

Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística.

EXP.: C-19/2022.

Assumpte: ubicació de panells fotovoltaics en cobertes en edificacions il·legals en SNU.

Ref: OL/rm.

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

Ha tingut entrada, en el Servei d'Assessorament Municipal i Intervenció Urbanística de la Direcció General d'Urbanisme, sol·licitud remesa per l'Ajuntament de Carlet mitjançant la qual plantegen determinades qüestions relacionades amb la implantació de plaques fotovoltaïques d'autoconsum en la coberta d'edificacions existents en sòl no urbanitzable, concretament en aquelles que no tenen autorització. Tot això en aplicació d'alguns preceptes del text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat per Decret legislatiu 1/2021, del Consell (TRLOTUP), les modificacions introduïdes pel Decret Llei 1/2022, del Consell, de mesures urgents en resposta a l'emergència energètica i econòmica originada a la Comunitat Valenciana per la guerra a Ucraïna i el Decret Llei 14/20, de 7 d'agost, del Consell, de mesures per a accelerar la implantació d'instal·lacions per a l'aprofitament de les energies renovables per l'emergència climàtica i la necessitat de la urgent reactivació econòmica.

Les qüestions suscitades per l'ajuntament s'exposen a continuació:

- 1.S'entén que el règim general de subjecció a llicència dels actes d'ús en sòl no urbanitzable establert en l'article 214 del text refós cedeix davant el sotmetiment al règim de declaració responsable de l'article 14.7 del Decret Llei 14/2020 per a aquesta mena d'instal·lacions?

El primer que cal indicar és que l'apartat 7 de l'article 14 del DL-14/20 estableix que "les autoritzacions municipals de les instal·lacions solars en edificacions privades existents es tramitaran mitjançant declaració responsable.". **Aquest article no és aplicable a les edificacions en SNU, conforme a l'art.**

13.5 DL 14/20, que indica: “quan part de la central fotovoltaica s'emplace en SNU s'atendrà la regulació aplicable a aquesta mena de sòl”. Per tant, la llei remet al règim general del SNU per a conèixer quines autoritzacions són exigibles a aquestes instal·lacions.

Abans de determinar què instrument administratiu és l'adequat (licència o declaració responsable – DR) per a autoritzar la implantació d'aquestes instal·lacions en SNU: **el primer que cal aclarir és que no és necessari tramitar una declaració d'interés comunitari (DIC) per a una instal·lació fotovoltaica en el sostre d'un habitatge situat en SNU.**

Malgrat que els art. 211.1 d) i 216.1 TRLOTUP exigeixen la tramitació d'una DIC per a “generació d'energia renovable, en els termes que establisca la legislació sectorial i el planejament territorial i urbanístic”, hem d'entendre que tal previsió fa referència a instal·lacions amb autonomia pròpia, dedicades a ser la infraestructura d'una activitat econòmica, com és la generació d'energia elèctrica. La instal·lació d'una fotovoltaica en el sostre d'un habitatge no té aquestes característiques. Aquesta instal·lació està destinada a l'autoconsum de l'habitatge, no a la producció d'electricitat amb una finalitat econòmica. No tindria cap sentit que un habitatge aïllat i familiar en SNU s'autoritzara mitjançant llicència (art. 211 i 215 TRLOTUP) i una fotovoltaica sobre el mateix habitatge s'autoritzara mitjançant una DES.

Així mateix, en l'art. 216.2 del TRLOTUP s'estableix que:

“L'autorització d'aquests usos i aprofitaments (els sotmesos a DIC) no requeriran de declaració d'interés comunitari en els supòsits previstos en els articles 217, 218 i 219 d'aquest text refós. En aquests casos s'haurà de sol·licitar, amb caràcter previ a l'atorgament de la llicència municipal, un informe de la conselleria competent en matèria d'urbanisme i ordenació del territori i de les administracions les competències de les quals puguen resultar afectades per la implantació d'aquestes actuacions”.

