

SERVEI D'ASSESSORAMENT MUNICIPAL I INTERVENCIÓ URBANÍSTICA

Exp: C-7/23.

Assumpte: ubicació de plaques fotovoltaïques en cobertes en edificacions en SNU.

Ref: OL/rm.

AJUNTAMENT DE VILAMARXANT

Av. 2 de Maig,1

46191 - VILAMARXANT

Amb data de Registre 19.01.23 ha tingut entrada una consulta de l'Ajuntament de Vilamarxant mitjançant la qual plantegen determinades qüestions relacionades amb la implantació de plaques fotovoltaïques d'autoconsum a la coberta d'edificacions existents en sòl no urbanitzable (SNU), per a substituir subministraments elèctrics preexistents. Tot això segons el que s'estableix en el text refós de la Llei d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, aprovat pel Decret legislatiu 1/2021, del Consell (TRLLOTUP), i 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.

Com a precedent, l'ajuntament indica que «ja va ser formulada una consulta amb data 8.11.2021 sobre la viabilitat d'instal·lar plaques fotovoltaïques en construccions i edificacions situades en sòl no urbanitzable contra les quals ja no cap reacció de la restauració de la legalitat urbanística i a les quals seria aplicable el règim d'edificacions assimilades a fora d'ordenació (article 206 del TRLLOTUP), que encara que no disposen de subministrament d'energia elèctrica anteriorment, pretenen instal·lar-les com a font d'energia alternativa».

En resposta a aquesta, aquest servei evacua contestació, amb referència C-59/21, i es trasllada consulta formulada per l'Ajuntament d'Ontinyent (C-42/22) segons la qual "...per a la implantació d'aquestes instal·lacions en habitatges sobre les quals ha transcorregut el termini per a l'exercici de la potestat de restauració de la legalitat urbanística, és necessari tramitar un procediment de minimització d'impactes ambientals i territorials en el qual s'inclourà la implantació de la instal·lació fotovoltaïca...".

No obstant això, en relació amb l'anteriorment exposat, l'Ajuntament de Vilamarxant planteja les qüestions que s'exposen a continuació:

*1. La primera d'aquestes és l'abast que tenen les obres dirigides a la instal·lació de plaques fotovoltaïques que complementen el subministrament elèctric preexistent utilitzant una font d'energia alternativa, si estarien o no emparades dins del concepte d'obres de conservació o manteniment **compatibles amb el règim de les edificacions en situació assimilada al de fora d'ordenació.***

Tradicionalment s'han considerat "fora d'ordenació" aquells edificis que, en general amb caràcter sobrevingut, incompleixen un planejament urbanístic aprovat amb posterioritat a la seua implantació. D'aquesta manera, l'edifici -erigit amb anterioritat- que va ser conforme amb l'ordenació urbanística en el moment de la seua construcció deixa de ser-ho per mor de l'aprovació o alteració d'un planejament urbanístic nou. L'article 206 del TR de la LOTUP regula aquests supòsits de "fora d'ordenació" i admet (per als supòsits que podríem denominar "fora d'ordenació atenuada", article 206.3) que, per a aquests, puguen efectuar-se obres de reforma, de millora i, fins i tot, canvis objectius d'activitat:

"3. (...) **Es poden admetre obres de reforma i millora** i canvis objectius d'activitat, sempre que la nova obra o activitat no accentue la inadequació al planejament vigent ni supose la completa reconstrucció d'elements disconformes amb el planejament".

Qüestió diferent és el cas de les construccions/edificacions realitzades sense llicència i, per tant, mancades de títol habilitant i per a les quals ha transcorregut el termini perquè l'administració actuant pot exercir l'acció de restauració.

D'acord amb l'escrit de l'ajuntament, són objecte de la consulta aquells habitatges sobre els quals ja ha transcorregut el termini per a l'exercici de la potestat de restauració de la legalitat urbanística. Aquest transcurs del termini respecte d'un habitatge irregular (sense llicència) situat en SNU no converteix aquest immoble en legal. Així ho diu l'article 256 del TRLOTUP, el tenor literal del qual indica:

"El mer transcurs del termini de quinze anys a què es refereix l'article anterior no comportarà la legalització de les obres i construccions executades sense complir la legalitat urbanística i, en conseqüència, mentre persistisca la vulneració de l'ordenació urbanística, no podran dur-se a terme obres de reforma, ampliació o consolidació de l'il·legalment construït. Això no obstant, amb la finalitat de reduir l'impacte negatiu d'aquestes construccions i edificacions, l'Administració actuant podrà ordenar l'execució de les obres que resulten necessàries per a no pertorbar la seguretat, salubritat i l'adorn o paisatge de l'entorn".

El règim al qual se subjecten aquests habitatges és l'establert en l'article 256 (que a vegades s'ha denominat "assimilat a fora d'ordenació", però que és diferent del règim de "fora d'ordenació, regulat

en l'article 206): es poden dur a terme obres per a no pertorbar la seguretat, salubritat i l'adorn o paisatge de l'entorn, **però no obres de reforma, ampliació o consolidació de l'il·legalment construït.**

El que cal determinar en aquest punt és quin tipus d'obra constitueix la instal·lació d'una placa fotovoltaica d'autoconsum en un d'aquests habitatges. **El criteri sostingut per aquesta direcció general és que aquesta és una "obra de modificació" de les regulades en l'article 233.1.b del TRLOTUP. Considerant que l'article 256 proscriu les obres de reforma (sinònim d'obres de modificació), la implantació d'aquestes instal·lacions està prohibida en habitatges il·legals en SNU.**

La instal·lació d'una placa fotovoltaica no és, doncs, una obra de conservació o manteniment, sinó de modificació o reforma.

Això amb caràcter general. Perquè si l'habitatge va finalitzar la seua construcció abans del 20.8.14, pot sotmetre's a un procediment de minimització d'impactes ambientals i territorials (articles 228 i següents del TRLOTUP). Mitjançant aquest procediment es pretén la regularització d'aquests habitatges a fi de minimitzar (pal·liar/evitar/disminuir) els efectes perniciosos que sobre medi ambient i territori produeixen o han produït aquests. Aquesta 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.**

El contrari (l'autorització de la instal·lació sense passar per un procediment de minimització) suposaria consolidar l'obra il·legal, amb el consegüent augment de valor, circumstància prohibida per l'article 256 del TRLOTUP. A més, es buidaria de contingut la regulació de la minimització.

Conclusió: tal com es va indicar en la consulta C-59/21, per a la instal·lació d'una placa fotovoltaica en habitatges irregulars (sense llicència) és necessari la tramitació d'un procediment de minimització d'impactes (individual o col·lectiu). En aquest procediment s'autoritzarà aquesta instal·lació.

2. Es pot autoritzar via declaració responsable (DR) la instal·lació de plaques solars que complementen les instal·lacions de subministrament d'energia elèctrica en el sòl no urbanitzable, tal com admetia la contestació a la consulta C-71/2020 a requeriment de l'Ajuntament d'Onda per al sòl urbà i urbanitzable en edificacions destinades a habitatge en sòl no urbanitzable?

Respecte a quin instrument administratiu és l'adequat (llicència o DR) per a autoritzar la implantació d'aquestes instal·lacions en SNU: **el primer que cal aclarir és que no cal 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 articles 211.1.d i 216.1 del TRLOTUP exigeixen la tramitació d'una DIC per a “generació d'energia renovable, en els termes que estableix la legislació sectorial i el planejament territorial i urbanístic”, hem d'entendre que aquesta previsió es refereix a instal·lacions amb autonomia pròpia, dedicades a ser la infraestructura d'una activitat econòmica, com és la generació d'energia elèctrica (exigència, a més, que ha quedat eximida per la regulació que d'aquestes instal·lacions es fa en el DL-14/20, 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).

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 (articles 211 i 215 del TRLOTUP) i una fotovoltaica sobre el mateix habitatge s'autoritzara mitjançant una DIC.

Aclarit aquest punt, hem de determinar si aquesta instal·lació se sotmet a llicència o DR en SNU. 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, d'acord amb l'article 13.5 del DL 14/20, que indica: “quan part de la central fotovoltaica s'emplace en SNU s'atendrà la regulació aplicable a aquest tipus de sòl”. Per tant, la llei remet al règim general del SNU per a conèixer quines autoritzacions són exigibles a aquestes instal·lacions.** No obstant això, l'esmentat article 14.7 del DL 14-20 (dins de la regulació de “centrals fotovoltaïques sobre sostres d'edificis”, en sòls urbans i urbanitzables, no en SNU) dona una pista que el legislador aposta per la DR com a instrument d'autorització per a aquestes instal·lacions.

Atés que estem en SNU, i no podem aplicar aquest article de manera directa, cal acudir al règim de casos de l'article 232 (llicències) i 233 (DR) del TRLOTUP (règim general, tal com s'ha indicat). Així, l'article 233.1.b del 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 (tal com hem conclòs en el punt anterior) 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 a 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 les quals es tramita un procediment de minimització d'impactes (article 228 i següents del 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 (estiguem dins d'un procediment de minimització col·lectiva o individual). Per això, la implantació d'instal·lació fotovoltaica en habitatges irregulars situats en SNU s'autoritzarà en última instància, mitjançant una llicència.

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 l'existència prèvia 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).

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.

Tot això sempre que la construcció siga un habitatge. Així, la minimització només té per 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'article 256 del TRLOTUP, que impedeix les obres de reforma o consolidació, així, en aquest cas, no es podrà implantar aquest tipus de plaques fotovoltaïques.

3. Estarien previstes aquelles actuacions d'instal·lació de plaques solars en les obres que per via d'exclusió no són de reforma, ampliació o consolidació de l'il·legalment construït que estan expressament prohibides en aquest tipus d'edificacions assimilades a fora d'ordenació i, per consegüent, sí que cal autoritzar a sensu contrario la col·locació sobre coberta d'aquest tipus d'edificacions que ja disposaven de subministrament anteriorment sense que fora necessari prèviament minimitzar l'impacte territorial i ambiental però advertint de la seua necessitat en l'autorització?

No. Són obres de reforma o modificació. Si es volen implantar en habitatges il·legals situats en SNU, han de passar per un procediment de minimització, tal com s'ha indicat.

4. Podria entendre's que en la mesura d'evitació de l'impacte ambiental que suposa el manteniment de fonts d'energia que tenen major petjada ambiental negativa seria possible aquella autorització sense necessitat obligatòria del procediment legalment establert per a la minimització d'impactes territorials i ambientals però advertint de la recomanació que ha de procedir-se a la minimització per a regularitzar la seua situació, molt més quan l'article 245 del TRLOTUP després d'indicar en l'apartat 4 que "...les companyies que subministren o presten serveis d'energia... hauran de:

A) Abstindre's de...prestar serveis o subministraments a... edificacions, instal·lacions, obres o construccions si no se'ls acredita que aquestes disposen dels corresponents instruments d'intervenció urbanística i ambiental per a l'ús efectiu al qual es destinen,...

B) Atendre en el termini de 10 dies des de la seua recepció les ordres de suspensió de subministrament donades per l'administració urbanística en relació amb aquelles activitats i obres la paralització de les quals haja ordenat, dins del procediment de protecció i restabliment de la legalitat urbanística...".

No, cal tramitar prèviament un procediment de minimització.

Respecte de la contestació d'aquesta consulta, l'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, després dels informes tècnics 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, l'informem que, amb la finalitat que siguen accessibles 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 el web de la Conselleria en l'adreça següent:

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

EL DIRECTOR GENERAL D'URBANISME