, obviamente sin éxito, pero abriendo de par en par la cuestión, de las que nos ocuparemos en el apartado siguiente, de la vinculación o no (o en qué medida o de qué forma) de los

menos otros 7 proyectos están en fase de EIA ordinaria (fecha de último acceso 31/10/2023).

¹⁵⁰ Llanero Palero 2 [Almansa (Albacete) y Ayora (Valencia), 28 MW, 22/03/23], Almansa 1 [Almansa (Albacete) y Font de la Figuera, Moixent, Vallada y Montesa (Valencia), 75 MW, 12/05/23], Elawan Ayora III [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23] y Elawan Ayora IV [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23].

¹⁵¹ Solar Villena [Villena (Alicante), 103 MW, 12/05/23], Elawan Ayora III [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23] y Elawan Ayora IV [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23].

¹⁵² Argos [Villena y Salinas (Alicante), 84 MW, 26/04/23].

¹⁵³ Así, por ejemplo, con motivo de la autorización de las centrales La Oliva [Villena, Campo de Mirra, Cañada y Benejama (Alicante) y Caudete (Albacete), 60 MW, DIA BOE 22/08/22], Los Arroyos I [Alzira, Guadassuar, L'Alcudia, Benimodo, Carlet y Catadau (Valencia), 50,2 MW, 18/05/23], Magda [La Vall d'Alba, Benlloch, Vilanova d'Alcolea, Torred'en Domenec y Les Coves de Vinromá (Castellón), 127 MW, 07/06/23] y Valentia Edetanotum FV5 [Llombai y Catadau (Valencia), 50,4 MW, 14/07/23].

proyectos de competencia estatal a dicha legislación (incluido el planeamiento urbanístico municipal)¹⁵⁴.

Una vez que obtengan la autorización de construcción, todas estas instalaciones precisarán contar, además, con las preceptivas licencias municipales, lo que reenvía igualmente a la cuestión, que también discutiremos más tarde, de la viabilidad, oportunidad y consecuencias de los acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias¹⁵⁵.

6. APLICABILIDAD DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL VALENCIANA A LAS INSTALACIONES DE COMPETENCIA ESTATAL

6.1. Introducción

Cuando la Comunidad Valenciana se dotó de un nuevo procedimiento integrado para la autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, por medio del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, estaba ya en vigor el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, con su apremiante calendario de “hitos administrativos” para la autorización de proyectos que contaran ya por entonces con permiso de acceso a las redes, y no cabe duda de que esta circunstancia (a la que se hace una referencia indirecta en el Preámbulo de la disposición) supuso un acicate para la aprobación del nuevo sistema¹⁵⁶.

Ahora bien, el nuevo sistema valenciano apareció diseñado desde el principio con exclusiva referencia a los proyectos de competencia autonómica, no sólo, como es lógico, en los aspectos procedimentales, sino también en los aspectos sustantivos, esto es, por lo que respecta a los “criterios (generales y específicos) para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas” (arts. 8 a 11), que venían a representar, como ya se ha dicho, una suerte de planificación territorial de conjunto de dichas instalaciones¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Vid., *infra*, apartado VI.

¹⁵⁵ Vid., *infra*, apartado VIII.

¹⁵⁶ Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado II).

¹⁵⁷ El art. 7 del Decreto ley 14/2020, que encabeza el Título III (Régimen jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos, arts. 7 a 38), delimita con claridad su “ámbito de aplicación”, para ceñirlo a “los proyectos de centrales fotovoltaicas y parques eólicos cuya autorización corresponda a los órganos competentes de la Generalitat”.

Estos criterios no eran, pues, aplicables (al menos de forma directa) a las centrales de competencia estatal, que seguían estando sometidas en la Comunidad Valenciana, desde el punto de vista de la ordenación territorial y en principio, a declaración de interés comunitario, con su procedimiento y criterios materiales de otorgamiento regulados por la legislación (valenciana) de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje¹⁵⁸.

Ahora bien, la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022, trajo consigo como novedad, como ya sabemos, la inclusión de algunos de sus componentes en una disposición de alcance más general, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Concretamente, de los cuatro siguientes: los porcentajes máximos de ocupación de suelo por centrales fotovoltaicas, su compatibilidad con ciertas clases de suelo no urbanizable común, su consideración como instalaciones reversibles, y un régimen especial para la suspensión de licencias (municipales) afectante a dichas instalaciones¹⁵⁹.

La explicación más lógica de esta elección, como ya discutimos con anterioridad, no parece ser otra que la voluntad del legislador valenciano, en ejercicio de sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanismo, de extender la aplicación de esos preceptos a las centrales de competencia estatal. No su aplicación exclusiva a las centrales de competencia estatal, pero sí también a ellas¹⁶⁰.

Hay otro extremo importante de la reforma, relativo esta vez exclusivamente a las centrales de competencia estatal y ubicado dentro del propio Decreto ley 14/2020 (bien que en sus disposiciones generales), que no empaña en absoluto la conclusión anterior (aunque su emplazamiento preferible hubiera sido tal vez el propio Texto Refundido), y que no es otro que la exención para dichas instalaciones de la necesidad de obtener declaración de interés comunitario (que seguía vigente para ellas) bajo la doble condición de acreditar previamente su compatibilidad urbanística y la disponibilidad integra

¹⁵⁸ Hoy, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (arts. 210 y ss.). Cuando se aprobó el Decreto ley 14/2020 estaba en vigor la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, y el propio Decreto ley derogó (Disposición derogatoria única) el supuesto de exención de DIC (para centrales fotovoltaicas en determinados supuestos) que contenía el apartado 4º del art. 202.4 a) de la Ley, que obviamente ya no pasó al Texto Refundido.

¹⁵⁹ Arts. 7.7, 10 bis, 11.4 y Disposición adicional séptima, respectivamente, del Texto Refundido, introducidos (o con nueva redacción) por el Decreto ley 1/2022.

¹⁶⁰ Vid., *supra*, apartado IV.

del suelo, aunque manteniendo, eso sí, la obligación de pago del canon por uso y aprovechamiento de suelo no urbanizable con destino municipal¹⁶¹.

Pues bien, de todas estas medidas incluidas en la reforma del sistema valenciano de 2022 y aplicables a las instalaciones de competencia estatal, la única que tiene un carácter limitativo y que, por ello, puede plantear problemas de cara a su exigibilidad a dichas instalaciones es la relativa a los porcentajes máximos de ocupación de suelo, a la que en consecuencia vamos a prestar una atención especial.

6.2. Los porcentajes máximos de ocupación de suelo

En la tramitación de algunos de los procedimientos de competencia estatal a los se ha hecho antes referencia, los Ayuntamientos afectados y/o el órgano autonómico competente en materia de ordenación del territorio y paisaje mostraron su oposición a la autorización de los correspondientes proyectos al entender, como ya anticipamos, que con ellos (con su implantación efectiva) se superarían los porcentajes máximos de ocupación de suelo por centrales fotovoltaicas previstos en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (el 3% del suelo no urbanizable común de cada municipio), aludiendo también en ocasiones, cuando los informes se emitieron antes de la aprobación del Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, a los más imprecisos índices máximos de ocupación de suelo por actividades económicas de la Estrategia Territorial Valenciana, aprobada por Decreto 1/2011, de 13 de enero¹⁶².

En los referidos casos, los promotores, aparte de efectuar a menudo consideraciones sobre la inaplicabilidad de estos porcentajes a los proyectos de competencia estatal, negaron que tal superación se fuera a producir, pero lo más interesante a nuestros efectos es constatar que el Ministerio jamás entró en este tipo de debates, limitándose a reiterar las cláusulas que acompañan habitualmente sus declaraciones de impacto ambiental y autorizaciones previas (o previas y de construcción): en las declaraciones impacto ambiental, que “la evaluación no incluye aspectos [entre otros] de planeamiento urbanístico [o de urbanismo y ordenación del territorio], que disponen de normativa reguladora

¹⁶¹ Art. 3 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal), introducido por el Decreto ley 1/2022.

¹⁶² Así, en el procedimiento de autorización de las centrales La Oliva [DIA BOE 22/08/22] y Magda [AP BOE 07/06/23], la Dirección General de Política Territorial y Paisaje aludió a esos porcentajes de la Estrategia Territorial Valenciana, y en el de la central Valentia Edetanotum FV5 [AP BOE 14/07/23], ya directa y expresamente al porcentaje del 3% introducido por el Decreto ley 1/2022.

e instrumentos específicos”¹⁶³, y en las autorizaciones, que se conceden “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente (...), así como sin perjuicio del resto de autorizaciones y permisos que sean necesarios para la ejecución de la obra”¹⁶⁴.

En este estado de cosas, surgen inevitablemente dos preguntas: la aplicabilidad o no de los referidos porcentajes máximos de ocupación de suelo a las centrales fotovoltaicas de competencia estatal y, en caso afirmativo, la manera de exigir su observancia.

La primera tiene, en principio, una respuesta, si no sencilla, sí al menos bien conocida¹⁶⁵. La ordenación del territorio es indudablemente una competencia autonómica, aunque cuando incide (como es el caso) sobre actividades de competencia estatal se produce lo que la jurisprudencia constitucional denomina “concurrentia de competencias sobre un mismo espacio físico”, que exige, en primer término, la consideración recíproca de los respectivos ámbitos competenciales y el intento de llegar a acuerdos (a través, en su caso, de los procedimientos regulados con tal fin), pero que también garantiza, en último término, el triunfo de la competencia prevalente, que por definición es la competencia estatal¹⁶⁶.

Los posibles conflictos entre ordenación del territorio y autorización de centrales fotovoltaicas de competencia estatal no cuentan hoy por hoy con un procedimiento específico de arreglo¹⁶⁷, aunque posiblemente acaben teniéndolo si se multiplican¹⁶⁸, lo que no es óbice para que merezcan una solución, que habrá de estar basada en los indicados principios y en cuya

¹⁶³ Así, por eje., en el caso de la central La Oliva [DIA, BOE 22/08/22].

¹⁶⁴ Así, por eje., en el caso de la central Valentia Edetanotum FV5 [AP, BOE 14/07/23], ateniéndose, ciertamente, a lo que dispone la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (art. 53.6), como bien recuerda M.C. ALONSO GARCÍA (2023: 116).

¹⁶⁵ Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022, ya citado (pp. 10 y ss.), aborda correctamente y con detalle esta cuestión.

¹⁶⁶ Doctrina elaborada ya por la STC 77/1984, de 3 de julio (puerto de Bilbao).

¹⁶⁷ Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (art. 5. Coordinación con planes urbanísticos) trata únicamente las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica.

¹⁶⁸ Así ocurre en materia de telecomunicaciones, que contiene un tratamiento detallado de la “colaboración entre Administraciones públicas en la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas” (hoy, en los arts. 49 y 50 de la Ley 11/2022, de 28 de junio General de Telecomunicaciones).

articulación cabrá acudir, en su caso, a alguna de las regulaciones específicas ya existentes¹⁶⁹.

En el caso que nos ocupa, y dado que la Administración General del Estado se abstiene, como hemos visto, de tomar en consideración en los procedimientos de su competencia los aspectos de tipo territorial y urbanístico, habrán de ser los instrumentos específicos de intervención en estas materias, a los que expresamente se remite en sus resoluciones, los encargados de garantizar la observancia de los porcentajes máximos de ocupación de suelo que aquí nos ocupan.

Ahora bien, como sabemos, el legislador valenciano ha eximido recientemente a los proyectos de centrales de competencia estatal, bajo ciertas condiciones (acreditación previa de la compatibilidad urbanística y disponibilidad integra del suelo), de la necesidad de obtener declaración de interés comunitario (de competencia autonómica), dejando así en tales casos la responsabilidad en manos exclusivas de los Ayuntamientos¹⁷⁰.

Parece, pues, razonable pensar que los Ayuntamientos podrían emitir informe urbanístico previo desfavorable y/o denegar la licencia de obras para centrales fotovoltaicas de competencia estatal con cuya implantación efectiva se superaran los porcentajes máximos de ocupación de suelo (de sus respectivos términos municipales) previstos por la legislación valenciana de ordenación territorial, a expensas de lo que finalmente pudiera ocurrir si el Estado decidiera hacer valer su decisión, pero sin tener probablemente siquiera (a falta de una regulación específica en este sentido) que solicitar informe previo de la Administración General del Estado.

Y si esto pueden hacer con los proyectos de competencia estatal, con mayor motivo podrían hacerlo con los de competencia autonómica si se impone en la práctica de la Administración valenciana la idea de que dichos porcentajes (¡establecidos por el legislador valenciano!) no son aplicables a estos proyectos¹⁷¹.

¹⁶⁹ Tal vez, en los casos allí previstos (razones de urgencia o excepcional interés público), a la Disposición adicional décima (actos promovidos por la Administración General del Estado) del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. También se refiere a ello, M.C. ALONSO GARCÍA (2023: 120-121).

¹⁷⁰ Art. 3 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal), introducido por el Decreto ley 1/2022.

¹⁷¹ Vid., *supra*, apartado IV.2.

7. ALGUNOS CASOS ESPECIALES: LOS ÁMBITOS ENERGÉTICOS PRIORITARIOS

7.1. Introducción

La reforma del sistema valenciano llevada a cabo por Decreto ley 1/2022 creó una figura nueva para facilitar todavía más en algunos casos la autorización y efectiva implantación de centrales fotovoltaicas (y parques eólicos): la declaración del suelo no urbanizable común de ciertos ámbitos territoriales, o de proyectos también situados en esa clase de suelo, como “prioritarios” desde el punto de vista energético (ámbitos territoriales o proyectos prioritarios energéticos)¹⁷².

Sin precisar las razones que pueden justificar la declaración de ciertos ámbitos territoriales o proyectos como prioritarios¹⁷³, en los nuevos apartados 5 y 6 del art. 3 del Decreto ley 14/2020 (introducidos por el Decreto ley 1/2022) se regula de forma sumaria el procedimiento para llevarla a cabo (el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo, a propuesta motivada de la conselleria competente en materia de energía o cambio climático) y sobre todo las importantes consecuencias de dicha declaración, a saber: (1) la tramitación de urgencia de los procedimientos de autorización; (2) la “compatibilidad territorial y urbanística” de los proyectos; (3) la exención de los porcentajes máximos de ocupación de suelo introducidos también, como

¹⁷² Apartados 5 y 6 del art. 3 del Decreto ley 14/2020, introducidos por el Decreto ley 1/2022, que también dio nueva denominación al artículo (inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana y actuaciones declaradas de prioridad energética por razones de emergencia energética o climática), a los que se dio después una (supuesta) nueva redacción (completa) por la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana (Disposición final segunda) para corregir tan solo lo que probablemente no era más que una errata (paisajes de relevancia “regional”, en lugar de “nacional”, como decía el texto inicial). Por otro lado, la redacción del primer párrafo del art. 3.5 (“... el conseller o consellera competente en materia de territorio y urbanismo podrá declarar un determinado ámbito territorial o un proyecto concreto, situado en suelo no urbanizable común, como prioritario energético”) planteaba la duda de si la referencia al suelo no urbanizable común era sólo para los proyectos o también para los ámbitos territoriales, es decir, si la prioridad podía aplicarse a todo un ámbito territorial o solo al suelo no urbanizable de ese ámbito; cuestión que también fue objeto de consulta y resuelta, a mi juicio correctamente en el segundo de los sentidos por el Informe de la Abogacía General de la Generalitat de 4 de noviembre de 2022, ya citado (pp. 3 y 42 y ss.).

¹⁷³ Simplemente se dispone que la propuesta “justifique su necesidad y oportunidad por razones de emergencia energética o climática” (art. 3.5). Ello a diferencia de la regulación legal mucho más detallada de los motivos que pueden justificar la declaración de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles” (art. 17 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje).

sabemos, por la reforma de 2022; y (4) ciertas ventajas en lo relativo a su posible afección a los corredores territoriales y a su distancia de recursos paisajísticos de primer orden¹⁷⁴.

Aunque la más llamativa sea la tercera, la segunda no le va a la zaga en importancia y su inteligencia no es desde luego tan evidente¹⁷⁵. Para empezar, esta declaración *ex lege* de compatibilidad de los proyectos parece hacer innecesaria la solicitud en estos casos por los promotores de los informes-certificados (municipales) de compatibilidad urbanística¹⁷⁶, aunque no de la ulterior licencia de obras, porque, a diferencia de otras ocasiones, no se dice nada expresamente al respecto¹⁷⁷, y la licencia de obras es el cauce para hacer efectivo el cobro del canon al que los Ayuntamientos afectados siguen teniendo derecho, y un derecho potenciado¹⁷⁸.

Pero la relevancia del precepto es sin duda mayor, como se deriva del empleo en el enunciado de la compatibilidad del calificativo “territorial” acompañando al de urbanística. En efecto, no sólo resulta innecesario el pronunciamiento previo municipal, sino que de lo que probablemente está queriendo eximir también y sobre todo el legislador valenciano a los proyectos beneficiarios de esta declaración de prioridad, es de la “autorización (autonómica) de implantación en suelo no urbanizable”. Así se deduce igualmente de la relación (exhaustiva) de aspectos sobre los que debe pronunciarse en estos casos el informe de ordenación del territorio y paisaje, más limitada que la ya recortada con carácter general por la reforma: “Serán necesarios para su autorización los informes sectoriales ambientales y agrologicos y el *informe de ordenación del territorio y paisaje favorables (sic) respecto a inundaciones, sobre riesgos naturales o inducidos en el territorio, sobre la afección a los conectores territoriales definidos en la estrategia territorial de la Comunitat Valenciana y sobre paisajes de relevancia regional o unidades de paisaje a las que se les haya reconocido previamente un valor alto o*

¹⁷⁴ Estas últimas en las letras a) y b) del art. 10.1 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada a las mismas por el Decreto ley 1/2022.

¹⁷⁵ Y sobre ella versó también la consulta y se pronunció el Informe de la Abogacía General de la Generalitat (pp. 3 y 44 y ss.).

¹⁷⁶ Así lo había defendido en el trabajo ya citado (2022: 81), y lo hace igualmente el Informe de la Abogacía General de la Generalitat (pp. 44 y ss.) y la posterior Instrucción de la Consellera de política territorial, obras públicas y movilidad (apartado 3.6).

¹⁷⁷ Así, en el caso de los proyectos de inversiones estratégicas sostenibles (art. 65.3 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022).

¹⁷⁸ En efecto, el canon por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable, que en estos los Ayuntamientos pueden incrementar en un 50% (art. 3.6), se hace efectivo con motivo del otorgamiento de la licencia de obras (art. 38 del Decreto ley 14/2020).

my alto” (la cursiva es nuestra)¹⁷⁹. Si no se prescinde formalmente de ella, sí al menos se recorta en estos casos el contenido de la referida autorización, porque los demás aspectos (territoriales) quedan cubiertos por la mencionada compatibilidad, de lo que veremos buena prueba en los casos que después examinaremos.

Aunque la posibilidad de declaración (autonómica) de prioridad energética de ciertos ámbitos territoriales o proyectos, que acarrea las indicadas ventajas, aparece inserta dentro de las disposiciones generales del Decreto ley 14/2020 y junto a otra previsión de exclusiva aplicación a los proyectos de competencia autonómica (su consideración como inversiones de interés estratégico), no parece haber ningún inconveniente en que pueda beneficiar también a proyectos de competencia estatal. Obviamente, no cabe la extensión del beneficio de la tramitación de urgencia, pero sí la del relativo a la compatibilidad territorial y urbanística, que supera los beneficios que la misma reforma ha venido a garantizar a esos proyectos con carácter general por otros medios¹⁸⁰, y sobre todo la referente a la exención de los porcentajes máximos de ocupación de suelo (municipal), una vez que ha quedado establecida la sujeción inicial de la Administración General del Estado (aunque no en exclusiva) a estos porcentajes¹⁸¹.

Pues bien, la técnica de la declaración como prioritarios (para la implantación de centrales fotovoltaicas) de ciertos ámbitos territoriales de suelo no urbanizable común (no todavía la de proyectos) ha sido objeto ya de aplicación en dos ocasiones, a supuestos de características muy diferentes. En primer lugar, en relación con toda una comarca, la del Valle de Cofrentes-Ayora, en la cual, y en paralelo, tres municipios (Ayora, Zarra y Jarafuel) promovieron con éxito una iniciativa singular e interesante, la aprobación de un Plan especial (conjunto) de ordenación de infraestructuras de generación de energía solar fotovoltaica. Y, en segundo lugar, a los terrenos destinados a

¹⁷⁹ El “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje”, que sirve de base para el otorgamiento o denegación de la autorización de implantación en suelo no urbanizable, tiene en principio un contenido más amplio, aunque el Decreto ley 1/2020 (dando nueva redacción al art. 25 del Decreto ley 14/2020) recortara los extremos en los que resulta vinculante (ha de ser favorable), todavía más amplios que los enumerados en el caso de los ámbitos territoriales o proyectos prioritarios.

¹⁸⁰ Exención de DIC (art. 3 bis del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022).

¹⁸¹ Vid., *supra*, apartado VI.2. Dicho sea de paso, este sería un argumento adicional que avalaría la sujeción de los proyectos de competencia autonómica a estos porcentajes, pues, como parece evidente, no tendría ningún sentido eximir del cumplimiento de dichos porcentajes en los ámbitos territoriales o para proyectos prioritarios energéticos (pensados obviamente también y en primer término para los de competencia autonómica), si ya existiera una exención general para las centrales de competencia autonómica.

albergar las centrales fotovoltaicas que abastecerán (en régimen de autoconsumo) la ya por entonces aprobada gigafactoría de Volkswagen para la fabricación de baterías en el municipio de Sagunto, un caso ilustrativo, como veremos, de la relevancia de la compatibilidad territorial y urbanística de los proyectos que proporciona dicha declaración.

A ambos casos vamos a dedicarles a continuación, de acuerdo con los propósitos de este trabajo, una cierta atención.

7.2. La comarca del Valle de Cofrentes-Ayora y el Plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel

7.2.1. El Plan especial de Ayora, Zarra y Jarafuel

En abril de 2019 los Ayuntamientos de tres municipios (colindantes) de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora (provincia de Valencia), los municipios de Ayora, Zarra y Jarafuel, conocedores del interés de una empresa de instalar varias centrales fotovoltaicas en sus términos municipales, suscribieron, seguramente a sugerencia de la propia empresa, un protocolo general de actuación para impulsar la aprobación de un Plan especial (conjunto) de ordenación de infraestructuras de generación de energía solar fotovoltaica en los tres municipios¹⁸², que, por un lado, facilitara la implantación efectiva de dichas centrales (que consideraban beneficiosa para sus localidades en términos de empleo y otros) y, por otro, garantizara la elección de los emplazamientos más adecuados, teniendo en cuenta la medida (ya vigente cuando se redacta la Memoria del Plan) del Decreto ley 14/2020, que nos es bien conocida, de declarar en principio (urbanísticamente) aptos todos los suelos no urbanizables salvo determinación expresa en los planeamientos municipales, que por entonces no recogían zonas de prohibición¹⁸³.

¹⁸² Protocolo general de actuación para la instalación de parques de energía solar fotovoltaica en los términos municipales de Ayora, Zarra y Jarafuel (Valencia), de 1 de abril de 2019, disponible, como los demás documentos que luego mencionaremos, en la página web (hoy) de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, apartados “Urbanismo” y “Consulta del Registro autonómico de instrumentos de planeamiento (RAIP)” [OVIUS \(gva.es\)](https://www.gva.es), Ayuntamiento de Jarafuel (número de Registro: 46144-0010) (fecha de último acceso 31/10/2023).

¹⁸³ La Memoria informativa del Plan Especial lo explica bien en los siguientes términos: “La aparición del Decreto Ley 14/2020 (...) vino a cambiar esta situación, flexibilizando en gran medida la ubicación en casi todo el territorio de las instalaciones solares fotovoltaicas, por lo que parecía que el Plan Especial ya no tenía sentido. Pero la gran cantidad de promotores que han presentado solicitudes para la implantación de parques en dichos municipios ha puesto otra vez sobre la mesa la necesidad del Plan Especial para conseguir que la implantación de dichas actividades lo sea de manera ordenada, priorizando las zonas de menor valor ambiental, paisajístico, cultural etc. Y regulando unos porcentajes máximos

Conforme a las previsiones del indicado protocolo, Jarafuel, al ser el municipio con mayor superficie afectada por los proyectos iniciales, asumió la representación de los tres municipios implicados en la promoción del Plan, que siguió la compleja tramitación prevista (por la legislación valenciana) para todos los planes sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica (ordinaria), como ocurría con este Plan especial al incidir en un aspecto de la ordenación estructural como es la regulación de los usos del suelo no urbanizable¹⁸⁴. Tras más de tres años de duración del procedimiento, el Plan fue aprobado definitivamente por la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad el 22 de mayo de 2023 y sus normas urbanísticas publicadas en el Boletín Oficial de la Provincia de Valencia de 16 de junio de 2023¹⁸⁵.

El Plan ordena una superficie total de 18.622,25 has. de suelo no urbanizable de los tres municipios, dividiéndola en dos grandes zonas, una apta (30,97%) y otra no apta (69,03%) para la instalación de centrales fotovoltaicas. A su vez, dentro de la zona apta, se diferencian cuatro subzonas con distintos porcentajes de ocupación (potencial) de suelo por centrales (por los paneles), que oscilan entre el 25 y el 10 por 100¹⁸⁶. Como resultado de todo ello, las centrales fotovoltaicas (los paneles) pueden ocupar un total de 903,91 has., que representa únicamente un 4,85% del ámbito ordenado, pero que ya supera el 3% del suelo no urbanizable común de los tres municipios¹⁸⁷, sin contar con la parte no ordenada del territorio de cada uno de ellos (significativa sobre todo en el caso de Ayora, con diferencia el de mayor término municipal de los tres), que sigue sometida al régimen general del sistema valenciano¹⁸⁸.

de implantación que reduzcan los efectos acumulativos de dichas instalaciones...” [la cita es de la versión definitiva (VDP-06) del Plan Especial, de marzo de 2023, p. 14, pero similares palabras se utilizaban ya en las versiones anteriores, la primera de octubre de 2020].

¹⁸⁴ Tramitación regulada hoy en los arts. 47 y ss. del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje.

¹⁸⁵ BOP de Valencia, núm. 116, de 16 de junio de 2023.

¹⁸⁶ Apartado 2.7 de la Memoria justificativa del Plan [versión definitiva (VDP-06) del Plan Especial, de marzo de 2023, pp. 91 y ss.].

¹⁸⁷ En el caso de Zarra, con una superficie de 4.971,26 has., y una superficie ordenada por el Plan de 4.185,78 has., con una zona apta de 952,68 has., toda ella al 25%, supone 238,17 has. ocupables por paneles, lo que representa el 4,8% de la superficie del término municipal (no del suelo no urbanizable común, que será mayor).

¹⁸⁸ Lo señala también acertadamente la Memoria informativa del Plan: “Obviamente, la aprobación del Plan Especial, no afectará a los usos que se puedan implantar en el resto de los suelos no urbanizables externos a su ámbito, que se regirán por la normativa municipal y autonómica de aplicación” [versión definitiva (VDP-06) del Plan Especial, de marzo de 2023, p. 14].

7.2.2. La declaración de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora como ámbito territorial prioritario

Tal vez por esta razón, durante la tramitación del Plan se aprobó la declaración como ámbito territorial prioritario para la instalación de centrales fotovoltaicas del conjunto del suelo no urbanizable de los municipios de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora, declaración que, como sabemos, supone la exención del cumplimiento de esos porcentajes máximos de ocupación de suelo no urbanizable, de la que, no obstante, se van a beneficiar también el resto de municipios de la comarca¹⁸⁹. En realidad, la Resolución de la Consejería competente de 27 de julio de 2022 por la que se acuerda dicha declaración no aporta ninguna razón concreta, limitándose a decir que “la propuesta efectuada por las consellerías competentes en energía y cambio climático justifica [su] necesidad y oportunidad (...) debido a razones de emergencia energética y climática”, lo que no es más que repetir el enunciado del art. 3.5 del Decreto ley 14/2020¹⁹⁰.

7.2.3. Incidencia en los procedimientos de autorización

Más allá de esto, los procedimientos de autorización tramitados y resueltos hasta la fecha no evidencian (todavía) toda la potencialidad de la declaración de prioridad, a diferencia del Plan especial cuya tramitación corría en paralelo, que ha tenido en todos los casos (de competencia autonómica) una influencia determinante.

En efecto, hasta el momento la Administración valenciana ha concedido autorización para seis centrales fotovoltaicas en los municipios cubiertos por el Plan especial.

Tres de ellas, ubicadas en el término municipal de Ayora, iniciaron su tramitación con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020, sin reciclarse al nuevo sistema, por lo que seguían en principio sujetas a la necesidad de obtener DIC. Quedaron liberadas de este requisito en atención al régimen (de las DIC) inmediatamente anterior a la aprobación de dicho Decreto ley¹⁹¹, que eximía de su obtención a las centrales (emplazadas en suelo

¹⁸⁹ La comarca del Valle de Cofrentes-Ayora incluye también los municipios de Cofrentes, Cortes de Pallás, Jalance y Teresa de Cofrentes.

¹⁹⁰ Resolución de 27 de julio de 2022, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se declara de prioridad energética el ámbito territorial de suelo no urbanizable común de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora (DOGV núm. 9411, de 24 de agosto de 2022), apartado 1 de sus Antecedentes y consideraciones.

¹⁹¹ Art. 202.4 a) 4º de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre.

no urbanizable común) que contarán con informe favorable en materia de ordenación del territorio y paisaje, otorgado en estos casos por su ajuste a las previsiones del Plan, y consideración como de interés estratégico, que se entendió cubierta por la declaración como prioritaria de toda la comarca¹⁹².

Las autorizaciones para las otras tres, con emplazamiento previsto en Jarafuel, habían sido solicitadas tras la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 y se tramitaron, pues, conforme a sus previsiones. No obstante, se dispuso también en este caso a los proyectos de la necesidad de obtener autorización de implantación en suelo no urbanizable debido a la aprobación entretanto del Plan especial, a cuyas prescripciones se acomodaban, en una aplicación analógica (aunque no reconocida) de la tradicional excepción a la exigencia de DIC para los usos y aprovechamientos objeto de asignación mediante planes especiales¹⁹³. Las resoluciones que otorgan estas autorizaciones excluyen, en cambio, la aplicación en estos supuestos de la declaración de prioridad del ámbito territorial de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora, por el emplazamiento de las centrales en suelo no urbanizable de protección especial (aunque apto según las previsiones del Plan especial)¹⁹⁴.

Así pues, desgraciadamente, aunque por motivos diferentes, ninguno de los dos casos permite confirmar, de momento, la hipótesis antes expuesta de la equivalencia práctica de la “compatibilidad territorial y urbanística” aneja a la declaración de prioridad energética a una exclusión de la necesidad de autorización de implantación en suelo no urbanizable (común).

Por su parte, el Ministerio de transición ecológica ya ha autorizado otras tres centrales fotovoltaicas en los términos de estos tres municipios¹⁹⁵. En las

¹⁹² Se trata de las autorizaciones (previas y de construcción) tramitadas con arreglo a la normativa anterior (expedientes ATREGI) y otorgadas para las siguientes centrales: El Águila (Ayora, 36,75 MW, DOGV 29/06/23), Eiden (Ayora, 36,62 MW, DOGV 04/08/23) y Chambó (Ayora, 36,75 MW, DOGV 09/08/23). Lo indicado en el texto se desprende de la motivación de estas Resoluciones [vid., por eje., la de Chambó, DOGV 09/08/23, pp. 49915-49916].

¹⁹³ Hoy, art. 217 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aunque las Resoluciones que ahora mencionaremos lo justifican por el valor del Plan como reglamento.

¹⁹⁴ Se trata de las autorizaciones fotovoltaicas integradas (expedientes ATALFE), Ayora I (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora II (Jarafuel, 25,74 MW, DOGV 11/08/23), Ayora III (Jarafuel, 25,74, 14/08/23). Lo indicado en el texto se desprende de la motivación de estas Resoluciones [vid., por eje., la de Ayora I, DOGV 11/08/23, pp. 50182 y 50186].

¹⁹⁵ Valle Solar [Jarafuel, Zarra y Ayora (Valencia), 300 MW, BOE 26/04/2022], Ayora 1 [Ayora (Valencia), 154 MW, 18/05/23] y Cofrentes I [Ayora, Zarra, Cofrentes, Jarafuel y Jalance (Valencia), 154 MW, 01/06/23]. Otras tres extienden por ellos sus líneas de

resoluciones de otorgamiento de las autorizaciones (previas) no se hace referencia alguna al ajuste de dichas instalaciones al Plan especial (en los tres casos todavía en tramitación), porque, como ya nos consta, se otorgan “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente”¹⁹⁶. Y tampoco se hace referencia alguna (por el mismo motivo), en las que son posteriores a ella, a la declaración de prioridad de la comarca del Valle de Cofrentes-Ayora, aunque resulta evidente que el Ministerio se va a beneficiar también, como dijimos, de la exención de cumplimiento de los porcentajes máximos de ocupación de suelo que comporta¹⁹⁷.

7.3. La megafactoría de Volkswagen en Sagunto

7.3.1. El Proyecto territorial estratégico

Los buenos oficios del Gobierno valenciano, junto a otra serie de circunstancias favorables, hicieron que la empresa Volkswagen, a través de su filial *Power Holdco Spain, S.A.*, se decantara finalmente (en 2022) por la Comunidad Valenciana como sede de una de sus grandes fábricas de baterías para la automoción¹⁹⁸. Una de esas circunstancias favorables fue sin duda la existencia de una amplia reserva de suelo para usos industriales en las proximidades del puerto de Sagunto (el Área logística de Sagunto), para cuya ordenación se venía tramitando desde el año 2018 un Plan Especial, promovido por la propia Administración valenciana, y que se enmendó en su versión final para atender las necesidades de la megafactoría¹⁹⁹. El Plan Especial del Área Logística de Sagunto fue aprobado definitivamente por Resolución de la Consellera de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de 2 de diciembre de 2022²⁰⁰.

evacuación: Llanero Palero 2 [Almansa (Albacete) y Ayora (Valencia), 28 MW, 22/03/23], Elawan Ayora III [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23] y Elawan Ayora IV [Carcelén (Albacete) y Jarafuel y Zarra (Valencia), 21 MW, 31/05/23].

¹⁹⁶ Así, por eje., la Resolución relativa a la central Cofrentes I (BOE 01/06/23, p. 76548).

¹⁹⁷ Vid., supra, apartado VI.2.

¹⁹⁸ Las noticias de prensa del momento son abundantes. Vid., por eje., “Rebeca Torró, Mako Mira y Mari Parra: las mujeres que lograron que Volkswagen apostase por Sagunto”, *Las Provincias* de 30 de diciembre de 2022.

¹⁹⁹ Así se señala en la Memoria informativa del Plan (disponible en la página que luego se indica), apartado 2.3, p. 20.

²⁰⁰ Resolución de la Consellera de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de 2 de diciembre de 2022, de aprobación definitiva del Plan Especial del Área Logística de Sagunto (BOP Valencia núm. 241, de 19 de diciembre de 2022). El texto completo del Plan se encuentra disponible en la página web (hoy) de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, apartado “Consulta del Registro autonómico de instrumentos

Más allá de este Plan Especial, cuya tramitación ya estaba en marcha y encauzada, el Gobierno valenciano, por medio del Decreto ley 4/2022, de 3 de junio, creó una figura *ad hoc* (aunque planteada en términos de generalidad) para facilitar al máximo la implantación de la factoría y atender todas las exigencias de la empresa promotora, la de los “proyectos territoriales estratégicos para industrias de alto componente tecnológico e innovador” (nueva Disposición adicional octava del Texto Refundido Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), en la línea de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles” (antes llamados “actuaciones territoriales estratégicas”), que continúan vigentes, pero con un procedimiento de aprobación más sencillo y, sobre todo, con beneficios mucho mayores, ajustados, como decimos, a los requerimientos de Volkswagen en este caso concreto²⁰¹.

En efecto, la declaración de la iniciativa presentada por la empresa *Power Holdco Spain, S.A.*, en el término municipal de Sagunto como “proyecto territorial estratégico para industrias de alto componente tecnológico e innovador” se produjo por Acuerdo del Consell de 16 de diciembre de 2022, y en las largas y jugosas consideraciones iniciales del Acuerdo se exponen todas las demandas de la empresa, que coinciden punto por punto con los beneficios anudados (en abstracto) a esta figura en la mencionada Disposición adicional del Texto Refundido y con los concedidos luego en la parte dispositiva del Acuerdo: (1) acogimiento a los regímenes preferentes previstos en la legislación vigente en cuanto a su tramitación, ventajas fiscales, exenciones de cargas urbanísticas y otras, (2) designación de los órganos (de la Administración valenciana) responsables de la elaboración, tramitación, aprobación, gestión y seguimiento del proyecto, (3) posibilidad de transmisión directa (a la empresa promotora) del patrimonio público de suelo, y (4) exención de las licencias municipales reguladas por la Generalitat²⁰².

de planeamiento (RAIP)” [OVIUS \(gva.es\)](https://gva.es), Ayuntamiento de Sagunto (número de Registro: 46220-0180) (fecha de último acceso 31/10/2023)..

²⁰¹ Nueva Disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (ámbitos estratégicos y proyectos territoriales estratégicos para las actividades económicas en el territorio y procedimiento para su declaración), introducida por el Decreto ley 4/2022, de 10 de junio, del Consell, por el que se modifica dicho Texto Refundido. La Ley 8/2022, de 29 de diciembre, la reenumeró como Disposición adicional novena.

²⁰² Acuerdo de 16 de diciembre de 2022, del Consell, por el que se declara como proyecto territorial estratégico para industrias de alto componente tecnológico e innovador la iniciativa presentada por la empresa Power Holdco Spain, SA, en el término municipal de Sagunto (DOGV núm. 9492, de 19 de diciembre de 2022).

7.3.2. El problema de las centrales fotovoltaicas: la declaración de su emplazamiento como ámbito territorial prioritario

El establecimiento de la megafactoría en el Área logística de Sagunto contaba con la aprobación de todas las fuerzas políticas valencianas y de todas las Administraciones implicadas, incluido el Ayuntamiento de esa localidad, pero mucho más conflictivo resultó ser el emplazamiento propuesto por la empresa para las tres centrales fotovoltaicas de unos 50 MW cada una que consideraba necesarias para el autoconsumo de la fábrica, todas ellas en el término municipal de Sagunto, en las proximidades pues de la fábrica, dos al norte (las más problemáticas) y otra al suroeste del Área logística, con una superficie total de unas 300 has.²⁰³.

Al margen de otras consideraciones, el problema jurídicamente relevante era que dos de las centrales propuestas, las situadas al norte del Área logística (al norte del río Palancia), iban a ocupar terrenos que, aunque calificados en el planeamiento de Sagunto como suelo no urbanizable común, eran de “muy alta capacidad agrológica” según la cartografía del *Institut Cartogràfic Valencià*, en los que, por tanto, según la normativa valenciana (según los criterios territoriales y paisajísticos específicos establecidos en el art. 10 del Decreto ley 14/2020), no cabía autorizar en principio la implantación de centrales fotovoltaicas (“salvo mejor conocimiento científico”)²⁰⁴.

Para superar estos problemas, y como la voluntad del Gobierno valenciano de asegurar la inversión era firme, se hicieron dos cosas.

En primer lugar, por Decreto ley 8/2022, de 5 de agosto, se completó la regulación de los “proyectos territoriales estratégicos para industrias de alto componente tecnológico e innovador” (apenas dos meses antes introducida), declarándolos de utilidad pública a efectos expropiatorios, incluidas las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables necesarias para su funcionamiento, únicas destinatarias reales de la medida, que si no se había incluido en la regulación inicial era por no ser necesaria para los suelos del Área logística, integrados ya en el patrimonio público de suelo²⁰⁵.

²⁰³ Antecedente tercero del Acuerdo (Justificación del proyecto fotovoltaico de Power Holdco), DOGV citado, pp. 67123 y ss.

²⁰⁴ Así se reconoce en los Antecedentes del Acuerdo (DOGV citado, p. 67124).

²⁰⁵ Nuevo apartado 7 de la Disposición adicional octava (más tarde renumerada como novena) del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, introducido por Decreto-ley 8/2022, de 5 de agosto, por el cual se modifica dicho Texto Refundido.

Pero esto no era obviamente suficiente para superar el obstáculo antes indicado, porque, como se indicaba también expresamente en el añadido a la regulación de la figura, estas instalaciones de generación eléctrica anejas seguían necesitando autorización (fotovoltaica integrada), a obtener en principio conforme al régimen general del Decreto ley 14/2020, incluida la prohibición inicial de ocupación de suelo de muy alto valor agrológico²⁰⁶.

Para ello iba a ser preciso, y así se hizo, declarar como “ámbitos territoriales prioritarios” a efectos energéticos los suelos previstos para el emplazamiento de dichas centrales. La “compatibilidad *territorial* y urbanística” (la cursiva es nuestra) que proporciona esta figura es la que permitiría prescindir de los “criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas” establecidos con carácter general por el Decreto ley 14/2020, y autorizar así las centrales ubicadas sobre suelos de “muy alta capacidad agrológica”²⁰⁷.

Así se anunció que se haría en el Acuerdo del Consell de 16 de diciembre de 2022, por el que se declaraba el proyecto territorial estratégico, y que incluía en la declaración las dos centrales más problemáticas (las ubicadas al norte del río Palancia)²⁰⁸. Y así se hizo efectivamente, unos meses después, por Resolución de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de 23 de marzo de 2023, que incluyó en la declaración como prioritarios los ámbitos territoriales previstos para las tres centrales (al norte y al suroeste del río Palancia), evitando así también posibles problemas relativos a los porcentajes máximos de ocupación de suelo²⁰⁹.

Queda, pues, clara con este caso la relevancia no sólo formal (no necesidad de informe urbanístico previo ni quizás tampoco de autorización de implantación en suelo no urbanizable), sino sobre todo sustantiva de la “compatibilidad

²⁰⁶ Así, el inciso final del nuevo apartado 7 de la Disposición adicional: “Durante el trámite del expediente de autorización para la implantación de la planta de energía renovable, con carácter previo a la emisión de la resolución conforme al Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, el ayuntamiento o ayuntamientos en el término municipal de la cual se vaya a instalar la planta de energía renovable emitirán informe preceptivo, no vinculante, según lo previsto en artículo 30.2 del citado Decreto Ley”.

²⁰⁷ Vid., *supra*, apartado VII.1.

²⁰⁸ Acuerdo de 16 de diciembre de 2022 (DOGV citado, pp. 67124-26 y 67130)

²⁰⁹ Resolución de 23 de marzo de 2023, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se declaran como prioritarios energéticos los ámbitos territoriales situados al norte y al suroeste del río Palancia, en el municipio de Sagunto, para la ubicación de centrales fotovoltaicas destinadas al suministro eléctrico como consumidor o consumidores asociados a la iniciativa presentada por Power Holdco Spain, SAU, declarada como proyecto territorial estratégico por el Acuerdo de 16 de diciembre de 2022, del Consell (DOGV núm. 9569, de 5 de abril de 2023).

territorial y urbanística” aneja a la figura de los ámbitos territoriales o proyectos prioritarios desde el punto de vista energético, la cual permite autorizar centrales fotovoltaicas sobre cualquier clase de suelos con independencia de su capacidad agrológica.

Dos apuntes finales sobre el caso de Sagunto. En primer lugar, muy posiblemente las centrales fotovoltaicas para autoconsumo de la factoría, una vez reciban sus respectivas autorizaciones fotovoltaicas integradas, no necesitarán después licencia municipal de obras, como consecuencia esta vez no de su ubicación en ámbitos territoriales prioritarios, sino de su inclusión (al menos las dos al norte del Palancia) en el ámbito del proyecto territorial estratégico, con las ventajas ya expuestas que ello proporciona²¹⁰. Y, en segundo lugar, sorprende que la declaración del proyecto territorial estratégico declare “a la conselleria competente en materia de medio ambiente y calidad ambiental como la Administración pública competente de la tramitación y aprobación de la Autorización Ambiental Integrada, y la declaración responsable del inicio de actividad”²¹¹, primero porque es una obviedad, y segundo porque no se explica por qué la fábrica requiere este tipo de autorización²¹².

8. SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS MUNICIPALES

8.1. Introducción

La aprobación y entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 con su nuevo sistema más ágil de autorización de centrales fotovoltaicas (de competencia autonómica) en suelo no urbanizable y, sobre todo, con su declaración de compatibilidad urbanística de estas instalaciones con cualquier tipo de suelo no urbanizable con independencia de su calificación como común o de protección especial (no otra cosa significa la imposibilidad, *ex* art. 10 del Decreto ley, de emitir informe urbanístico previo desfavorable salvo

²¹⁰ Así, el apartado octavo de la parte dispositiva del Acuerdo de 16 de diciembre de 2022 (en consonancia con lo previsto en el apartado 5 de la Disposición adicional del Texto Refundido) dice textualmente: “Eximir de las licencias municipales que sean reguladas por la Generalitat, previa audiencia a los municipios afectados” (DOGV citado, p. 67131).

²¹¹ Apartado sexto de la parte dispositiva del Acuerdo (DOGV citado, p. 67131).

²¹² Probablemente sea por su inclusión en el apartado 10.1 (consumo de disolventes orgánicos por encima de determinados niveles) del Anexo I del Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, y de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.

prohibición expresa de dichas centrales en el planeamiento, rara vez presente en los planes, incluso para los suelos de protección especial, dada su general antigüedad²¹³), llevó a que algunos (no pocos) Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana acudieran como estrategia defensiva a la tradicional medida de suspensión (facultativa) del otorgamiento de licencias municipales (en este caso, fundamentalmente de la licencia de obras, que, una vez obtenida la autorización fotovoltaica integrada, pone punto final al sistema completo de autorización) con el fin de estudiar una posible revisión o modificación del planeamiento municipal que introdujera esas prohibiciones expresas exigidas por la normativa autonómica.

Una medida que, a la vista del régimen general de estas suspensiones en la legislación urbanística valenciana²¹⁴, no tenía una utilidad final garantizada y tampoco estaba exenta de riesgos, pero que, como hemos dicho, adoptaron no pocos Ayuntamientos (y otros tantos sopesaron²¹⁵) y que, en todo caso, resultaba un problema para la Administración valenciana, como reflejo de un extendido malestar frente al que acabó reaccionado el legislador.

En efecto, y como ya sabemos, por Decreto ley 1/2022 se introdujeron en el sistema una serie de medidas dirigidas a calmar los ánimos, fundamentalmente el establecimiento de porcentajes máximos de ocupación de suelo (a escala municipal), creándose al tiempo, como contrapartida, un régimen especial restrictivo para estas (molestas) suspensiones de licencias afectantes a proyectos de centrales fotovoltaicas, ya adoptadas o que se adoptaran en el futuro²¹⁶. En síntesis, el posible alcance de la suspensión se limitaba (en suelo no urbanizable común) a los suelos con capacidad agrológica alta o muy alta y, con justificación, a los de capacidad agrológica moderada o próximos a usos residenciales o de alto valor de relevancia local. Y, a modo de disposición transitoria, se establecía un plazo de seis meses (desde la entrada en vigor del Decreto ley) para la acomodación del alcance de las suspensiones ya adoptadas a las indicadas previsiones, bajo amenaza, en caso contrario, de levantamiento de la suspensión sobre todas las zonas que no fueran de alta o muy alta

²¹³ Así lo señalan expresamente, por ejemplo, los acuerdos de suspensión de licencias, que luego mencionaremos, de Vilafamés (DOGV 23/02/2022), Xixona (15/03/2022) y Benlloc (DOGV 19/04/2022).

²¹⁴ Hoy, en los arts. 68 y 69 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio.

²¹⁵ Por eje., el de Villena. Vid., al respecto, entre otras muchas fuentes, “Villena estudiar paralizar dos años las licencias de las fotovoltaicas para reorganizar el territorio”, El Periódico de Villena, de 15 de julio de 2021.

²¹⁶ Nueva Disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables), luego renumerada como octava por la Ley 8/2022, de 29 de diciembre.

capacidad agrológica, y otro de tres meses (se supone también que desde la entrada en vigor del Decreto ley) para iniciar el procedimiento de modificación del planeamiento, bajo la misma amenaza²¹⁷.

Dado el propósito fundamental de este trabajo, vamos a examinar a continuación cuál ha sido el devenir de estas suspensiones, tanto las adoptadas a raíz del Decreto ley 14/2020 como las posteriores a la reforma de 2022, que ofrece unos resultados más halagüeños de lo que cabría esperar y como poco interesantes, para terminar con una valoración de las utilidades de esta medida.

8.2. Los datos

Empecemos con los datos.

1. Los Ayuntamientos de (al menos) veinticinco municipios de la Comunidad Valenciana acordaron la suspensión (facultativa) del otorgamiento de licencias entre la entrada en vigor del Decreto ley 14/2020 y la de la reforma llevada a cabo por Decreto ley 1/2022: once de la provincia de Valencia, nueve de la de Castellón y cinco de la provincia de Alicante²¹⁸.

Algunos suspendieron solo el otorgamiento (y admisión a trámite) de licencias (para centrales fotovoltaicas y a veces también parques eólicos), pero otros muchos (de manera discutible) ampliaron la suspensión a la emisión de los informes previos de compatibilidad urbanística²¹⁹. La mayor parte ciñó la suspensión al suelo no urbanizable (en general, sin distinciones²²⁰), pero

²¹⁷ En el trabajo ya citado (2022: 82 y ss.) ya expuse las dudas que plantea la interpretación de esta Disposición.

²¹⁸ En el trabajo citado (2022: 9), dije que habían sido trece, pero me quedé corto. Es posible que la búsqueda actual, que ha sido más exhaustiva, tenga también alguna laguna. Se señala entre paréntesis la fecha de la publicación de los acuerdos en el DOGV: Godolleta (05/01/2021), Castalla (27/04/2021), Ibi (22/06/2021), Carcaixent (23/07/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), Anna (25/08/2021), Buñol (01/10/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Chilches (15/10/2021), Turís (18/10/2021), Chiva (21/10/2021), Catadau (16/12/2021), Camporrobles (05/01/2022), Betxí (19/01/2022), Real (24/01/2022), Vilafamés (23/02/2022), Viver (14/03/2022), Relleu (22/04/2022), Xixona (13/05/2022), Vall d'Alba (17/03/2022), Benlloc (19/04/2022), Les Coves de Vinromà (04/07/2022, pero de un acuerdo municipal de 06/04/2022) y Useras (18/07/2022, pero de un acuerdo de 31/03/2022).

²¹⁹ Así, Ibi (22/06/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Betxí (19/01/2022), Vilafamés (23/02/2022), Viver (14/03/2022), Vall d'Alba (17/03/2022), Benlloc (19/04/2022) y Useras (18/07/2022).

²²⁰ L'Olleria (12/08/2021) identifica las distintas clases de suelo no urbanizable afectadas por la suspensión, aunque sin excepciones reconocibles. Real (24/01/2022), excluye de la

algunos la extendieron (de manera también discutible) a otras clases de suelos²²¹. La mayoría excluyeron de la suspensión (de una u otra forma) las instalaciones destinadas al autoconsumo²²², y algunos también las instalaciones de superficie no superior a 10 has.²²³. Alguno de ellos aludió expresamente también a las líneas de evacuación²²⁴.

2. Todos estos acuerdos de suspensión facultativa (a excepción tal vez del de Godelleta) seguían vigentes a la entrada en vigor del régimen especial, antes comentado, previsto en el Decreto ley 1/2022, pero sólo cinco Ayuntamientos procedieron a su actualización de conformidad con los márgenes ofrecidos²²⁵, por lo que hay que entender que, al cabo de seis meses, en el resto de municipios la suspensión (caso de seguir entonces vigente) quedó limitada a los suelos de capacidad agrológica alta o muy alta.

3. Por lo demás, desde la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022 y hasta el momento, otros nueve municipios se han sumado a la ola de suspensiones (facultativas), acomodadas ya desde el principio (mejor o peor) al nuevo régimen: seis en la provincia de Alicante, dos en la de Valencia y uno en la de Castellón²²⁶.

4. De estos 34 municipios, parece que sólo 13 han iniciado ya el procedimiento de revisión o modificación del planeamiento del que la medida de suspensión constituye una pieza instrumental. La mayor parte (10) lo han hecho a través de una modificación puntual del planeamiento general vigente, buscando con ello las ventajas de un procedimiento más sencillo y de

suspensión ciertas zonas degradadas. Y Xixona (15/03/2022) excluye de la suspensión que contarán ya con DIC.

²²¹ Así, Godelleta (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021), Anna (25/08/2021), Catadau (16/12/2021), Real (24/01/2022), Xixona (15/03/2022) y Vall d'Alba (17/03/2022) incluyeron también en la suspensión el suelo urbanizable en estado rural o urbanizable no programado. Y Vilafamés (23/02/2022), Benlloc (19/04/2022) y Useras (18/07/2022) extendieron la suspensión a todo el suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, salvo el autoconsumo en suelo urbano.

²²² Godelleta (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021) L'Olleria (12/08/2021) Onil (12/08/2021) Anna (25/08/2021) La Vall d'Uixó (11/10/2021) Turís (18/10/2021), etc.

²²³ Así, Chilches (15/10/2021), Chiva (21/10/2021) y Camporrobles (05/01/2022).

²²⁴ Así, por eje., Xixona (15/03/2022).

²²⁵ La Vall d'Uixó (18/08/2022), Viver (24/10/2022), Chiva (08/11/2022), Xixona (29/11/2022) y Useras (28/06/2023). En este último caso se trata, más bien, de una nueva y discutible suspensión facultativa (vencida la anterior) y sin acomodarse al nuevo régimen.

²²⁶ Alicante (22/08/2022), Almenara (31/01/2023), Villar del Arzobispo (07/03/2023), Gaianes (17/03/2023), Agost (24/04/23), Casinos (03/05/2023), Elda (21/06/23), Mutxamel (18/08/2023) y Elche (29/09/23)

conclusión más rápida²²⁷. Dos se están valiendo del procedimiento de aprobación de un nuevo planeamiento general para intentar incluir en él las previsiones deseadas²²⁸. Y uno de ellos (Agost) está tramitando junto con otro municipio limítrofe (Monforte del Cid) un Plan especial, al estilo del concerniente, como vimos, a los municipios de Ayora, Zarra y Jarafuel, pero limitado, al parecer, a la ordenación de un solo proyecto²²⁹.

El estado de la tramitación de estos instrumentos es variable y se puede consultar en la página web de la Consellería competente en la materia²³⁰. Las dos modificaciones puntuales que parecen estar más avanzadas son las de Godelleta y La Vall d’Uixó, que cuentan ya con Informe Ambiental y Territorial Estratégico favorable, aunque no me consta que estén ya aprobadas y ni siquiera que los proyectos hayan salido ya a información pública²³¹.

5. Así pues, en este momento (octubre de 2023) no parece que siga vigente ninguna de las 25 suspensiones (facultativas) acordadas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 1/2002. En algunos casos por no haberse iniciado el procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, y en los demás porque, aun habiéndose iniciado, ha transcurrido ya (con creces) el plazo máximo de duración de esta suspensión (que, como es sabido, es de un año) sin que el proyecto de modificación o revisión se haya sometido a información pública. Ahora bien, en estos casos, una vez que abra el trámite de información pública, la suspensión se reanudará por espacio máximo de otro año.

Por el contrario, las nueve suspensiones acordadas con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022 siguen vigentes, a excepción de la de Alicante que también habría quedado alzada.

6. De los 25 municipios que acordaron la suspensión con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022, en sólo uno de ellos (La Vall d’Uixó) la Administración valenciana ha concedido, de momento, autorización para

²²⁷ Godelleta, Castalla, L’Olleria, La Vall d’Uixó, Chilches, Chiva, Betxí, Vilafamés, Viver y Xixona.

²²⁸ Camporrobles y Catadau.

²²⁹ “Plan Especial para implantación de uso para generación de energía solar fotovoltaica en Agost y Monforte del Cid” (número expediente urbanex: A20220090).

²³⁰ Extraigo todos estos datos de la página web (hoy) de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, apartados “Urbanismo” y “Consulta de planes en tramitación” ([OVIUS \(gva.es\)](http://OVIUS.gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023).

²³¹ “Modificación puntual nº 18 Plan general de ordenación urbana de Godelleta: exclusión de la instalación de plantas de energía solar fotovoltaica y eólica en el suelo no urbanizable”, y “Modificación puntual nº 44 del PGOU de la Vall d’Uixo”.

una central fotovoltaica, y de pequeño tamaño²³². Varios de estos municipios (Les Coves de Vinromà, Benlloc, La Vall d'Alba y Vilafamés, Castalla, Turís y Godelleta) se han visto afectados, en cambio, por la concesión por el Ministerio de autorización (por el momento sólo la previa) para varias centrales de considerables dimensiones²³³.

Por contra, algunos de los municipios que han acordado recientemente la suspensión (tras la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022) parecen haberlo hecho como reacción al otorgamiento (o, en ese momento, previsible y próximo otorgamiento) de autorizaciones tanto por parte de la Administración valenciana (Alicante, Mutxamel y Elche) como por parte del Ministerio (Agost y Elda)²³⁴.

8.3. Valoración

En un trabajo anterior distinguí tres posibles utilidades de las medidas de suspensión del otorgamiento de licencias: directa, indirecta y final²³⁵. Siguiendo este mismo esquema podemos entrar a valorar los efectos de las adoptadas en estos últimos años por los municipios valencianos en relación con el uso del suelo no urbanizable para la instalación de centrales fotovoltaicas.

8.3.1. Utilidad directa

La suspensión del otorgamiento de licencias es reconocidamente una medida cautelar, y como toda medida cautelar tiene por objeto evitar que en el transcurso del procedimiento se produzcan situaciones que puedan

²³² La central Vall d'Uixó (La Vall d'Uixó, 2,74 MW, 16/05/2023). En el caso de Turroneiros (Xixona, 14,62 MW, 19/12/2022) se trataba de la ampliación de una instalación ya existente.

²³³ Magda [La Vall d'Alba, Benlloch, Vilanova d'Alcolea, Torred'en Domenec y Les Coves de Vinromà (Castellón), 127 MW, BOE 07/06/23], Castalla [Castalla (Alicante), 100 MW, 03/05/23], Los Predios [Turís, Godelleta, Chiva, Quart de Poblet y Aldaia (Valencia), 77 MW, 13/09/23] y Los Hierros [Turís y Alborache (Valencia), 77 MW, 13/09/23].

²³⁴ Concedidas por la Administración valenciana (8): Perleta I (Elche, 1,85 MW, DOGV 04/07/2022), Perleta II (Elche, 3 MW, 06/07/2022), Saladas I (Elche, 4,4 MW, 08/07/2022), Polo Norte (Elche, 5 MW, 06/09/2022), Mutxamel (Mutxamel, 2,8 MW, 22/09/2022), Fontcalent Solar I (Alicante, 1,29 MW, 03/05/2023), Mutxasolar (Mutxamel, 7 MW, 04/05/2023) y La Nebulosa (Mutxamel, 3,5 MW, 09/06/23). Concedidas por el Ministerio (3): Elda [Monóvar, Pinoso, Elda y Petrer (Alicante), 74 MW, BOE 15/05/23], La Cerámica [Agost y Monforte del Cid (Alicante), 95 MW, 19/08/23] y El Secarral [Agost, Monforte del Cid y Elche (Alicante), 93 MW, 25/08/23].

²³⁵ En el trabajo ya citado (2022: 54 y ss.).

comprometer su finalidad, en este caso, que se autoricen o implanten centrales contrarias a las pretendidas nuevas determinaciones del planeamiento²³⁶.

Así pues, cabe decir que la suspensión cumple su utilidad directa o principal cuando durante su vigencia (por definición limitada) impide que las centrales no deseadas (por contrarias a las futuras nuevas determinaciones del planeamiento) obtengan los pronunciamientos municipales necesarios para su implantación.

Pues bien, a este respecto, hay que tener presente que la duración de este tipo de suspensiones, que sigue siendo la tradicional, se acomoda mal a las características actuales de los procedimientos de revisión o modificación del planeamiento, con su necesaria (desde luego lo es en estos casos) evaluación ambiental estratégica de los proyectos (sea ordinaria o simplificada), lo que dificulta seriamente que la suspensión pueda desplegar alguna clase de utilidad directa o, cuando menos, obliga a elegir con tino el momento en que conviene acordarla²³⁷.

Como vimos en el apartado anterior, todas las suspensiones (facultativas) acordadas en un primer momento (antes de la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022), cuando todavía no había centrales autorizadas por la Generalitat o el Ministerio, se encuentran a día de hoy levantadas, y la mayoría sin visos de pronta reanudación (suspensión automática²³⁸), por lo que no supondrían ningún freno para el otorgamiento de licencias de obras o incluso para la emisión de informes urbanísticos previos favorables (en los Ayuntamientos que, aunque de manera dudosamente legal, extendieron a ella la suspensión²³⁹).

²³⁶ Vid., al respecto, entre otros, L. DE DIEGO RECA (2017: 259 y ss.); y, dentro de la jurisprudencia, Sentencias ya clásicas, como la STS de 7 de noviembre de 1988 (ponente: Javier Delgado Barrio)

²³⁷ No vamos a desarrollar más aquí esta idea, que dejo para un futuro trabajo.

²³⁸ Con la “exposición pública” de la propuesta de plan (art. 68.3 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), que hay que entender que equivale a la apertura del trámite de información pública sobre la propuesta de plan (posterior al informe ambiental y territorial estratégico) en el procedimiento simplificado de evaluación ambiental y territorial estratégica [art. 61.1 a) del Texto Refundido].

²³⁹ El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hasta ahora el único que, según creo, se ha pronunciado sobre esta cuestión) ha negado la posibilidad de que los acuerdos municipales de suspensión de licencias se extiendan a la emisión de certificados de compatibilidad urbanística (en el marco de procedimientos de autorizaciones ambientales integradas), al no constituir “títulos habilitantes” para el ejercicio de actividades, y no haber por tanto ningún peligro de que por su sola emisión (favorable) se vayan a consolidar actuaciones que puedan resultar contrarias a las determinaciones del nuevo plan. Así, entre otras, la STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2013 (núm. de recurso 254/2012).

Desde este punto de vista, y curiosamente, las suspensiones más susceptibles de desplegar toda su utilidad propia o directa son las acordadas en un segundo momento, habiendo ya proyectos autorizados (por la Generalitat o el Ministerio) o a punto de obtener su autorización, porque siguen vigentes y pueden servir de freno (al menos temporal) al otorgamiento de las necesarias licencias de obras.

8.3.2. Utilidad indirecta

En ese trabajo llamábamos utilidad indirecta de las medidas de suspensión al efecto disuasorio que pudieran ejercer sobre solicitudes ya presentadas o que hubiera intención de presentar, así como a la influencia que los proyectos de revisión o modificación del planeamiento pudieran tener en la decisión de las autoridades competentes para otorgar las autorizaciones fotovoltaicas.

Desde este punto de vista, no cabe ninguna duda de la utilidad de los acuerdos de suspensión adoptados incluso en ese primer momento que siguió a la aprobación del Decreto ley 14/2020, al menos por lo que se refiere a las autorizaciones de competencia autonómica.

En efecto, si no en todos, en buena parte de esos 25 municipios en el momento de su adopción había proyectos tramitándose ante las autoridades valencianas²⁴⁰, y como vimos en el apartado anterior, de momento ninguno ha obtenido autorización (con una sola excepción poco significativa), habiendo recibido incluso algunos de ellos resolución expresa denegatoria²⁴¹.

Distinto es el caso de los proyectos de competencia del Ministerio, que, como ya se dijo, hace abstracción de todo tipo de consideraciones de índole territorial y urbanística, incluida por supuesto la existencia o no de acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias, y que ha autorizado en los últimos meses centrales afectantes a algunos de esos municipios.

8.3.3. Utilidad final

La utilidad final de la medida de suspensión pasa lógicamente por que se consiga introducir en el plan las determinaciones oportunas que puedan servir de freno permanente a la instalación de centrales en los emplazamientos no deseados.

²⁴⁰ Así se desprende de las Memorias de las propuestas de modificación o revisión del planeamiento de aquellos municipios que han iniciado el procedimiento correspondiente.

²⁴¹ Así, por ejemplo, uno en Jijona, de 20 MW (DOGV 24/01/23), otro en Alicante, de 8 MW (25/11/2022), y otro en Chella, de 3,6 MW (15/05/23). Información también disponible en la página web de la Conselleria [Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana \(gva.es\)](http://Energías Renovables - Energía y Minas - Generalitat Valenciana (gva.es)) (fecha de último acceso 31/10/2023).

A este respecto, y a la vista del incipiente estado de tramitación de la mayor parte de los procedimientos de revisión o modificación del planeamiento efectivamente iniciados, resulta prematuro todavía emitir un juicio, aunque lo que sí cabe deducir (en sentido contrario) de los datos antes expuestos es que otros tantos Ayuntamientos parecen haber renunciado a cualquier efecto final de sus medidas de suspensión, al no haber iniciado siquiera a estas alturas los mencionados procedimientos, conformándose, pues, con la utilidad provisional (directa o indirecta) de esas medidas o dando por buenas y suficientes las previsiones conciliadoras introducidas por la reforma de 2022 (porcentajes máximos de ocupación de suelo).

Ahora bien, y como dato positivo, hay que traer también a colación sin duda los dos casos en los que el procedimiento se encuentra más avanzado, los de los municipios de Godelleta y La Vall d’Uixó, en los que las propuestas de modificación puntual de los respectivos planeamientos generales, planteadas para ser objeto de una evaluación simplificada, han recibido ya Informe Ambiental y Territorial Estratégico favorable, coincidente en lo esencial con las propuestas efectuadas, particularmente restrictiva la del Ayuntamiento de Godelleta, que pone a salvo (al menos de las centrales de competencia autonómica) suelos con una agricultura actual floreciente, aunque no cuenten con una valoración alta de su capacidad agrológica, así como los entornos de las al parecer también pujantes zonas de segunda residencia, con el fin de preservar sus valores paisajísticos²⁴².

El éxito final de estas propuestas de planeamiento, del que no hay motivos para dudar, supondría, pues, un buen ejemplo de la utilidad final de unos acuerdos de suspensión adoptados y seguidos, eso sí, con toda coherencia por los respectivos Ayuntamientos.

9. LA REFORMA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA EUROPEA

9.1. Introducción

Como señalamos en la introducción, a raíz de la invasión rusa de Ucrania, la Comisión Europea lanzó un plan denominado REPowerEU dirigido a reducir la dependencia europea del gas ruso, cuyo eje central consistía en la

²⁴² Documento de inicio de la Modificación puntual nº 18 del Plan general de ordenación urbana de Godelleta (exclusión de la instalación de plantas de energía solar fotovoltaica y eólica en el suelo no urbanizable), de julio de 2021 (pp. 3 y 21); e Informe ambiental y territorial estratégico (favorable) de 10 de febrero de 2023 (pp. 9-10).

“expansión masiva y acelerada” de las energías renovables en todos los ámbitos (generación de electricidad, industria, edificios y transporte), poniendo el acento en la energía solar fotovoltaica por su “rapidez de despliegue”²⁴³.

En consonancia con estos propósitos, el Plan contemplaba una serie de medidas en diversos frentes, entre ellos, el de la aceleración de los procedimientos de autorización de instalaciones de generación eléctrica a partir de energías renovables, incluidas por supuesto centrales fotovoltaicas, para cuyo logro la Comisión tomó sin demora, en fecha coincidente con la del Plan, dos decisiones muy concretas: en primer lugar, una Recomendación dirigida a los Estados miembros²⁴⁴, y en segundo lugar, y en lo que aquí más importa, una nueva propuesta de modificación de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que, sobre elevar el objetivo de participación de la energía renovable en el consumo final bruto de energía de la Unión en 2030, acometía una profunda revisión de la parte de la Directiva dedicada al procedimiento de autorización de estas instalaciones²⁴⁵.

Había una propuesta anterior de modificación de la Directiva que incidía en otros aspectos²⁴⁶, y en principio las dos siguieron una tramitación independiente, hasta que en la fase final de los procedimientos se fusionaron en una sola (por incorporación de los contenidos de la segunda en la

²⁴³ Comunicaciones de la Comisión “Plan REPowerEU” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, p. 7] y “Estrategia de Energía Solar de la UE” [COM(2022) 230 final, de 18.5.2022, p. 1]. Una exposición detallada del Plan REPowerEU en: S. GALERA RODRÍGUEZ (2023: 419 y ss.).

²⁴⁴ Recomendación de la Comisión de 18.5.2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad [C(2022) 3219 final, Bruselas, de 18.5.2022], acompañada de un Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado “Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas para acelerar los procedimientos de concesión de permisos para proyectos de energías renovables [SWD(2022) 149 final, de 18.5.2022].

²⁴⁵ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética [COM(2022) 222 final, de 18.5.2022].

²⁴⁶ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo [COM(2021) 557 final, de 14.7.2021].

primera)²⁴⁷, dando lugar a la Directiva (UE), de reciente aprobación, 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023²⁴⁸.

No se va entrar aquí, por supuesto, en todos los contenidos de esta amplia modificación de la Directiva (UE) 2018/2001, sino mucho más modestamente, y de manera muy breve, en los que afectan a la temática objeto de estudio, relativos al procedimiento de autorización de las instalaciones, que provienen de la propuesta de 2022²⁴⁹; algunos de los cuales fueron objeto de adelanto por medio de un Reglamento del Consejo de vigencia limitada²⁵⁰.

9.2. Planificación de las instalaciones

En mi opinión se trata de una reforma inteligente y razonable, que por supuesto tiene como finalidad última agilizar la autorización de los proyectos fotovoltaicos para alcanzar las metas antes mencionadas, pero que, consciente de toda la gama de obstáculos que actualmente enfrentan (en el conjunto de la Unión) este tipo de procedimientos, incluida la contestación social que levantan no pocos de ellos²⁵¹, se propone no empezar la casa por el tejado (como hasta ahora se venía haciendo), sino por los cimientos.

²⁴⁷ A la vista de la tramitación de ambas propuestas, parece que la fusión se produjo a partir de un Documento de la Secretaría General del Consejo fechado el 19.06.2023 [Documento ST_10794_2023_INIT].

²⁴⁸ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo (DO L de 31.10.2023).

²⁴⁹ Dicho sea de paso, el objetivo (global, para el conjunto de la Unión Europea, y vinculante) de participación de la energía renovable en el consumo final bruto de energía en 2030, que la Directiva (UE) 2018/2001 fijaba inicialmente en un 32%, la propuesta de modificación de 2021 elevaba al 40%, y la de 2022 al 45%, ha quedado finalmente establecido en un 42,5%, aunque con la aspiración de alcanzar el 45% (art. 3.1 de la Directiva en su nueva redacción).

²⁵⁰ Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables (DO L 335, de 29.12.2022), que limita su vigencia, en principio, a 18 meses. En lo que aquí importa, adelanta la posibilidad de eximir de evaluación de impacto ambiental a los proyectos ubicados en una “zona específica de energías renovables” sometida a evaluación ambiental estratégica (art. 6) y la consideración de las instalaciones de producción de energía procedente de fuentes renovables como de “interés público superior” (art. 3). Un análisis más detallado de este Reglamento en S. GALERA RODRÍGUEZ (2023: 422 y ss.)

²⁵¹ Así se reconoce en todos los documentos antes mencionados: la Comunicación Estrategia de Energía Solar (p. 7), la Recomendación (cdo. 12), las Orientaciones para los Estados miembros sobre buenas prácticas (pp. 5, 18 y 22 y ss.) y la propuesta de Directiva (p. 7). En este sentido también, la propia Directiva (UE) 2023/2413 introduce [en la

En este sentido, la reforma impone por primera vez a los Estados miembros un doble sistema de planificación de las instalaciones²⁵².

Les exige, por un lado, que elaboren una cartografía (o mapa) de las zonas necesarias para albergarlas de cara al cumplimiento de las contribuciones nacionales para alcanzar el objetivo (conjunto) de participación de las energías renovables en el consumo final energético de la Unión para 2030²⁵³.

Y, en segundo lugar y, sobre todo, les exige que aprueben uno o varios planes (específicos por tecnología) en los que, dentro del conjunto de zonas previamente cartografiadas como necesarias y respetando una serie de condicionantes, seleccionen las llamadas “zonas de aceleración renovable”, es decir, las zonas más adecuadas para la instalación de este tipo de centrales²⁵⁴, tras someter, como es lógico, los correspondientes proyectos de plan, y esto es igualmente importante, a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica²⁵⁵.

Una vez aprobado de esta manera el plan o planes, los proyectos de centrales que pretendan instalarse en estas “zonas de aceleración” contarán con todo un conjunto de sustanciosas ventajas²⁵⁶. No sólo por el acortamiento del plazo máximo para tramitar y resolver los procedimientos de autorización²⁵⁷, sino también por la exención en estos casos de la necesidad de pasar una evaluación de impacto ambiental (siquiera simplificada)²⁵⁸, y, conforme a la

Directiva (UE) 2018/2001] un nuevo art. 15 quinquies relativo a la “participación pública” con una doble exigencia: garantizar la participación pública en la elaboración de los planes a los que ahora nos referiremos, y promover la aceptación de los proyectos “mediante la participación directa e indirecta de las comunidades locales” en los mismos.

²⁵² Decidida partidaria de una planificación de esta índole, aunque sin considerar todavía la reciente Directiva comunitaria, M.C. ALONSO GARCÍA (2023: 123-124).

²⁵³ Nuevo art. 15 ter (cartografía de las zonas necesarias para las contribuciones nacionales de cara al objetivo global de la Unión en materia de energías renovables para 2030).

²⁵⁴ Así define la Directiva la “zona de aceleración renovable”, como “ubicación o zona específica, en tierra o en el mar o en aguas interiores, que un Estado miembro ha designado como especialmente adecuada para la instalación de plantas de energía renovable” (nuevo apartado 9 bis del párrafo segundo del art. 2).

²⁵⁵ Nuevo art. 15 quater (zonas de aceleración renovable). La propuesta de Directiva [COM(2022) 222 final, de 18.5.2022] las llamaba “zonas propicias para las renovables”.

²⁵⁶ Nuevo art. 16 bis (procedimiento de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable).

²⁵⁷ Doce meses (apartado 1 del art. 16 bis), frente a los dos años normales [apartado 1 del nuevo art. 16 ter (procedimiento de concesión de autorizaciones fuera de las zonas de aceleración renovable)].

²⁵⁸ Que se sustituye por un control sumario del cumplimiento de las condiciones establecidas en los planes (apartados 3 y 4 del art. 16 bis), del que puede resultar también la necesidad de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental (apartado 5).

propuesta de la Comisión, por la previsión incluso de un silencio positivo para todos los trámites de estos procedimientos²⁵⁹.

9.3. Relevancia (positiva) entre nosotros

La propuesta de la Comisión parecía exigir que estos instrumentos de planificación, tanto la cartografía como el plan o planes de zonas de aceleración (o propicias, como entonces se llamaban), fueran únicos en cada Estado miembro, puesto que la posible variedad de planes se contemplaba para las tecnologías, no para los territorios²⁶⁰, lo que podría haber planteado algunos problemas competenciales en un Estado como el español en el que la ordenación del territorio es competencia autonómica. Sin embargo, la Directiva, haciéndose eco de las observaciones hechas en su tramitación tanto por el Parlamento Europeo como por el Consejo²⁶¹, parece limitar la exigencia de unicidad a la cartografía (elaborada en coordinación con las autoridades regionales y locales²⁶²), sin extenderla a los planes, abriendo pues la puerta a la existencia de una pluralidad de planes autonómicos, aunque bajo una inevitable labor de coordinación (estatal) para garantizar el buen fin del proceso y la coherencia de los resultados²⁶³.

²⁵⁹ Apartados 5 y 6 del art. 16 bis, que sólo excluyen la aplicación del silencio positivo para la resolución final de otorgamiento de la autorización, que ha de ser “explícita”, y cuando resulte necesario de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental.

²⁶⁰ Cdo. 10 de la propuesta de Directiva: “Los Estados miembros podrán elaborar un único plan que comprenda todas las zonas propicias para las renovables y todas las tecnologías, o *planes específicos por tecnología* que definan una o varias zonas propicias para las renovables” (la cursiva es nuestra).

²⁶¹ Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de diciembre de 2022 (DO C 177, de 17.5.2023, pp. 148 y ss.) y Orientación general del Consejo sobre la propuesta adoptada por el Consejo (Transporte, Telecomunicaciones y Energía) en su sesión de 19 de diciembre de 2022.

²⁶² Párrafo primero del apartado 1 del nuevo art. 15 ter: “(...) los Estados miembros llevarán a cabo *una cartografía coordinada* (...). Los Estados miembros garantizarán la coordinación entre todas las autoridades y entidades nacionales, regionales y locales pertinentes, incluidos los operadores de redes, en la cartografía de las zonas necesarias, cuando proceda” (la cursiva es nuestra).

²⁶³ En su cdo. 28, la Directiva mantiene la referencia de la propuesta a “un único plan (...) o planes específicos por tecnología”, pero tras haber señalado con anterioridad que las medidas de simplificación se toman “sin perjuicio del reparto interno de competencias dentro de los Estados miembros” (cdo. 22). Y, sobre todo, el apartado 1 del art. 15 quarter ya no dice, como hacía la propuesta, que “los Estados miembros adoptarán uno o varios planes que (...) designen zonas propicias”, sino que “los Estados miembros velarán por que *las autoridades competentes* adopten uno o varios planes que designen (...) zonas de aceleración renovable” (la cursiva es nuestra).

En cualquier caso, y sea cual sea la fórmula que se elija finalmente entre nosotros, la de un solo plan (o varios) de ámbito nacional elaborado con la participación de las Comunidades Autónomas o la de una pluralidad de planes autonómicos coordinados, el resultado supondrá sin duda un avance en relación con la situación actual, en la que cada una de las dos instancias (la Administración General del Estado, por un lado, y las Comunidades Autónomas, por otro) opera con criterios territoriales diferentes en la autorización de las centrales de su competencia. La primera, teniendo como única referencia la “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico²⁶⁴, y descartando expresamente cualquier otra clase de condicionantes derivados de la ordenación territorial o urbanística, cuya toma en consideración queda remitida a las autoridades competentes. Y las segundas, utilizando los criterios territoriales para la implantación de centrales fotovoltaicas establecidos en su propia legislación, como los que, en el caso valenciano, contiene el Decreto ley 14/2020.

También importa destacar que, si bien la referida “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” podría entenderse, con los debidos complementos y adaptaciones, como un adelanto de la “cartografía de las zonas necesarias para las contribuciones nacionales” de cara al objetivo de energías renovables para 2030²⁶⁵, con lo que no contamos en modo alguno hasta la fecha en nuestro país es con una planificación (general) de las “zonas de aceleración renovable” como la que también exige la reforma.

En efecto, no vale como tal la mencionada “Zonificación ambiental” del Ministerio, que, aunque puede ser ciertamente una de las herramientas que se utilicen en el diseño de esa planificación²⁶⁶, no contiene hoy por hoy una selección de las “zonas de aceleración renovable”, es decir, de las zonas “especialmente adecuada[s] para la instalación de plantas de energía renovable” ni normas de acompañamiento para la mitigación de impactos, ni,

²⁶⁴ Al menos, hasta la nueva regulación del procedimiento de determinación de afecciones ambientales llevada a cabo por el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre (arts. 22 y 23).

²⁶⁵ En la elaboración de la cartografía, “los Estados miembros podrán utilizar sus documentos o planes de ordenación territorial existentes (...) o basarse en ellos” (art. 15 ter, apartado 1).

²⁶⁶ En la selección de esas zonas, los Estados miembros “utilizarán todas las herramientas y conjuntos de datos adecuados y proporcionados para definir las zonas en las que las plantas de energía renovable no tendrían un impacto ambiental significativo”, excluyendo, entre otras, las “zonas definidas conforme a mapas de sensibilidad” [apartados 1 a) ii) y iii) del art. 15 quarter].

sobre todo, ha sido objeto de aprobación tras someterse a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica²⁶⁷.

Y por parecido tipo de razones tampoco puede entenderse que cumplan por entero las exigencias previstas para estos nuevos planes, por ceñirnos al caso valenciano, los “criterios de localización e implantación de las instalaciones” contenidos en el Decreto ley 14/2020, que no implican una selección en positivo de las “zonas de aceleración renovable”, sino más bien una determinación en negativo de las incompatibles, y que, como es obvio, no forman parte de un plan que haya sido objeto de una evaluación ambiental estratégica, sino de una norma con rango de ley, que en este caso no parece una alternativa posible²⁶⁸.

De forma más limitada, sí puede entenderse tal vez que cumplan por entero las exigencias previstas para estos planes, y puedan contar por tanto con reconocimiento como tales, los planes especiales y las modificaciones puntuales de planes generales que de forma ocasional se han venido aprobando (o están en trance de ello), como vimos, en la práctica valenciana²⁶⁹.

En lo que sí cabe decir que el Estado español (en principio, para las centrales de competencia estatal) se ha adelantado con éxito a las previsiones de la reforma comunitaria es en lo relativo a las consecuencias de la planificación (todavía inexistente) de las “zonas de aceleración renovable”, mediante la sustitución para los proyectos que cumplan ciertos requisitos (ahora menores) de la evaluación de impacto ambiental por un sencillo procedimiento de determinación de afecciones ambientales, que equivale al tipo de control sustitutivo previsto por la reforma²⁷⁰, pero que en su momento habrá que ceñir obviamente a los planteados en esas zonas.

²⁶⁷ Exigencias todas ellas de la reforma [apartados 1 b) y 2 del art. 15 quarter]. De la misma opinión, A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2023: 378).

²⁶⁸ El art. 15 quater (zonas de aceleración renovable) no la contempla.

²⁶⁹ Por cumplir las condiciones previstas para ello en el apartado 4 del art. 15 quarter, entre ellas la sujeción a evaluación estratégica: “A más tardar el 21 de mayo de 2024, los Estados miembros podrán declarar como zonas de aceleración renovable zonas específicas que ya hayan sido designadas como zonas adecuadas para un despliegue acelerado de uno o más tipos de tecnología de energía renovable, siempre que se cumplan cada una de las siguientes condiciones: ...”

²⁷⁰ Art. 16 bis (procedimiento de concesión de autorizaciones en zonas de aceleración renovable), apartado 4.

9.4. Coda: la falta de una moratoria

Así es como tal vez se debieran haber hecho las cosas desde el principio, empezando con una planificación cuidadosa de las zonas más adecuadas para la implantación de centrales fotovoltaicas, lo que seguramente hubiera bastado para colmar las expectativas de despliegue de este tipo de instalaciones.

Pero obviamente no se trata de una tarea fácil ni que se pueda llevar a cabo rápidamente, máxime en un Estado de estructura compuesta como el nuestro. Y, por otro lado, lo que había de sobra era prisa, para empezar por parte de la propia Unión Europea, que también ha tardado en comprender que las prisas no son siempre buenas consejeras.

Ahora, la Directiva (UE) 2023/2413 establece unos plazos en principio razonables para la elaboración de la cartografía de zonas necesarias (hasta el 21 de mayo de 2025) y para la adopción del plan o planes de zonas de aceleración (hasta el 21 de febrero de 2026), pero que nos acercan al año de referencia (2030) en el que todas las instalaciones deberían estar en funcionamiento²⁷¹.

Y aquí viene la pega, a mi juicio, de este, por lo demás, excelente sistema. La reforma no incluye una moratoria de la autorización de nuevas centrales hasta que se haya puesto a punto el aparato planificador. Es decir, en tanto se aprueben los planes de zonas de aceleración los Estados miembros podrán seguir autorizando centrales conforme a las reglas actuales, con las ventajas que también contiene la reforma para la concesión de autorizaciones fuera de esas zonas, menores, pero no baladíes²⁷², incluida, siguiendo la propuesta de la Comisión, la consideración de toda esta clase de proyectos, con independencia de su ubicación, como de “interés público superior”²⁷³.

Me parece claro que la ausencia de una moratoria, unida a esas ventajas residuales de la reforma y a las propias facilidades que proporciona en su

²⁷¹ Arts. 15 ter, apartado 1 y 15 quater, apartado 1, respectivamente. Es decir, plazos de 18 y 27 meses, respectivamente, desde la entrada en vigor de la Directiva (a los 20 días de su publicación, que se produjo el 31/10/2023). No muy distintos de los que barajaba la propuesta (uno y dos años, respectivamente)

²⁷² Alguna simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental, la no consideración como deliberada de ninguna muerte o perturbación causadas a las especies protegidas, cuando se hayan adoptado las medidas de mitigación necesarias, etc. (art. 16 ter: procedimiento de concesión de autorizaciones fuera de las zonas de aceleración renovable).

²⁷³ Que, además, los Estados miembros han de garantizar a más tardar el 21 de febrero de 2024 y “hasta que se logre la neutralidad climática” (art. 16 septies: interés público superior).

conjunto el sistema español actual, que hemos repasado a lo largo del trabajo, no va a suponer un incentivo para la pronta aprobación de esos deseables planes.

Así pues, estando ya en vigor la Directiva (UE) 2023/2413, se va a poner en marcha en nuestro país, como resulta obligado, el proceso de aprobación de los planes, pero es muy probable que esto no influya en el ritmo actual de autorización y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas, que no se ralentizará a la espera de su aprobación, hasta colmar tal vez, sin necesidad de ellos, las aspiraciones relativas al menos al conjunto del Estado español, consolidando, eso sí, las diferencias también actuales entre unas y otras Comunidades Autónomas como lugares de emplazamiento.

10. LA LEY VALENCIANA DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA

He dejado para el final el hacer una breve referencia a la Ley 6/2022, de 5 de diciembre, del cambio climático y la transición ecológica de la Comunitat Valenciana, aprobada, como puede verse, en el momento en el que la Administración valenciana empezaba a otorgar las primeras autorizaciones fotovoltaicas integradas bajo la presión del calendario establecido por el Real Decreto-ley 23/2020²⁷⁴, y que en realidad no ha influido en todo el proceso de aplicación de la normativa fotovoltaica valenciana del que nos hemos ocupado en este trabajo, aunque sí constituye ya una parte más de ella y por consiguiente se ha de tomar también en cuenta a la hora de valorar sus perspectivas de futuro, para lo cual resultaba conveniente conocer antes los contenidos de la reforma de la normativa comunitaria europea, cuya propuesta pudo conocer el legislador valenciano y en cuenta en la redacción de la ley²⁷⁵.

De algún modo, en lo aquí importa, la Ley valenciana 6/2022 anticipa algunos de los contenidos de la Directiva comunitaria mediante la previsión (art. 19) de una “planificación de las instalaciones de energías renovables” por parte del Consell, que ha de establecer “zonas de aptitud ambiental y territorial” para la implantación, entre otras, de instalaciones de energía solar fotovoltaica, pudiendo determinar asimismo “zonas de desarrollo prioritario”. Estas “zonas

²⁷⁴ De acuerdo con su Disposición final segunda, la ley entró en vigor con carácter general al día siguiente de su publicación en el DOGV (DOGV núm. 9486, de 09/12/2022). Una espléndida exposición de los principales contenidos de la ley, en J. ROSA MORENO (2023: 839 y ss.)

²⁷⁵ La ley inició su tramitación en las Cortes valencianas en fecha prácticamente coincidente con la propuesta de Directiva (proyecto de ley publicado en el BOCV núm. 250, de 17 de mayo de 2022).

de desarrollo prioritario”, cuyo señalamiento no queda reservado a la indicada planificación sectorial, sino que pueden ser delimitadas también mediante “instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal”, se definen (art. 48) como “unidades territoriales” en las que las instalaciones de energía renovable, así como sus líneas de evacuación y los refuerzos de red necesarios, tienen la consideración de “uso admitido” a efectos de la legislación territorial y urbanística”, aplicables “directamente” y que el planeamiento urbanístico “ha de respetar”, esto es, como una especie de “normas de aplicación directa”, más allá de la genérica obligación (no aplicable directamente) de que el planeamiento reconozca las instalaciones de energía renovable como “uso compatible” en todo el suelo no urbanizable común (art. 47).

Con las debidas adaptaciones, esas “zonas de aptitud ambiental y territorial” y sobre todo las “zonas de desarrollo prioritario” se podrían considerar equivalentes a las “zonas de aceleración renovable” de la Directiva comunitaria, y los planes que las establezcan a los exigidos por ella, aunque con una sustancial diferencia: de acuerdo con la ley valenciana, la aprobación de una “planificación de las instalaciones de energías renovables” constituye un imperativo, pero sin sujeción a calendario alguno, y la delimitación (en esa planificación o en otros planes) de “zonas de desarrollo prioritario” es una mera posibilidad.

Así pues, las previsiones de la normativa comunitaria (imperativas y sujetas a calendario) van a servir de refuerzo para otras (las de la ley valenciana) de finalidad similar, pero de escasa efectividad, con el solo reparo, ya comentado, de la falta de previsión de una moratoria de las autorizaciones, que la normativa valenciana no sólo no contempla, sino que expresamente descarta²⁷⁶.

11. BALANCE Y CONCLUSIONES

1. Como señalamos en la introducción, en una visión de conjunto la ampliación de la potencia fotovoltaica instalada parece estar avanzando a buen

²⁷⁶ Disposición transitoria quinta: “Hasta que se establezca la planificación de instalaciones destinadas a la producción de energías renovables prevista en el artículo 19, con la consiguiente definición de las zonas de desarrollo prioritario establecidas en el artículo 48, se ha de aplicar lo previsto tanto en el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobada por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, y la prevista en el Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, 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”.

ritmo en nuestro país, pero con notables diferencias entre Comunidades Autónomas, y en este sentido, la valenciana es una de las comunidades en las que dicho avance está presentando mayores dificultades.

Partiendo de una magnitud muy modesta de 364 MW de potencia instalada en centrales fotovoltaicas, en agosto de 2020 el Gobierno valenciano aprobó por Decreto ley un nuevo sistema integrado para la autorización en suelo no urbanizable de las centrales de su competencia (la autorización fotovoltaica integrada valenciana) con el que esperaba alcanzar en el año 2030 la cifra de 6.000 MW. La contestación levantada en muchos de los municipios demandados por los promotores como lugar de emplazamiento y la falta de resultados tangibles provocaron el que poco menos de dos años después, en abril de 2022 se efectuara, de nuevo por Decreto ley, una importante revisión del sistema, que introducía elementos de apaciguamiento, entre ellos y fundamentalmente, el establecimiento de porcentajes de ocupación de suelo a escala municipal.

A principios de este año (2023) se empezaron a ver los primeros resultados, pero no debidos tanto a este nuevo sistema ni a corrección posterior como a la presión ejercida por el calendario de hitos establecido con carácter básico por el Real Decreto-ley 23/2020, para evitar la caducidad de los permisos de acceso y posibles responsabilidades administrativas.

Otro tanto cabe decir de los proyectos de competencia estatal en territorio de la Comunidad Valenciana, que también empezaron a obtener autorización en las mismas fechas y bajo la misma clase de coerción, más que como producto de la importante reforma del sistema de autorización llevada a cabo por Real Decreto-ley 6/2022, con la sustitución para algunos de ellos de la evaluación de impacto ambiental por un simple procedimiento de determinación de afecciones ambientales, incorporado luego también al sistema valenciano, y cuyos frutos, en uno y otro caso, habrán de verse más adelante.

2. A día de hoy (octubre de 2023) hay ya autorizados en la Comunidad Valenciana un total de unos 2.500 nuevos MW de potencia fotovoltaica en suelos no urbanizables (500 por las autoridades autonómicas y 2.000 por el Ministerio de Transición Ecológica), una cifra sin duda respetable, pero que no significa todavía MW construidos y en funcionamiento, a falta cuando menos (si no en todos, en la generalidad de los casos) de licencia urbanística municipal (y en el caso de las instalaciones de competencia estatal muchas veces también de autorización de construcción), lo que no es un problema menor.

En efecto, la aprobación del nuevo sistema valenciano por Decreto ley 14/2020 desató en la Comunidad Valenciana, más según creo que en ninguna otra, una ola de acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias municipales para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable. No menos de 25 Ayuntamientos adoptaron en ese momento acuerdos de suspensión. Y, aunque es verdad que por unos u otros motivos la mayoría (si no todas) de aquellas primeras suspensiones se encuentran a día de hoy levantadas, no es menos cierto que tuvieron una clara utilidad indirecta, pues en prácticamente ninguno de estos municipios se ha autorizado por el momento central alguna (de competencia autonómica). Y algunos de los Ayuntamientos que inicialmente no tomaron esa decisión, lo están haciendo ahora con centrales ya autorizadas en sus términos municipales, lo que puede retrasar su construcción y puesta en funcionamiento.

3. La reforma de la normativa comunitaria en la materia [la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables] llevada a cabo por la Directiva (UE) 2023/2413, de 18 de octubre de 2023, contiene un planteamiento muy razonable, consistente en la elaboración por los Estados miembros (en nuestro país, probablemente a escala autonómica) de planes de "zonas de aceleración renovable", es decir, especialmente adecuadas para la implantación de centrales fotovoltaicas (y parques eólicos), sometidos a ciertos condicionantes sustantivos y a un procedimiento de evaluación ambiental estratégica, tras cuya aprobación, los proyectos que pretendan instalarse en dichas zonas contarán en su autorización con notables ventajas, entre ellas, la exención de pasar una evaluación de impacto ambiental.

El único problema es que no se prevé una moratoria de los procedimientos de autorización hasta la aprobación de dichos planes, lo que, unido a la dificultad intrínseca de la tarea, va a reducir seguramente el incentivo para su adopción o, al menos, para la adopción serena de unos planes matizados y prudentes, como los aprobados o en trance de aprobación para algunos municipios de la Comunidad Valenciana que mostraron un interés temprano o prosiguieron de manera coherente sus decisiones de suspensión.

4. Bien harían, a mi juicio, todas las Administraciones competentes (las autonómicas, y el Ministerio en labores probablemente de coordinación) en implicarse desde ya en la tarea de elaboración de estos planes (y de la cartografía previa de zonas necesarias), y en aplicar una especie de moratoria siquiera de facto de los procedimientos de autorización, contando, eso sí, para ello con el pertinente alivio por parte del Estado del calendario de hitos administrativos para evitar la caducidad de los permisos de acceso y conexión.

Tiempo hay todavía para hacer las cosas bien y cumplir las expectativas, aun las más ambiciosas, de disponer de los 76 GW de potencia fotovoltaica instalada previstos por el borrador de actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030 en el conspicuo año de referencia de 2030.

5. No es, sin embargo, previsible que esto ocurra. Más bien me parece que estamos condenados a seguir avanzando a trompicones, con un despliegue efectivo de este tipo de instalaciones muy desigual por Comunidades Autónomas, en función de la mayor o menor resistencia que haya en unas y otras, y, por lo que se refiere a la Comunidad Valenciana, plagado de obstáculos y fuente probable de una futura y abundante litigiosidad.

No pasaría nada por que así fuera. No hay ninguna necesidad en un sistema eléctrico integrado como el nuestro, en contra de lo sugerido en alguna ocasión en las reformas legislativas valencianas, de alcanzar una autosuficiencia (autonómica) en el plano de la generación²⁷⁷, aunque ciertamente sería preferible que la carga de albergar estas instalaciones se distribuyera de forma más equitativa en el conjunto del país.

6. Si las cosas siguen como hasta ahora, sin movimientos significativos en la dirección indicada, convendría al menos que se adoptaran algunos cambios en la normativa valenciana actualmente en vigor y/o en su aplicación.

Para empezar y sobre todo se debería abandonar (si es que alguna vez se ha seguido) la interpretación, recogida en una Instrucción todavía disponible en la página web de la Conselleria con competencias en materia de ordenación del territorio, siguiendo el informe solicitado en su momento a la Abogacía General de la Generalitat, en virtud de la cual los porcentajes máximos de ocupación de suelo (municipal) por centrales fotovoltaicas establecidos por el Decreto ley valenciano 1/2022 resultarían de aplicación exclusiva a los proyectos de competencia estatal, quedando en cambio la propia Generalitat, autora de la medida, exenta de su cumplimiento. Si no se entendiera suficiente toda la batería de argumentos en contra expuesta en el trabajo o pese a ellos se quisiera persistir en esa interpretación, más valdría derogar esa previsión, en sí misma muy razonable, pero que así interpretada deja en muy mal lugar a la Comunidad autora de una medida de cuyo cumplimiento se zafa, además de

²⁷⁷ Preámbulo (apartado II) del Decreto-ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania: “El propósito del Consell es transitar hacia la autosuficiencia energética del territorio autonómico”.

resultar en principio inútil, pues el Ministerio no la tiene en cuenta en sus procedimientos.

En segundo lugar, enlazando con lo anterior y para el caso del mantenimiento de esa previsión rectamente interpretada (es decir, aplicable a todos los proyectos), convendría revisar la exención de Declaración de interés comunitario concedida por el mismo Decreto ley 1/2022 (bajo ciertas condiciones) a los proyectos de competencia estatal, para librar a los Ayuntamientos de la pesada carga de hacerla valer en los informes urbanísticos previos o con motivo del otorgamiento de las licencias de obras, y que sea la Administración valenciana la que asuma esa responsabilidad.

Por último, no debería caerse en la tentación, a la vista de su éxito (cierto o previsible), de extender la aplicación de la técnica de los proyectos o ámbitos energéticos prioritarios, sola o en combinación con la de los proyectos territoriales estratégicos, o de otras similares, mucho más allá de los casos ya experimentados (Valle de Cofrentes-Ayora y Sagunto), pues, sobre ser evidentes sus ventajas para las Administraciones autorizantes, también podría serlo el malestar que ello provocaría en los municipios afectados.

12. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, M^a Consuelo. La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables. *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, núm. 61, 2023, pp. 112-139.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. El acceso y conexión a la red de las energías renovables. *Revista de Derecho administrativo VLEX*, n. 3, 2020, pp. 150-177.

- Instalaciones de energías renovables. El reto de la unificación y simplificación de los procedimientos. En: VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.); ROSA MORENO, J. (Dir.). *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 383-426.

- La nueva regulación de acceso y conexión a la red eléctrica de las energías renovables. En: VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.); ROSA MORENO, J. (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 439-509.

DE DIEGO RECA, Luis Miguel. *La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, 543 pp.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. 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. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 104, 2020, pp. 162-172. Disponible en: [2020_09-Recopilatorio-104-AJA-Septiembre.pdf](#) ([actualidadjuridicaambiental.com](#)) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ, Carlos. Comentario al Real Decreto Ley 23/2020 de 23 de junio por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 103, 2020, pp. 99-127. Disponible en: [2020_07_Recopilatorio-103-AJA-Julio.pdf](#) ([actualidadjuridicaambiental.com](#)) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

GALERA RODRÍGUEZ, Susana. Transición Energética en tiempos de Policrisis (2021-2022). En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 403-244.

GREGORI MARÍ, Francisco. *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, 790 pp.

LOZANO CUTANDA, Blanca. Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables, *Actualidad jurídica ambiental*, n. 123, 2022, pp. 55-66. Disponible en: [2022_05-Recopilatorio-123-mayo-AJA.pdf](#) ([actualidadjuridicaambiental.com](#)) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

- Legislación básica de medio ambiente: la ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular y el impulso (a cualquier precio) de las energías renovables. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 199-224.

NARBÓN FERNÁNDEZ, Julia. Luces y sombras del acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 141-217.

ROSA MORENO, Juan. Comunitat Valenciana: Impulso a la generación eléctrica limpia. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: Ciemat, 2021, pp. 1214-1237. Disponible en: [Observatorio de Políticas Ambientales 2021 \(actualidadjuridicaambiental.com\)](https://actualidadjuridicaambiental.com) (Fecha de último acceso 31-10-2023).

- Comunitat Valenciana: nuevo marco legal de la transición ecológica. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 837-864.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Evaluación de impacto ambiental: la aceleración de los proyectos de generación de energías renovables aminora la exigencia de evaluación. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. et al. (Coords.). *Anuario de Derecho Ambiental. Observatorio de Políticas Ambientales 2023*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y CIEMAT-CIEDA, 2023, pp. 363-380.

VALENCIA MARTÍN, Germán. La autorización fotovoltaica integrada valenciana. *Actualidad jurídica ambiental*, n. 127, 2022, pp. 1-93. Disponible en: [2022_10-Recopilatorio-127-octubre-AJA.pdf \(actualidadjuridicaambiental.com\)](https://actualidadjuridicaambiental.com) (Fecha de último acceso 31-10-2023).