

Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística.

EXPTE: C-19/2022.

Asunto: Ubicación de paneles fotovoltaicos en cubiertas en edificaciones ilegales en SNU.

Ref: OL/rm.

AYUNTAMIENTO DE CARLET
Assumpció de Nostra Senyora,1
46240 – CARLET

Ha tenido entrada, en el Servicio de Asesoramiento Municipal e Intervención Urbanística de la Dirección General de Urbanismo, solicitud remitida por el Ayuntamiento de Carlet mediante la que plantean determinadas cuestiones relacionadas con la implantación de placas fotovoltaicas de autoconsumo en la cubierta de edificaciones existentes en Suelo no Urbanizable, concretamente en aquellas que carecen de autorización. Todo ello en aplicación de algunos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, del Consell (TRLOTUP), las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 1/2022, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania y el Decreto Ley 14/20, 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.

Las cuestiones suscitadas por el ayuntamiento se exponen a continuación:

1.¿Se entiende que el régimen general de sujeción a licencia de los actos de uso en suelo no urbanizable establecido en el artículo 214 del Texto Refundido cede ante el sometimiento al régimen de declaración responsable del artículo 14.7 del Decreto Ley 14/2020 para este tipo de instalaciones?

Lo primero que hay que indicar es que el apartado 7 del artículo 14 del DL-14/20 establece que *“las autorizaciones municipales de las instalaciones solares en edificaciones privadas existentes se*

tramitarán mediante declaración responsable..”. Este artículo no es aplicable a las edificaciones en SnU, conforme al art. 13.5 DL 14/20, que indica: **“cuando parte de la central fotovoltaica vaya a emplazarse en SnU se atenderá a la regulación aplicable a este tipo de suelo”**. Por tanto, la ley remite al régimen general del SnU para conocer que autorizaciones son exigibles a estas instalaciones.

Antes de determinar que instrumento administrativo es el adecuado (licencia o declaración responsable – DR) para autorizar la implantación de estas instalaciones en SnU: **lo primero que hay que aclarar es que no es necesario tramitar una Declaración de Interés Comunitario (DIC) para una instalación fotovoltaica en el techo de una vivienda sita en SnU.**

Pese a que los art. 211.1 d) y 216.1 TRLOTUP exigen la tramitación de una DIC para *“generación de energía renovable, en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico”*, hemos de entender que tal previsión se refiere a instalaciones con autonomía propia, dedicadas a ser la infraestructura de una actividad económica, como es la generación de energía eléctrica.

La instalación de una fotovoltaica en el techo de una vivienda no tiene estas características. Esta instalación está destinada al autoconsumo de la vivienda, no a la producción de electricidad con un fin económico. No tendría ningún sentido que una vivienda aislada y familiar en SnU se autorizara mediante licencia (art. 211 y 215 TRLOTUP) y una fotovoltaica sobre la misma vivienda se autorizara mediante una DIC.

Asimismo, en el art. 216.2 del TRLOTUP se establece que:

“La autorización de estos usos y aprovechamientos (los sometidos a DIC) no requerirán de declaración de interés comunitario en los supuestos previstos en los artículos 217, 218 y 219 de este texto refundido. En estos supuestos se tendrá que solicitar, con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal, un informe de la conselleria competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio y de las administraciones cuyas competencias puedan resultar afectadas por la implantación de estas actuaciones”.

Estableciendo el art. 219.2 a) 2º (dentro de la regulación de excepciones a la exigencia de DIC para determinadas actividades):

*“Se eximirán de la declaración de interés comunitario en **suelo no urbanizable común**:*

(...)

2.º Las instalaciones generadoras de energía renovable destinadas a autoconsumo, previo informe de la conselleria competente en materia de energía”.

Aclarado este punto, debemos determinar si esta instalación se somete a licencia o DR en SnU:

Dado que estamos en SnU, y no podemos aplicar el artículo 14 del DL-14/20 de manera directa, hay que acudir al régimen de supuestos del art. 232 (licencias) y 233 (DR) del TRLOTUP (régimen general,

tal y como se ha indicado). Así, el art. 233.1 b) TRLOTUP establece que se someten a DR **“las obras de modificación o reforma que afecten a la estructura, sin suponer sustitución o reposición de elementos estructurales principales, o al aspecto exterior e interior de las construcciones, los edificios y las instalaciones, que no estén sujetas a licencia de acuerdo con el artículo 232 de este texto refundido”**.

Por tanto, considerando, que la implantación de una instalación fotovoltaica en el techo de una vivienda sita en SnU es una obra de modificación que afecta a la estructura, sin suponer sustitución o reposición de elementos estructurales principales, concluimos que **dicha instalación se somete a DR**.

Se entiende que lo que se plantea en esta cuestión es cual es el instrumento a emplear para autorizar estas instalaciones en **viviendas legales en SnU**. La respuesta, como se ha dicho, es la DR.

Si nos encontramos ante **viviendas ilegales** sobre las que se tramita un procedimiento de minimización de impactos (art. 228 y ss TRLOTUP), dentro de la tramitación de éste, habrá de incluirse la implantación de la fotovoltaica en la vivienda. Recordemos que todo procedimiento de minimización acaba en última instancia con la concesión de una licencia (estemos dentro de un procedimiento de minimización colectiva o individual). Por ello, la implantación de fotovoltaica en viviendas irregulares situadas en SnU se va a autorizar en última instancia, mediante una licencia.

En relación con los informes sectoriales que procedan, dentro de los procedimientos de licencia, corresponde a los ayuntamientos solicitar los que sean necesarios conforme al tipo de suelo en el que pretendamos implantar la instalación.

La conclusión es que la implantación se autorizará mediante DR en viviendas legales; mediante licencia de minimización en viviendas ilegales sometidas a minimización; en viviendas ilegales sobre las que no se tramite un procedimiento de minimización, no podrá autorizarse la instalación (las obras de modificación en SnU exigen de la previa existencia de una licencia de obras, que no existe por ser la vivienda ilegal, y que debe ser sustituida por la licencia de minimización).

Todo ello siempre que la construcción sea una vivienda. Así, la minimización solo tiene por objeto viviendas. Para el resto de edificaciones, si son legales, la implantación se hará mediante DR igualmente. Si son ilegales y ha transcurrido el plazo para el ejercicio de las potestades de restauración, la edificación queda en el régimen del art. 256 TRLOTUP, que impide las obras de

reforma o consolidación, con lo que en este caso no cabrá la implantación de este tipo de placas fotovoltaicas.

En este sentido, la conclusión expresada por esta DG en la consulta C-71/20 de Onda no es correcta en lo que se refiere a la implantación de placas fotovoltaicas en viviendas ilegales sitas en SnU. En breve, la DGU emitirá un criterio aclaratorio, ya que ha habido pronunciamientos contradictorios.

2. ¿Se entiende la compatibilidad total y absoluta de este tipo de instalaciones en suelo no urbanizable si el Plan General no declara expresamente la incompatibilidad, incluso en techos de edificaciones disconformes con el planeamiento y en las que no se han llevado a término actuaciones de minimización de impactos territoriales?

A tenor de lo establecido en el art. 19.1 del DL 14/2020:

*“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**”.*

Y lo dispuesto en el art. 7.7 TRLOTUP:

“Los criterios de ocupación del suelo por centrales fotovoltaicas son los siguientes:

*a) A todos los efectos se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de **suelo no urbanizable común** de cada municipio, pudiendo rebasarla ponderando el potencial de los diferentes suelos en los siguientes términos:*

(...)”

Y asimismo, lo dispuesto en el art. 10 bis TRLOTUP:

*“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”.*

Lo cual puede llevar a pensar que, pese a lo indicado en el art. 19.1 del DL-14/20 (compatibilidad general para la instalación de fotovoltaicas en SnU, común o protegido, salvo que el planeamiento lo prohíba expresamente), tal compatibilidad solo lo sería para ámbitos calificados como SnU común, y además con la calificación de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, conforme a los 2 preceptos del TRLOTUP citados.

Pues bien, esta duda ha sido resuelta por el informe de la Abogacía de la Generalitat, de fecha 4/11/22, “relativo a la consulta planteada por la Subsecretaria de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, sobre diversas dudas surgidas en relación con la aplicación de determinados preceptos del Decreto-Ley 14/2020, del Decreto-Ley 1/2022, ambos del Consell, y del TRLOTUP, en relación con el procedimiento de autorización para la implantación de instalaciones de energía renovable”.

En este sentido, dicho informe indica (Consideración Cuarta, pag. 20): **“consideramos que el artículo 10.bis del TRLOTUP se está refiriendo a la implantación de cualquier instalación de energía renovable en el territorio de la Comunitat Valenciana, salvo las centrales fotovoltaicas y los parques eólicos cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW y se ubiquen dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, cuya regulación se ha llevado a cabo por una norma específica, esto es: el DL-14/20”.**

Y ello debido a que la exposición de motivos del DL-1/22, de modificación del TRLOTUP establece que **“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.**

Por tanto, en lo que se refiere a autorización de fotovoltaicas que sean de competencia autonómica (potencia inferior a 50 Mw y que no excedan del ámbito de la Comunitat Valenciana, no es de aplicación lo dispuesto en el TRLOTUP y sí lo regulado en el DL-14/20. Lo dice así el informe: **“Por lo que no estando ante el mismo ámbito de aplicación, no existe, a nuestro juicio, un conflicto normativo, debiendo aplicar el artículo 19.1 del DL-14/20 a las instalaciones de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable cuya potencia instalada no sea superior a 50 Mw y no excedan del territorio de la Comunitat Valenciana, mientras que el artículo 10.bis del TRLOTUP se debe de aplicar al resto de las instalaciones de centrales fotovoltaicas”.**

Por lo que cabe concluir sin lugar a dudas que los art. 7.7 y 10 bis del TRLOTUP no son de aplicación a las instalaciones fotovoltaicas de autorización autonómica, como es el caso que nos ocupa. Sí es de aplicación por el contrario el art. 19.1 del DL-14/20, que establece una compatibilidad urbanística general de estas instalaciones (las de autorización autonómica) con suelos clasificados como SnU (común o protegido), salvo una prohibición expresa del planeamiento con este uso.

La presente contestación no exige de que el Ayuntamiento deba emitir el correspondiente certificado de compatibilidad urbanística para la instalación indicada, ya que es la única Administración competente para hacerlo. Sobre esta circunstancia también se ha pronunciado en este sentido el informe de la Generalitat al que se ha hecho referencia.

Asimismo, cabe indicar que por tratarse de una instalación de autoconsumo en SnU, la instalación de placas fotovoltaicas en los techos de las viviendas no debe someterse al procedimiento integrado regulado en los art. 19 y ss del DL-14/20, ya que este procedimiento está pensado para una instalación fotovoltaica con autonomía propia, dedicada a ser la infraestructura de una actividad económica, como es la generación de energía. **Por ello, constatado por parte del ayuntamiento que existe compatibilidad urbanística por aplicación del art. 19.1 para la implantación de la instalación en SnU, hay que concretar cual será el instrumento de autorización administrativa que debe utilizarse para dicha implantación, según lo expuesto en la respuesta anterior.: DR en edificaciones legales; procedimiento de minimización (PE+licencia o únicamente licencia, según el supuesto) en edificaciones ilegales (siempre que sean viviendas).**

3. ¿Hay que entender la sujeción de este tipo de instalaciones en suelo no urbanizable a informe previo al que se refiere el artículo 215 del Texto Refundido? En caso de respuesta positiva, cuales son las Consellerias competentes para emitir el mencionado informe si la parcela se encuentra en suelo no urbanizable común? Y en suelo no urbanizable de especial protección forestal? Y en suelo no urbanizable de especial protección de recursos hídricos?

En las instalaciones autorizadas mediante la presentación de una DR (las legales), no puede exigirse al particular ni al ayuntamiento la presentación de dichos informes o autorizaciones sectoriales. Lo contrario chocaría con la propia naturaleza de la DR, en la que el control de la Administración se produce ex post, pudiendo llevar a cabo la actuación el promotor desde el mismo momento en que se presenta dicha DR.

Además, un particular no puede solicitar informes sectoriales en este tipo de procedimientos, por lo que no se pueden exigir. Solo el ayuntamiento, en un procedimiento de licencia, puede solicitar informes sectoriales, previamente a la resolución de la licencia.

Todo ello es coherente con el espíritu del DL 14/20, que en su Preámbulo, realiza un mandato de promoción y fomento de estas instalaciones a las distintas Administraciones Públicas, sin perjuicio de las potestades de revisión de las que dispone el ayuntamiento para fiscalizar lo dicho por el particular en la DR, solicitando informe a órganos sectoriales si lo considera oportuno.

No obstante lo expuesto, según el art. 233.3 del TRLOTUP, los municipios mediante la aprobación de la correspondiente ordenanza podrán someter a licencia expresa los actos de uso, transformación y edificación de suelo, subsuelo y vuelo, que el art. 233.2 establece como sometidos a DR.

Para los supuestos de instalación de placas fotovoltaicas en la cubierta de viviendas ilegales, la legalización de la citada instalación se realizará, si la vivienda cumple los condicionantes establecido, en el procedimiento de minimización de impactos ambientales y territoriales (art. 228 y ss TRLOTUP). Mediante dicho procedimiento se pretende la regularización de estas viviendas con el objeto de minimizar los efectos perniciosos que sobre medio ambiente y territorio producen o han producido las mismas. Tal regularización se llevará a cabo mediante un Plan Especial + licencia (minimización colectiva) o simplemente una licencia (minimización individualizada). **Dentro del trámite de estas licencias se autorizará la implantación de placas fotovoltaicas en estos inmuebles.**

En relación con los informes sectoriales que procedan, dentro de los procedimientos de minimización, corresponde a los ayuntamientos solicitar los exigidos por el art. 215 TRLOTUP: el art. 215.2 únicamente exige informes para la implantación de edificaciones agropecuarias y para actividades extractivas; no para viviendas, como es el caso. Todo ello, salvo que nos encontremos con implantación de viviendas en SnU protegido. Si estamos en este supuesto, conforme al art. 215.2 c) TRLOTUP, hay que solicitar informe del Servicio Territorial de Urbanismo de la provincia correspondiente, e informe del órgano sectorial que proteja el suelo (pe, Confederación Hidrográfica o Dirección General competente en materia forestal).

Si nos encontramos frente a edificaciones que no son vivienda (y siempre que sean legales; si no lo son, no se podrán implantar placas fotovoltaicas en el techo), la autorización se realizará mediante DR sin previos informes sectoriales.

4. ¿Es necesario elaborar, tramitar y aprobar un estudio de integración paisajística con carácter previo a la declaración responsable? ¿Que administración es la competente para su aprobación?

Según lo indicado en la respuesta segunda, por tratarse de una instalación de autoconsumo en SnU, la instalación de placas fotovoltaicas en los techos de las viviendas no debe someterse al procedimiento integrado regulado en los art. 19 y ss del DL-14/20, ya que este procedimiento está pensado para una instalación fotovoltaica con autonomía propia, dedicada a ser la infraestructura de una actividad económica, como es la generación de energía. Siguiendo esta interpretación teleológica, no se exige estudio de integración paisajística para estas instalaciones, documento exigible para las instalaciones que se sometan al procedimiento integrado.

5. ¿Es necesario implementar alguna de las medidas contenidas en el anexo XI de la Ley o solo sería aplicable en las actuaciones de nueva urbanización?

En relación con la aplicabilidad del ANEXO XI sobre prevención de incendios forestales, el art. 210 del TRLOTUP, en sus apartados 4 y 5, se indica lo siguiente:

4. Todas las edificaciones y actividades que se implanten por primera vez en suelo no urbanizable se ajustarán a la ordenación aprobada, dispondrán de adecuados sistemas de depuración de los vertidos y residuos que generen y cumplirán el anexo XI de este texto refundido, o disposición reglamentaria que la sustituya, y el resto de la normativa de prevención de incendios forestales.

5. Todas las edificaciones y actividades que estuvieran implantadas el 20 de agosto de 2014 que se regularicen por cualquiera de los procedimientos legalmente previstos, deberán disminuir el riesgo de incendios forestales cumpliendo las reglas del anexo XI de este texto refundido, o disposición reglamentaria que la sustituya, únicamente en la medida en que lo exija el plan municipal de prevención de incendios, sin impedir la viabilidad del proceso de legalización.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el mencionado anexo es de aplicación a edificaciones y actividades que se implanten por primera vez en suelo no urbanizable o en aquellos procedimientos de minimización de impactos ambientales y territoriales, según se establece en el texto legal. Considerando que la placa fotovoltaica es parte complementaria del conjunto que representa la edificación, se desprende que no se debe aplicar el ANEXO XI individualmente a la citada instalación. Por el contrario, si una vivienda de obra nueva ubicada en SnU presenta este tipo de instalación, deberá cumplir, en lo referente a prevención de incendios, el citado Anexo. Por otro lado, aquella vivienda que disponga de instalación de placa fotovoltaica y esté incluida en un procedimiento de minimización de impactos, deberá cumplir, en materia de prevención de incendios, aquellos aspectos que minimicen los riesgos de incendios para obtener su legalización (tanto de la vivienda como de la instalación de placa fotovoltaica), según lo establecido en el plan municipal de prevención de incendios y normativa relacionada.

6. ¿Es aplicable la interpretación contenida en el informe referido a la consulta C-71/2020, Ayuntamiento de Onda, en el sentido de que la obligación de fomentar la implantación de placas exige que la interpretación normativa ha de hacerse con carácter propositivo y, por tanto, es aplicable a todas las edificaciones finalizadas, sin discriminación, con independencia de la clasificación de suelo en que se encuentren, o por el contrario hay que interpretar que el artículo 14 solo es de aplicación a las cubiertas en suelo urbano y urbanizable?

Tal y como se ha indicado en la respuesta primera, la conclusión expresada por esta DG en la consulta C-71/20 de Onda no es correcta en lo que se refiere a la implantación de placas fotovoltaicas en viviendas ilegales sitas en SnU. La fundamentación que se utilizó en la citada consulta, relativa a cuestiones parecidas a las que plantea ahora el Ayuntamiento de Carlet, se basó en lo dispuesto en el art. 14 del DL 14/20, el cual tiene por título “Centrales fotovoltaicas sobre techos de edificios”, que es la cuestión sobre la que versa la presente consulta. Dicho artículo viene ubicado en la Sección 2ª del Capítulo I del Título III de la norma. Esta Sección tiene por título “*Centrales fotovoltaicas sobre suelos urbanos y urbanizables*”, por lo que no pueden hacerse extensivas las conclusiones del informe C-71/20 a la implantación de instalaciones fotovoltaicas en techos de edificaciones sitas en SnU. Asimismo, el art. 13.5 (dentro de la misma Sección de la norma) establece que “*cuando parte de la central fotovoltaica vaya a emplazarse en suelo no urbanizable se atenderá a la regulación aplicable a este tipo de suelo*”. Por tanto, para la implantación de estas instalaciones en viviendas ilegales que cumplan los requisitos establecidos, **es necesario tramitar previamente un procedimiento de minimización de impactos ambientales y territoriales, en el que se incluirá la implantación de la instalación fotovoltaica.**

En breve, la DGU emitirá un criterio aclaratorio, ya que ha habido pronunciamientos contradictorios.

7. Se podría mantener esta interpretación si la central fotovoltaica no tiene por objeto reforzar o sustituir el sistema actual de suministro de energía eléctrica, sino que tiene por objeto dotar de suministro a una edificación en suelo no urbanizable que carece en la actualidad de luz eléctrica?

Si se quieren implantar centrales fotovoltaicas en viviendas ilegales sitas en SnU, deben pasar por un procedimiento de minimización si se cumplen los requisitos establecidos para poder tramitar dicho procedimiento, tal y como se ha indicado.

Respecto de la contestación de esta consulta, el artículo 5.7 del Decreto 8/2016, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Generalitat, establece que es atribución de la persona titular de la Dirección General con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo: “*Evacuar, previos los informes técnicos o, incluso, dictamen del órgano urbanístico o territorial de la Generalitat que se considere oportuno, las consultas que, en*

cuestiones de planificación o legislación urbanística y de ordenación del territorio, o su aplicación, le formulen los Ayuntamientos o entidades del sector público de la Comunitat Valenciana. Las consultas, en ningún caso, tendrán carácter vinculante”.

Por otro lado, se le informa de que, con el fin de que sean accesible por cualquier persona y sirvan de ayuda a los municipios en su labor de aplicación de la legislación urbanística, las contestaciones de la Dirección General de Urbanismo a consultas efectuadas por Ayuntamientos a partir del año 2020, se publican en la web de la conselleria en la siguiente dirección:

<http://politicaterritorial.gva.es/es/web/urbanismo/consultes-presentades-per-ajuntaments>

EL DIRECTOR GENERAL DE URBANISMO