I estableix l'art. 219.2 a) 2n (dins de la regulació d'excepcions a l'exigència de DIC per a determinades activitats):

“S'eximiran de la declaració d'interés comunitari en **sòl no urbanitzable comú**:

(...)

2n Les instal·lacions generadores d'energia renovable destinades a autoconsum, amb l'informe previ de la conselleria competent en matèria d'energia”.

Una vegada aclarit aquest punt, hem de determinar si aquesta instal·lació se sotmet a llicència o DR en SNU:

Atés que estem en SNU, i no podem aplicar l'article 14 del DL-14/20 de manera directa, cal acudir al règim de supòsits de l'art. 232 (licències) i 233 (DR) del TRLOTUP (règim general, tal com s'ha indicat). Així, l'art. 233.1 b) TRLOTUP estableix que se sotmeten a DR **“les obres de modificació o reforma que afecten l'estructura, sense suposar substitució o reposició d'elements estructurals**

principals, o a l'aspecte exterior i interior de les construccions, els edificis i les instal·lacions, que no estiguen subjectes a llicència d'acord amb l'article 232 d'aquest text refós”.

Per tant, considerant, que la implantació d'una instal·lació fotovoltaica en el sostre d'un habitatge situat en SNU és una obra de modificació que afecta l'estructura, sense suposar substitució o reposició d'elements estructurals principals, concloem que **aquesta instal·lació se sotmet a DR.**

S'entén que el que es planteja en aquesta qüestió és com és l'instrument que s'ha d'emprar per a autoritzar aquestes instal·lacions en **habitatges legals en SNU**. La resposta, com s'ha dit, és la DR.

Si ens trobem davant **habitatges il·legals** sobre els quals es tramita un procediment de minimització d'impactes (art. 228 i ss TRLOTUP), dins de la tramitació d'aquest, haurà d'incloure's la implantació de la fotovoltaica en l'habitatge. Recordem que tot procediment de minimització acaba en última instància amb la concessió d'una llicència (estem dins d'un procediment de minimització col·lectiva o individual). Per això, la implantació de fotovoltaica en habitatges irregulars situats en SNU s'autoritzarà en última instància, mitjançant una llicència.

En relació amb els informes sectorials que corresponguen, dins dels procediments de llicència, correspon als ajuntaments sol·licitar els que siguem necessaris d'acord amb el tipus de sòl en el qual pretenguem implantar la instal·lació.

La conclusió és que la implantació s'autoritzarà mitjançant DR en habitatges legals; mitjançant llicència de minimització en habitatges il·legals sotmesos a minimització; en habitatges il·legals sobre les quals no es tramite un procediment de minimització, no podrà autoritzar-se la instal·lació (les obres de modificació en SNU exigeixen de la prèvia existència d'una llicència d'obres, que no existeix per ser l'habitatge il·legal, i que ha de ser substituïda per la llicència de minimització).

Tot això sempre que la construcció siga un habitatge. Així, la minimització només té com a objecte habitatges. Per a la resta d'edificacions, si són legals, la implantació es farà mitjançant DR igualment. Si són il·legals i ha transcorregut el termini per a l'exercici de les potestats de restauració, l'edificació queda en el règim de l'art. 256 TRLOTUP, que impedeix les obres de reforma o consolidació, amb la qual cosa en aquest cas no caldrà la implantació d'aquesta mena de plaques fotovoltaïques.

En aquest sentit, la conclusió expressada per aquesta DG en la consulta C-71/20 d'Onda no és correcta pel que fa a la implantació de plaques fotovoltaïques en habitatges il·legals situats en SNU. En breu, la DGU emetrà un criteri aclaridor, ja que hi ha hagut pronunciaments contradictoris.

2. S'entén la compatibilitat total i absoluta d'aquesta mena d'instal·lacions en sòl no urbanitzable si el Pla general no declara expressament la incompatibilitat, fins i tot en sostres d'edificacions disconformes amb el planejament i en les que no s'han portat a terme actuacions de minimització d'impactes territorials?

Segons allò que s'ha fixat en l'art. 19.1 del DL 14/2020:

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

I el que es disposa en l'art. 7.7 TRLOTUP:

“Els criteris d'ocupació del sòl per centrals fotovoltaïques són els següents:

a) Amb caràcter general s'estableix una ocupació per a implantar centrals fotovoltaïques del 3% de la superfície de **sòl no urbanitzable comú** de cada municipi, podent depassar-la ponderant el potencial dels diferents sòls en els termes següents:

(...)”

I així mateix, el que es disposa en l'art. 10 bis TRLOTUP:

“Amb caràcter general, en aquells municipis en els quals la generació d'energia renovable no estiga expressament regulada en el planejament vigent, l'ús de producció d'energies renovables **es considerarà compatible en sòl no urbanitzable comú de moderada, baixa o molt baixa capacitat agrològica**, que no corresponguen a sòls incendiats fins que van haver de passar 30 anys des de l'extinció de l'incendi. Tot això prenent com a referència les cartografies de la Institut Cartogràfic Valencià. En tot cas, la seua implantació requerirà l'emissió dels informes pertinents”.

La qual cosa pot portar a pensar que, malgrat l'indicat en l'art. 19.1 del DL-14/20 (compatibilitat general per a la instal·lació de fotovoltaïques en SNU, comuna o protegit, llevat que el planejament el prohibisca expressament), tal compatibilitat només ho seria per a àmbits qualificats com SNU comú, i a més amb la qualificació de moderada, baixa o molt baixa capacitat agrològica, d'acord amb els 2 preceptes del TRLOTUP citats.

Doncs bé, aquest dubte ha sigut resolt per l'informe de l'Advocacia de la Generalitat, de data 4/11/22, “relatiu a la consulta plantejada per la Sotssecretària de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, sobre diversos dubtes sorgits en relació amb l'aplicació de determinats

preceptes del Decret Llei 14/2020, del Decret Llei 1/2022, tots dos del Consell, i del TRLOTUP, en relació amb el procediment d'autorització per a la implantació d'instal·lacions d'energia renovable”.

En aquest sentit, aquest informe indica (consideració quarta, pag. 20): **“considerem que l'article 10.bis del TRLOTUP s'està referint a la implantació de qualsevol instal·lació d'energia renovable en el territori de la Comunitat Valenciana, excepte les centrals fotovoltaïques i els parcs eòlics la potència instal·lada dels quals siga inferior a 50 MW i se situen dins del territori de la Comunitat Valenciana, la regulació de la qual s'ha dut a terme per una norma específica, això és: el DL-14/20”.**

I això pel fet que l'exposició de motius del DL-1/22, de modificació del TRLOTUP estableix que “Els canvis legals detallats en la part dispositiva d'aquest decret llei es fonamenten al principi bàsic: eliminar traves burocràtiques i convertir a l'Administració en acceleradora de la transició energètica, establir amb caràcter general l'ús de producció d'energies renovables en sòl no urbanitzable comú, **sense perjudici de la normativa específica per a les instal·lacions en les quals l'autorització corresponga a la Generalitat.**

Per tant, pel que fa a l'autorització de fotovoltaïques que siguen de competència autonòmica (potència inferior a 50 Mw i que no excedisquen de l'àmbit de la Comunitat Valenciana, no és aplicable el que es disposa en el TRLOTUP i si el regulat en el DL-14/20. Ho diu així l'informe: “Com que *no* està davant el mateix àmbit d'aplicació, no existeix, al nostre judici, un conflicte normatiu, havent d'aplicar l'article 19.1 del DL-14/20 a les instal·lacions de centrals fotovoltaïques en sòl no urbanitzable la potència instal·lada del qual no siga superior a 50 Mw i no excedisquen del territori de la Comunitat Valenciana, mentre que l'article 10.bis del TRLOTUP s'ha d'aplicar a la resta de les instal·lacions de centrals fotovoltaïques”.

Pel que cal concloure sense cap dubte que els art. 7.7 i 10 bis del TRLOTUP no són aplicables a les instal·lacions fotovoltaïques d'autorització autonòmica, com és el cas que ens ocupa. Sí que és aplicable per contra l'art. 19.1 del DL-14/20, que estableix una compatibilitat urbanística general d'aquestes instal·lacions (les d'autorització autonòmica) amb sòls classificats com SNU (comú o protegit), excepte una prohibició expressa del planejament amb aquest ús.

Aquesta contestació no eximeix que l'Ajuntament haja d'emetre el corresponent certificat de compatibilitat urbanística per a la instal·lació indicada, ja que és l'única Administració competent per a fer-ho. Sobre aquesta circumstància també s'ha pronunciat en aquest sentit l'informe de la Generalitat al qual s'ha fet referència.

Així mateix, cal indicar que per tractar-se d'una instal·lació d'autoconsum en SNU, la instal·lació de plaques fotovoltaïques en els sostres dels habitatges no ha de sotmetre's al procediment integrat regulat en els art. 19 i ss del DL-14/20, ja que aquest procediment està pensat per a una instal·lació fotovoltaïca amb autonomia pròpia, dedicada a ser la infraestructura d'una activitat econòmica, com és la generació d'energia. **Per això, constatat per part de l'ajuntament que existeix compatibilitat urbanística per aplicació de l'art. 19.1 per a la implantació de la instal·lació en SNU, cal concretar com serà l'instrument d'autorització administrativa que ha d'utilitzar-se per a aquesta implantació, segons l'exposat en la resposta anterior: DR en edificacions legals; procediment de minimització (PE+llicència o únicament llicència, segons el cas) en edificacions il·legals (sempre que siguin habitatges).**

3. Cal entendre la subjecció d'aquesta mena d'instal·lacions en sòl no urbanitzable a informe previ al qual fa referència l'article 215 del text refós? En cas de resposta positiva, quines són les conselleries competents per a emetre l'esmentat informe si la parcel·la es troba en sòl no urbanitzable comú? I en sòl no urbanitzable d'especial protecció forestal? I en sòl no urbanitzable d'especial protecció de recursos hídrics?

En les instal·lacions autoritzades mitjançant la presentació d'una DR (les legals), no pot exigir-se al particular ni a l'ajuntament la presentació d'aquests informes o autoritzacions sectorials. El contrari xocaria amb la mateixa naturalesa de la DR, en la qual el control de l'Administració es produeix *ex post*, podent dur a terme l'actuació el promotor des del mateix moment en què es presenta dita DR.

A més, un particular no pot sol·licitar informes sectorials en aquesta mena de procediments, per la qual cosa no es poden exigir. Només l'ajuntament, en un procediment de llicència, pot sol·licitar informes sectorials, prèviament a la resolució de la llicència.

Tot això és coherent amb l'esperit del DL 14/20, que en el seu preàmbul, realitza un mandat de promoció i foment d'aquestes instal·lacions a les diferents administracions públiques, sense perjudici de les potestats de revisió de les quals disposa l'ajuntament per a fiscalitzar el que s'ha dit pel particular en la DR, sol·licitant informe a òrgans sectorials si ho considera oportú.

No obstant el que s'hi ha exposat, segons l'art. 233.3 del TRLOTUP, els municipis mitjançant l'aprovació de la corresponent ordenança podran sotmetre a llicència expressa els actes d'ús, transformació i edificació de sòl, subsòl i vol, que l'art. 233.2 estableix com sotmesos a DR.

Per als supòsits d'instal·lació de plaques fotovoltaïques en la coberta d'habitatges il·legals, la legalització de la citada instal·lació es realitzarà, si l'habitatge compleix els condicionants establert, en el procediment de minimització d'impactes ambientals i territorials (art. 228 i ss TRLOTUP). Mitjançant aquest procediment es pretén la regularització d'aquests habitatges a fi de minimitzar els efectes perniciosos que sobre medi ambient i territori produeixen o han produït aquestes. Tal regularització es durà a terme mitjançant un Pla especial + llicència (minimització col·lectiva) o

simplement una llicència (minimització individualitzada). **Dins del tràmit d'aquestes llicències s'autoritzarà la implantació de plaques fotovoltaïques en aquests immobles.**

En relació amb els informes sectorials que corresponguen, dins dels procediments de minimització, correspon als ajuntaments sol·licitar els exigits per l'art. 215 TRLOTUP: l'art. 215.2 únicament exigeix informes per a la implantació d'edificacions agropecuàries i per a activitats extractives; no per a habitatges, com és el cas. Tot això, llevat que ens trobem amb implantació d'habitatges en SNU protegit. Si estem en aquest supòsit, conforme a l'art. 215.2 c) TRLOTUP, cal sol·licitar informe del Servei Territorial d'Urbanisme de la província corresponent, i informe de l'òrgan sectorial que protegisca el sòl (pe, Confederació Hidrogràfica o direcció general competent en matèria forestal).

Si ens trobem davant d'edificacions que no són habitatge (i sempre que siguen legals; si no ho són, no es podran implantar plaques fotovoltaïques en el sostre), l'autorització es realitzarà mitjançant DR sense previs informes sectorials.

4. És necessari elaborar, tramitar i aprovar un estudi d'integració paisatgística amb caràcter previ a la declaració responsable? Què administració és la competent per a la seua aprovació?

Segons l'indicat en la resposta segona, per tractar-se d'una instal·lació d'autoconsum en SNU, la instal·lació de plaques fotovoltaïques en els sostres dels habitatges no ha de sotmetre's al procediment integrat regulat en els art. 19 i ss del DL-14/20, ja que aquest procediment està pensat per a una instal·lació fotovoltaïca amb autonomia pròpia, dedicada a ser la infraestructura d'una activitat econòmica, com és la generació d'energia. Seguint aquesta interpretació teleològica, no s'exigeix estudi d'integració paisatgística per a aquestes instal·lacions, document exigible per a les instal·lacions que se sotmeten al procediment integrat.

5. És necessari implementar alguna de les mesures contingudes en l'annex XI de la Llei o només seria aplicable en les actuacions de nova urbanització?

En relació amb l'aplicabilitat de l'ANNEX XI sobre prevenció d'incendis forestals, l'art. 210 del TRLOTUP, en els seus apartats 4 i 5, s'indica el següent:

4. Totes les edificacions i activitats que s'implanten per primera vegada en sòl no urbanitzable s'ajustaran a l'ordenació aprovada, disposaran d'adequats sistemes de depuració dels abocaments i residus que generen i compliran l'annex XI d'aquest text refós, o disposició reglamentària que la substituïska, i la resta de la normativa de prevenció d'incendis forestals.

5. Totes les edificacions i activitats que estigueren implantades el 20 d'agost de 2014 que es regularitzen per qualsevol dels procediments legalment previstos, hauran de disminuir el risc d'incendis forestals complint les regles de l'annex XI d'aquest text refós, o disposició reglamentària que la substituïska, únicament en la mesura en què l'exigisca el pla municipal de prevenció d'incendis, sense impedir la viabilitat del procés de legalització.

De l'anteriorment exposat es desprén que l'esmentat annex és aplicable a edificacions i activitats que s'implanten per primera vegada en sòl no urbanitzable o en aquells procediments de minimització d'impactes ambientals i territorials, segons s'estableix en el text legal. Considerant que la placa fotovoltaica és part complementària del conjunt que representa l'edificació, es desprén que no s'ha d'aplicar l'ANNEX XI individualment a la citada instal·lació. Per contra, si un habitatge d'obra nova situada en SNU presenta aquest tipus d'instal·lació, haurà de complir, referent a prevenció d'incendis, el citat annex. D'altra banda, aquell habitatge que dispose d'instal·lació de placa fotovoltaica i estiga inclosa en un procediment de minimització d'impactes, haurà de complir, en matèria de prevenció d'incendis, aquells aspectes que minimitzen els riscos d'incendis per a obtindre la seua legalització (tant de l'habitatge com de la instal·lació de placa fotovoltaica), segons el que s'estableix en el pla municipal de prevenció d'incendis i normativa relacionada.

6. És aplicable la interpretació continguda en l'informe referit a la consulta C-71/2020, Ajuntament d'Onda, en el sentit que l'obligació de fomentar la implantació de plaques exigeix que la interpretació normativa ha de fer-se amb caràcter propositiu i, per tant, és aplicable a totes les edificacions finalitzades, sense discriminació, amb independència de la classificació de sòl en què es troben, o per contra cal interpretar que l'article 14 només és aplicable a les cobertes en sòl urbà i urbanitzable?

Tal com s'ha indicat en la resposta primera, la conclusió expressada per aquesta DG en la consulta C-71/20 d'Onda no és correcta pel que fa a la implantació de plaques fotovoltaiques en habitatges il·legals situats en SNU. La fonamentació que es va utilitzar en la citada consulta, relativa a qüestions semblants a les quals planteja ara l'Ajuntament de Carlet, es va basar en el que es disposa en l'art. 14 del DL 14/20, el qual té com a títol "Centrals fotovoltaiques sobre sostres d'edificis", que és la qüestió sobre la qual versa aquesta consulta. Dit article està situat en la secció 2a del capítol I del títol III de la norma. Aquesta secció té com a títol "Centrals fotovoltaiques sobre sòls **urbans i urbanitzables**", per la qual cosa no poden fer-se extensives les conclusions de l'informe C-71/20 a la implantació d'instal·lacions fotovoltaiques en sostres d'edificacions situades en SNU. Així mateix, l'art. 13.5 (dins de la mateixa secció de la norma) estableix que "quan part de la central fotovoltaica s'emplace en sòl no urbanitzable s'atindrà la regulació aplicable a aquesta mena de sòl". Per tant, per a la implantació d'aquestes instal·lacions en habitatges il·legals que complisquen els requisits establits, **és necessari**

tramitar prèviament un procediment de minimització d'impactes ambientals i territorials, en el qual s'inclourà la implantació de la instal·lació fotovoltaica.

En breu, la DGU emetrà un criteri aclaridor, ja que hi ha hagut pronunciaments contradictoris.

7. Es podria mantindre aquesta interpretació si la central fotovoltaica no té com a objecte reforçar o substituir el sistema actual de subministrament d'energia elèctrica, sinó que té com a objecte dotar de subministrament a una edificació en sòl no urbanitzable que no té en l'actualitat llum elèctrica?

Si es volen implantar centrals fotovoltaiques en habitatges il·legals situats en SNU, han de passar per un procediment de minimització si es compleixen els requisits establits per a poder tramitar aquest procediment, tal com s'ha indicat.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, el article 5.7 del Decret 8/2016, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament dels òrgans territorials i urbanístics de la Generalitat, estableix que és atribució de la persona titular de la direcció general amb competències en matèria d'ordenació del territori i urbanisme: "Evacuar, amb els informes tècnics previs o, fins i tot, dictamen de l'òrgan urbanístic o territorial de la Generalitat que es considere oportú, les consultes que, en qüestions de planificació o legislació urbanística i d'ordenació del territori, o la seua aplicació, li formulen els ajuntaments o entitats del sector públic de la Comunitat Valenciana. Les consultes, en cap cas, tindran caràcter vinculant".

D'altra banda, se l'informa que, amb la finalitat que siguen accessible per qualsevol persona i servisquen d'ajuda als municipis en la seua labor d'aplicació de la legislació urbanística, les contestacions de la Direcció General d'Urbanisme a consultes efectuades per ajuntaments a partir de l'any 2020, es publiquen en la web de la conselleria en la següent adreça:

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

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME