C/I/12412/2022
Expediente 307/22
AOP

INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Consulta sobre la posibilidad de subvencionar instalaciones fotovoltaicas en edificaciones en suelo no urbanizable, dentro de la convocatoria de subvenciones para el autoconsumo y almacenamiento con fuentes de energía renovable en el sector residencial en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Petición y carácter del informe

En fecha 14 de octubre tiene entrada solicitud de informe jurídico, remitido por la Subsecretaría de la Conselleria, en relación a las dudas planteadas sobre la posibilidad de subvencionar instalaciones de energías renovables en edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable, cuya inscripción catastral no les atribuye un uso residencial.

De acuerdo con el artículo 5.3. de la Ley 1/2015 de Asistencia Jurídica a la Generalitat, nos hallamos ante un informe facultativo, solicitado en base a la trascendencia económica y social, así como la dificultad técnico-jurídica del asunto y que no tiene carácter vinculante. No obstante, y tal como dispone el artículo 6 de la citada Ley, los actos y resoluciones administrativas que se aparten del informe habrán de ser motivados.

SEGUNDO.- Objeto del informe y normativa de referencia.

La solicitud de informe plantea la cuestión de si es posible subvencionar instalaciones de energías renovables en edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable (en adelante SNU), cuya inscripción catastral no les atribuye un uso residencial, dentro del programa de incentivos 4 del RD 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El plazo de presentación de solicitudes de subvención ya está abierto y se ha presentado un elevado volumen de peticiones, que ponen de manifiesto una extensa casuística. El órgano gestor resume esta casuística en dos situaciones:

1.- Edificaciones que se hallan en SNU, pero a la que el Catastro atribuye uso residencial. En estos supuestos la D.G de Transición Ecológica entendería que las instalaciones sí están en sector residencial y podrían incluirse dentro del objeto de la subvención.

2.- Edificaciones en SNU a las que el Catastro les atribuye uso agrario. Dentro de esta situación, la consulta plantea dos interpretaciones:

2.1.- Considerar que no queda acreditado el uso residencial y en consecuencia desestimar la solicitud por no estar incluida la actuación en el objeto de la ayuda.

CSV:- URL de validación:-

2.2.- Considerar que pese a la información catastral, el solicitante podría acreditar el uso residencial del inmueble con otra documentación distinta a la referencia catastral y, por tanto, su inclusión dentro del objeto de la ayuda. A su vez, la consulta distingue dentro de este supuesto varios casos, en función de la fecha de construcción de las edificaciones:

2.2.1.- Edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, en las que se plantea la posibilidad de aportar la resolución en virtud de la cual el Ayuntamiento reconoce la inclusión de la edificación en la disposición transitoria 26 del TRLOTUP.

2.2.2.- Edificaciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 y anteriores al 20 de agosto de 2014, en la que se plantea la posibilidad de aportar licencia urbanística donde conste el uso residencial o bien haber iniciado y finalizado un procedimiento de minimización de impacto territorial, ya sea para vivienda aislada o a través de un plan especial si estamos ante un núcleo de viviendas consolidado.

2.2.3.- Edificaciones posteriores al 20 de agosto de 2014, en cuyo caso entiende el órgano gestor que no podrían disponer de licencia de obras y no entrarían en el objeto de la ayuda.

La normativa para analizar la cuestión planteada viene dada, básicamente, por las siguientes disposiciones:

- Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía renovable, así como la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En la Comunitat Valenciana la convocatoria derivada de las bases establecidas en el citado RD fue aprobada por Resolución de la Consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica de 14 de octubre de 2021.

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común .

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

- Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (en adelante TR LOTUP).

- Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Sobre el objeto de la subvención

El Real Decreto 477/2021, de 29 de junio, además de regular y aprobar la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la ejecución de diversos programas de incentivos ligados al autoconsumo y al almacenamiento, con fuentes de energía

CSV: URL de validación:

renovable, así como a la implantación de sistemas térmicos renovables en el sector residencial, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, establece también en su capítulo III las bases reguladoras de la concesión de ayudas por las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla a sus destinatarios últimos.

De los distintos programas de incentivos, para el programa de incentivos 4 objeto de la convocatoria sometida a consulta, el artículo 13 del citado RD establece como actuaciones subvencionables la *Realización de instalaciones de autoconsumo, con fuentes de energía renovable, en el sector residencial, las administraciones públicas y el tercer sector, con o sin almacenamiento.* Adicionalmente se requiere que la previsión, en cómputo anual, de la suma de la energía eléctrica consumida por parte del consumidor o consumidores asociados a la instalación de autoconsumo objeto de ayuda sea igual o superior al 80 % de la energía anual generada por ésta, según lo establecido en el anexo II y que las actuaciones a financiar se hayan iniciado con posterior a la fecha de publicación en el BOE del real decreto regulador de las ayudas.

Por su parte, la Resolución de la consellera por la que se aprueba la convocatoria de estas ayudas en la Comunitat Valenciana, define las actuaciones subvencionables en los mismos términos, es decir, instalaciones de autoconsumo con fuentes de energía renovable en el sector residencial, las administraciones públicas y el tercer sector.

Ni las bases ni la convocatoria definen lo que se entiende por sector residencial. Tampoco la legislación urbanística utiliza como tal el término “sector residencial”. A efectos urbanísticos un sector es un ámbito de planificación urbanística para su posterior desarrollo pormenorizado. Cada sector tendrá un uso dominante que puede ser residencial, industrial o terciario, siendo el uso residencial el destinado a vivienda, propio del suelo urbano.

El preámbulo del RD 477/2021 se refiere al sector residencial no en términos urbanísticos, sino económicos, contraponiéndolo a los sectores industrial y agropecuario o a los sectores de la economía. Así se refiere a la *necesidad de «descarbonizar» los distintos sectores de la economía y el sector residencial*.

Además de no definir el concepto “sector residencial”, las bases y la convocatoria tampoco indican cómo acreditar que la actuación se lleva a cabo en el sector residencial, ni exigen una determinada documentación al respecto. Únicamente, entre los datos generales del proyecto (para todos los programas de incentivos, no sólo para los del sector residencial) se exige hacer constar en el proyecto (que no en la solicitud) la ubicación exacta, que deberá quedar claramente identificada pudiendo realizarse aportando la dirección postal completa (calle, número o km y municipio), si se realiza o no en cubierta, municipio y parcela o número de polígono, la referencia catastral o las coordenadas UTM.

La consulta planteada surge precisamente por esta indefinición de lo que se entiende por sector residencial y de cómo debe acreditarse documentalmente el uso residencial de la edificación que albergará la instalación de energía a subvencionar.

Ante esta inconcreción, en la página web del IDEA (Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía) dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica, en el documento de preguntas frecuentes FAQ se indica que se considerará que una instalación está en el sector residencial siempre y cuando el uso principal de la referencia catastral asociada a la misma sea residencial. Aunque esta publicación no forma parte de las bases y por tanto, no vincula jurídicamente, sí ofrece un elemento interpretativo sobre la finalidad de la subvención y su acreditación. Las ayudas van destinadas a

CSV: URL de validación:

instalaciones que sirvan a un determinado uso, el residencial, independientemente del tipo de suelo en que se ubiquen, pudiendo justificarse a través del uso que conste en el Catastro Inmobiliario.

Segunda.- Sobre las viviendas en suelo no urbanizable

Con carácter general, el sector residencial se ubica en suelo urbano, pues es en el medio urbano donde, de acuerdo con el artículo 3.3 del TR Ley del Suelo, los poderes públicos han de *posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto de equipamiento, los servicios los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.*

Las características definidas en este artículo son las derivadas de los procedimientos de ordenación territorial y del proceso de urbanización y permiten el desarrollo sostenible de las ciudades. Sensu contrario al destinar el suelo urbanizado al uso residencial, también se está favoreciendo el desarrollo sostenible del ámbito rural que en principio debe preservarse de la urbanización para garantizar los valores a proteger.

Dentro de las facultades que forman parte del derecho de la propiedad del suelo en situación de urbanizado está la de edificar, facultad que no menciona la ley (artículos 13 y 14 TRLSuelo) para el suelo en situación rural. En este último, las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Es la ordenación territorial y urbanística la que marca los límites a los usos del suelo, siendo obligación de los propietarios la de dedicar los terrenos, edificaciones e instalaciones a los usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística (artículo 15 TRLSuelo).

En suelo no urbanizable podemos encontrar edificaciones que, en general, vendrán destinadas a los usos agrarios propios del suelo rural y solo albergarán viviendas de manera excepcional en los casos expresamente autorizados por la normativa urbanística. El artículo 210 del TRLOTUP establece los límites a las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable, en los siguientes términos:

> *Artículo 210. Normas de aplicación directa a las construcciones y edificaciones en el suelo no urbanizable.*
> *1. Las edificaciones situadas en el suelo no urbanizable deberán ser acordes con su carácter aislado y adecuadas al uso, explotación y aprovechamiento al que se vinculan, armonizando con el ambiente rural y su entorno natural, conforme a las reglas que el planeamiento aplicable determine para integrar las nuevas construcciones en las tipologías tradicionales de la zona o más adecuadas a su carácter.*
> *2. Mientras no exista plan que lo autorice, no podrá edificarse con una altura superior a dos plantas medidas en cada punto del terreno natural, sin perjuicio de las demás limitaciones aplicables.*

CSV:- URL de validación:- - - - - - - - - - - - - - - - - - - -

3. No podrán levantarse construcciones en lugares próximos a carreteras, vías pecuarias u otros bienes de dominio público, sino de acuerdo con lo que establezca la legislación específicamente aplicable.
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.

Por su parte, el artículo 211 TRLOTUP prevé los siguientes usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable:

Artículo 211. Ordenación de usos y aprovechamientos en el suelo no urbanizable.
1. La zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y con carácter excepcional, los siguientes usos y aprovechamientos:

a) Edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria y forestal y sus correspondientes actividades complementarias *de acuerdo con la legislación agropecuaria, adecuadas para el uso correspondiente relacionado con la explotación para la cual se solicita autorización. Al menos la mitad de la parcela tiene que quedar libre de edificación o construcción (…) mantenerse en su uso agrario o forestal, o con sus características naturales propias. (…)*
Estas edificaciones en ningún caso podrán albergar cocinas, baños, dormitorios y otros servicios similares destinados a usos residenciales o terciarios. A tal efecto, no tendrán la consideración de baños destinados a tales usos las instalaciones de agua y saneamiento que tengan por objeto cumplir con la normativa en materia de sanidad e higiene de las explotaciones agrarias. Las administraciones públicas tendrán que velar por el ejercicio de sus potestades de disciplina urbanística respecto de las edificaciones con fines agropecuarios que sin autorización sean destinadas a usos residenciales o terciarios.

b) Vivienda aislada y familiar, *cumpliendo los siguientes requisitos:*
1.º Se permitirá, excepcionalmente, edificar en parcelas de perímetro ininterrumpido que, tanto en la forma como en la superficie, abarquen la mínima exigible según el planeamiento, que en ningún caso será inferior a una hectárea por vivienda.
2.º La superficie ocupada por la edificación no excederá nunca del 2 % de la superficie de la finca rústica; el resto de ella habrá de estar y mantenerse con sus características naturales propias o en cultivo. No obstante, el plan podrá permitir servicios complementarios de la vivienda familiar, sin obra de fábrica sobre la rasante natural, cuya superficie no exceda del 2 % de la superficie de la finca rústica en que se realicen.
3.º La edificación estará situada fuera de los cursos naturales de escorrentías y se respetarán las masas de arbolado existente y la topografía del terreno.
4.º Se exigirá una previsión suficiente de abastecimiento de agua potable, una adecuada gestión de los residuos y un tratamiento adecuado de las aguas residuales que impida la

CSV:- -- - - -

contaminación del suelo. Los costes de estas infraestructuras o instalaciones serán a cargo de la persona propietaria.
5.º La construcción no formará núcleo de población conforme lo establecido en el planeamiento urbanístico, quedando prohibidas las agrupaciones de viviendas en una misma parcela, así como las que tengan características propias de las viviendas colectivas.
En el caso de que se trate de viviendas aisladas y unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y complementaria, mediante informe favorable de la conselleria competente en materia de agricultura, fundado en exigencias de la actividad agropecuaria, se las podrá eximir justificadamente del cumplimiento de los requisitos regulados en el apartado b, 1.º y 2.º, debiendo en todo caso guardar proporción con su extensión y características y quedar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agropecuarias.
Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, para la autorización de estas viviendas rurales, será preceptivo que el planeamiento urbanístico o, en su caso, su modificación haya delimitado justificadamente las zonas en que sea posible la realización de estas edificaciones y que, en todo caso, cuenten con el informe favorable de la conselleria competente en materia de agricultura con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras.
La conselleria competente en materia de agricultura solo emitirá informe favorable para aquellas viviendas que estén vinculadas a una explotación agropecuaria de una dimensión mínima de una unidad de trabajo agrario o cuya persona titular tenga la condición de agricultura profesional, según la legislación agraria vigente, siempre y cuando se justifique su necesidad y la idoneidad de su ubicación.

c) Explotación de canteras, *extracción de áridos y de tierras o de recursos geológicos, mineros o hidrológicos, (…)*
d) Generación de energía renovable, *en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico.*
e) Actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural. *Solo puede autorizarse la implantación de las siguientes actividades: (…)*
f) Actividades terciarias o de servicios. *Solo puede autorizarse la implantación de las siguientes actividades: (…)*
2. La parcela exigible para las actuaciones terciarias o de servicios en el medio rural será al menos de media hectárea de perímetro ininterrumpido. (…)
3. Para cualquier uso y aprovechamiento se exigirá una previsión suficiente del abastecimiento de agua potable y una completa evacuación, recogida y depuración de los residuos y aguas residuales. Dichas previsiones constarán en los preceptivos documentos técnicos para obtener las correspondientes autorizaciones y se hará mención expresa de su ejecución en el correspondiente certificado final de obra o instalación. El coste que pudiera implicar la extensión de las redes de estos u otros servicios correrá a cargo de la parte promotora.
4. (…)

Así pues, de acuerdo con los límites que fija este artículo, es posible la existencia en SNU de construcciones destinadas a vivienda y que, por tanto, entran dentro del sector residencial. Estas edificaciones están sujetas a licencia urbanística municipal (artículos 214 y 215 TRLOTUP) sin previa declaración de interés comunitario, pero sí previa comprobación por el ayuntamiento de la compatibilidad urbanística de la actuación solicitada y previa solicitud de los informes sectoriales competentes. De ellos destacamos, si el uso o aprovechamiento se ubica en el suelo no urbanizable protegido, el informe preceptivo de la conselleria competente en materia de urbanismo y, en su caso, el de la administración competente por razón de los valores que determinan la protección de dicho suelo.

CSV: URL de validación:

Además, y de acuerdo con el punto 4 del artículo 214 citado, las licencias que autoricen actos de edificación en el SNU se otorgarán condicionadas a la inscripción en el registro de la propiedad de la vinculación de la superficie mínima de parcela, parcelas o parte de ellas, exigible urbanísticamente para la construcción que se autoriza, así como la consecuente indivisibilidad de la misma, las demás condiciones impuestas en la licencia (…).

Vemos pues, cómo en el medio rural es posible la existencia de edificaciones destinadas a vivienda, y que por ser aptas para constituir el hogar de las personas o las familias, pertenecerían al sector residencial. Por tanto, este tipo de vivienda aislada y familiar prevista en la legislación urbanística (en particular en el artículo 211.1. b) TR LOTUP) y construida con los preceptivos informes y autorizaciones necesarias, es susceptible de albergar instalaciones de energías renovables financiadas con cargo a las subvenciones objeto de consulta.

El problema surge cuando sin edificación previa o a partir de una edificación preexistente de las previstas en el artículo 211.1.a), es decir, a partir de edificaciones, construcciones e instalaciones necesarias para la actividad agropecuaria, por ejemplo casas de aperos, se han construido por sus propietarios verdaderas viviendas sin licencia urbanística alguna. Se han construido sin informes ni autorizaciones previas porque no las podrían haber obtenido, pues estas edificaciones no pueden tener usos residenciales por expresa prohibición de la legislación urbanística cuando señala que e*stas edificaciones en ningún caso podrán albergar cocinas, baños, dormitorios y otros servicios similares destinados a usos residenciales o terciarios (art. 211.1.a)*.

Este tipo de construcciones son viviendas “de hecho”, pero no pueden serlo “de derecho”, a no ser que se sometan a un procedimiento de legalización. Aunque se destinen a usos residenciales, han sido construidas y mantenidas al margen de la ley, contraviniendo la ordenación territorial y urbanística, sin previa ejecución de los servicios mínimos en muchos casos y obviando las necesarias licencias, la inscripción en los registros públicos (Registro de la Propiedad, Catastro) y el resto de obligaciones urbanísticas de los propietarios de las parcelas.

El fenómeno de las edificaciones en SNU al margen de la legalidad arranca en los años setenta y prolifera en décadas posteriores como consecuencia de diferentes aspectos como pueden ser la mejora del nivel de vida, el incremento de la movilidad, la pérdida de la función agraria del medio rural o la permisividad y laxitud de las Administraciones Públicas que debían intervenir y velar por evitar esta ocupación irregular del suelo y no lo hicieron.

El gran número de edificaciones existentes (que recientes estudios sitúan en más de 300.000 en la Comunitat Valenciana) y su agrupación en muchas ocasiones en asentamientos o núcleos ha producido y produce efectos muy negativos en la ordenación del territorio, con una ocupación extensiva para usos de primera y segunda residencia, al margen de la normativa que regula la ocupación del suelo. Provoca un consumo excesivo y desordenado de recursos naturales como el suelo, el agua o la energía y produce un deterioro ambiental y paisajístico contrario al modelo de crecimiento sostenible y eficiente que persigue la normativa territorial y urbanística. Estas viviendas plantean problemas ambientales y urbanísticos muy relevantes en el caso de las carencias en los servicios de suministro de agua, alcantarillado y sobre todo depuración de aguas residuales. Generan un evidente deterioro del paisaje, provocan el vertido de aguas residuales sin control ni tratamiento al subsuelo con afección a los acuíferos subterráneos, la eliminación de especies vegetales de mayor o menor valor o el fraccionamiento de hábitats, además de otros impactos económicos adicionales a los ambientales.

CSV:- - - -

Tercera.- Los procedimientos de minimización de impactos

La anomalía ambiental y urbanística que este tipo de construcciones supone, los riesgos sanitarios que entrañan, la afección a terrenos con algún tipo de protección ambiental o la construcción en zonas críticas, en especial con riesgo de inundación o de incendio forestal, han justificado la necesidad de poner fin a la construcción de este tipo de viviendas e intentar legalizar las existentes. Dejando de lado intentos legislativos anteriores, destacamos la LOTUP de 2019 que ofreció a los ayuntamientos y a los propietarios un instrumento para la regularización de sus inmuebles, incoando los procedimientos de minimización, tanto individuales como colectivos, que introdujeran medidas que permitieran el cese de los vertidos ilegales al subsuelo, la integración con el paisaje rural o la reducción de riesgos frente a inundaciones o incendios.

Se trata de los procedimientos de minimización de impactos, regulados actualmente en los artículos 228 y siguientes del TRLOTUP, que diferencian entre los destinados a núcleos de viviendas en SNU y los destinados a edificaciones aisladas en SNU. El objetivo de la minimización es paliar los impactos ambientales provocados por viviendas implantadas en el territorio de forma irregular, mediante el otorgamiento de una "licencia de obras de legalización", que sustituye a la licencia ordinaria de obras, que no se obtuvo en su momento.

La legalización de los núcleos de viviendas se realizará a través de un plan especial de minimización y una vez concluidas las infraestructuras programadas para la minimización del impacto territorial, las viviendas podrán ser legalizadas mediante la solicitud de la preceptiva licencia de obras de legalización a los efectos de acreditar que el inmueble cumple lo establecido en el plan especial de la actuación de minimización de impacto territorial (artículo 228 TRLOTUP).

En el caso de viviendas aisladas que no formen núcleos consolidados, de acuerdo con el artículo 230 TRLOTUP, sus propietarios deberán solicitar al ayuntamiento respectivo la declaración de situación individualizada de minimización de impacto territorial. Una vez obtenida esta declaración, habrán de solicitar la licencia de minimización de impactos y, en el plazo de 4 años, una vez finalizadas las obras de minimización de impacto necesarias, podrán solicitar la respectiva licencia de ocupación.

Es de destacar que, según el artículo 228 TRLOTUP, no todas las edificaciones irregulares ubicadas en SNU pueden hacer uso de estos instrumentos para legalizar la obra y el uso residencial, sino únicamente las edificaciones completamente acabadas antes del 20 de agosto de 2014. Y ello con independencia de la situación jurídico-administrativa en la que se encuentren, y a salvo del contenido de las sentencias judiciales que sobre las mismas hayan recaído, que se deberán cumplir de acuerdo con lo que se disponga en las resoluciones de ejecución que los tribunales dicten.

Este mismo artículo, para el caso de no producirse la aprobación del instrumento de minimización de impactos, establece que decae la posibilidad de alcanzar la legalización de las edificaciones a través de los instrumentos regulados en el TRLOTUP, debiendo preceptivamente dictarse y ejecutarse las órdenes que procedan de acuerdo con los artículos 250 y siguientes del texto refundido. Recordamos en este punto que, de acuerdo con el artículo 251, la adopción de las medidas de restauración del orden urbanístico infringido es una competencia irrenunciable y de inexcusable ejercicio por la administración y que en las actuaciones sobre suelo no urbanizable, no existe plazo de caducidad de la acción de restauración de la legalidad y reparación al estado anterior (artículo 255.5 TRLOTUP).

CSV:- URL de validación:-

Cuarta.- Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto hasta el momento y tratando de responder a los diferentes supuestos planteados en la consulta, podemos concluir:

4.1.- Edificaciones en SNU a las que el catastro atribuye uso residencial.

El propio Ministerio, en su documento FAQ señala que la instalación está en sector residencial y es susceptible de subvención si la referencia catastral asociada a la misma es residencial.

Si el catastro ha recogido el uso residencial muy probablemente se trate de las viviendas aisladas que cumplen los requisitos del artículo 211.1.b) y, en consecuencia, obtuvieron en su día la preceptiva licencia de obra y de ocupación. Dado que ni las bases, ni la convocatoria, ni el documento FAQ exigen la aportación de la licencia de obra y/o de ocupación, la referencia catastral acreditaría en estos casos el uso residencial, si así consta.

4.2.- Edificaciones en SNU a las que la información catastral reconoce uso agrario.

En estos casos, con la documentación aportada por los solicitantes, que es la referencia catastral, no queda acreditado el uso residencial y por tanto lo que procedería en principio es desestimar la solicitud.

Ni las bases reguladoras de la subvención ni la convocatoria han previsto documentación adicional a la aportación de la referencia catastral para acreditar que la edificación se incluye en el sector residencial. La normativa aplicable a la subvención podría haber establecido otras formas de acreditar el uso residencial en suelo que no estuviera clasificado como urbano, pero no lo ha hecho. Quizás la voluntad fuera la de financiar con este programa las viviendas en el medio urbano y por eso ni siquiera se haya planteado la posibilidad o necesidad de aportar de otro tipo de documentación.

Tal como expone la solicitud de informe, la casuística sobre construcciones en SNU es inmensa, pues tanto los particulares como los ayuntamientos han actuado de manera muy diferente en cada época y en cada caso. Tratamos de dar respuesta a los supuestos sobre los que se formula expresamente la la consulta:

- Edificaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975. De acuerdo con la Disposición transitoria vigesimosexta del TRLOTUP: *Las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística.*

Por tanto, las construcciones anteriores al 25 de mayo de 1975, fecha de entrada en vigor de la Ley 19/1975, se encuentran asimiladas a edificaciones con licencia siempre que cumplan además los requisitos de la citada disposición transitoria. Podrá acreditarse la fecha de construcción a través de la referencia catastral, pues entre los datos del Catastro figura el año de construcción de los inmuebles. Quizás resulte más difícil acreditar el resto de requisitos, es decir que la construcción

CSV: URL de validación:

finalizó antes de la entrada en vigor de aquella ley, lo que supone que no ha sido objeto de ampliación, que tanga uso residencial y que no se encuentra en situación de ruina.

- Edificaciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 y anteriores al 20 de agosto de 2014. En su mayoría, estas son las construcciones irregulares edificadas al margen de los procedimientos urbanísticos y sin licencia de obras.

Si la vivienda no contó con licencia de obras en su día ni ha sido objeto de ningún procedimiento de legalización previsto en la normativa urbanística, el mero transcurso del tiempo sin ejercer la acción de restauración de la legalidad urbanística no conlleva la legalización de las obras y construcciones ejecutadas. En consecuencia, mientras persista la vulneración de la ordenación urbanística, no pueden llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido (artículo 256 TRLOTUP) y difícilmente este tipo de construcciones podrá obtener las licencias y autorizaciones necesarias para llevar a cabo las obras de ejecución de las instalaciones de energías renovables. Por tanto, no podrían otorgarse las subvenciones y en caso de otorgarse deberían ser objeto de un procedimiento de reintegro, pues los beneficiarios estarían incumpliendo una de las obligaciones que les imponen las bases y la convocatoria. El apartado decimosexto de la convocatoria establece como obligaciones de los beneficiarios:

> *k) Cumplir con las preceptivas licencias y autorizaciones administrativas, en el caso de que la actuación lo requiera.*
>
> *n) Cualquier otra obligación establecida en el RD 477/2021, de 29 de junio, la ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, RD 887/2006, de 21 de julio, y cualquier otra que derive de la normativa autonómica, estatal y comunitaria aplicable.*

A lo ya dicho cabe añadir que los solicitantes de la subvención deben aportar también declaración responsable en la que garanticen, entre otras cosas, el cumplimiento de las normas medioambientales nacionales y comunitarias y sobre desarrollo sostenible. No podrían aportar esta declaración o la aportada estaría viciada de falsedad, pues disponer de una vivienda no autorizada en SNU supone un incumplimiento de varias de las normas medioambientales y de desarrollo sostenible, como son entre otras:

- El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano y establecer las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo (artículo 1). En su artículo 3 define las actuaciones de las administraciones públicas dentro del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.
- El Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje que incorpora el principio de desarrollo sostenible en las competencias administrativas y establece las medidas para procurar un desarrollo territorial y urbanístico sostenible.

En caso de que la vivienda construida de manera irregular en SNU hubiera sido legalizada, el uso residencial resultaría acreditado con la aportación de la correspondiente licencia de legalización de impactos tras la aprobación de los correspondientes procedimientos individuales o planes especiales de minimización de impactos. En la práctica esta aportación será difícil o imposible, por ser muy pocos los procedimientos puestos en marcha y menos aún los finalizados.

CSV: URL de validación:

Se trata de procedimientos en los que a los propietarios se les imponen cargas similares a las derivadas de los procesos de urbanización y edificación, como por ejemplo la cesión de suelo para dotaciones públicas o la financiación de las obras necesarias para minimizar los impactos negativos que las construcciones provocan en el medio ambiente. Ello hace que muchos propietarios prefieran mantenerse en su irregularidad y no insten los procedimientos de legalización. Muchos de ellos – no todos- se han colocado o se mantienen en situación de ilegalidad voluntariamente. En estos casos, de ninguna manera deberían verse favorecidos por una actuación de fomento de la Administración, como es el otorgamiento de una subvención, aun cuando ésta tenga por finalidad la protección del medio ambiente y lucha contra el cambio climático a través de la instalación de energías renovables.

Con la documentación aportada por los solicitantes, entre la que no se ha previsto la licencia de minimización de impactos, procede denegar la ayuda en aquellos casos en que la referencia catastral atribuye uso agrícola. En vía de recurso, si los interesados acreditan la legalización de sus viviendas en SNU y el cumplimiento del resto de requisitos, podría concederse la ayuda.

- Edificaciones posteriores al 20 de agosto de 2014. Entiende el órgano gestor que estas edificaciones no podrían disponer de licencia de obras y no entrarían en el objeto de la ayuda. Efectivamente así es, salvo que se trate de viviendas legales, es decir, que se hubieran construido como vivienda aislada en el ámbito agrario, de las previstas en el artículo 211.1.b) del TRLOTUP, en cuyo caso constará el uso residencial en el Catastro y no se plantea problema alguno.

En resumen de todo lo dicho, únicamente en caso de construcciones legales o legalizadas y cuya legalidad y uso residencial resulten debidamente acreditados, deberían los titulares poder ser beneficiarios de las subvenciones del programa de incentivos 4.

Si el espíritu y finalidad de las ayudas es el de fomentar el uso de energías renovables en cualquier tipo de edificación que pueda albergar una vivienda, independientemente del suelo en que se ubique, podrían redactarse las futuras convocatorias de manera que no originara dudas en este sentido y determinar qué documentos a aportar servirían para acreditar del uso residencial de la construcción. Si se modifica la redacción de las bases o de la convocatoria, deberá tenerse en cuenta también que en caso de que sea exigible licencia para una instalación de autoconsumo, puede resultar difícil obtenerla cuando se trate de edificaciones fuera de ordenación y en estos casos, aun acreditando el uso residencial, no podría justificarse la realización (legal) del objeto de la subvención.

Es cuanto procede informar en el día de la fecha de la firma electrónica.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT

GENERALITAT VALENCIANA

CSV: URL de validación: