

SERVICIO DE ASESORAMIENTO MUNICIPAL E INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.

Expte: C-7/23.

Asunto: Ubicación de placas fotovoltaicas en cubiertas en edificaciones en SNU.

Ref: OL/rm.

AYUNTAMIENTO DE VILAMARXANT

Avd. 2 de maig,1

46191 - VILAMARXANT

Con fecha de registro 19/01/23 ha tenido entrada consulta del Ayuntamiento de Vilamarxant 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 (SnU), para sustituir suministros eléctricos preexistentes. Todo ello según lo establecido en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, del Consell (TRLOTUP), y 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.

Como antecedente, se indica por parte del ayuntamiento que *ya fue formulada consulta en fecha 8/11/2021 sobre la viabilidad de instalar placas fotovoltaicas en construcciones y edificaciones sitas en Suelo No Urbanizable contra las que ya no cabe reacción de la restauración de la legalidad urbanística y a las que sería aplicable el régimen de edificaciones asimiladas a fuera de ordenación (artículo 206 TRLOTUP), que aún no disponiendo de suministro de energía eléctrica anteriormente, pretenden instalarlas como fuente de energía alternativa.*

En respuesta a la misma se evacua contestación por este Servicio, con referencia C-59/21, trasladando consulta formulada por el Ayuntamiento de Ontinyent (C-42/22) según la cual *"...para la implantación de estas instalaciones en viviendas sobre las que ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad urbanística, es necesario tramitar un procedimiento de minimización de impactos ambientales y territoriales en el que se incluirá la implantación de la instalación fotovoltaica..."*

No obstante, en relación con lo anteriormente expuesto, el ayuntamiento de Vilamarxant plantea las cuestiones que se exponen a continuación:

1. *La primera de ellas es el alcance que tienen las obras dirigidas a la instalación de placas fotovoltaicas que complementen el suministro eléctrico preexistente utilizando una fuente de energía alternativa, si estarían o no amparadas dentro del concepto de obras de conservación o mantenimiento **compatibles con el régimen de las edificaciones en situación asimilada al de fuera de ordenación.***

Tradicionalmente se han considerado “fuera de ordenación” aquellos edificios que, por lo general con carácter sobrevenido, incumplen un planeamiento urbanístico aprobado con posterioridad a su implantación. De esta forma, el edificio -erigido con anterioridad- que fue conforme a la ordenación urbanística en el momento de su construcción deja de serlo por mor de la aprobación o alteración de un planeamiento urbanístico nuevo. El artículo 206 TRLOTUP regula estos supuestos de “fuera de ordenación” y admite (para los supuestos que podríamos denominar “fuera de ordenación atenuada”, art. 206.3) que, para los mismos, puedan efectuarse obras de reforma, de mejora e, incluso, cambios objetivos de actividad:

*“3. (...) **Se pueden admitir obras de reforma y mejora** y cambios objetivos de actividad, siempre que la nueva obra o actividad no acentúe la inadecuación al planeamiento vigente ni suponga la completa reconstrucción de elementos disconformes con el planeamiento”.*

Cuestión distinta es el supuesto de las construcciones/edificaciones realizadas sin licencia y, por tanto, carentes de título habilitante y para las que ha transcurrido el plazo para que la administración actuante puede ejercer la acción de restauración.

Conforme al escrito del ayuntamiento, son objeto de la consulta aquellas viviendas sobre las que ya ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad urbanística. Este transcurso del plazo respecto de una vivienda irregular (sin licencia) sita en SnU no convierte a dicho inmueble en legal. Así lo dice el art. 256 TRLOTUP, cuyo tenor literal indica:

*“**El mero transcurso del plazo de quince años al que se refiere el artículo anterior no conllevará la legalización de las obras** y construcciones ejecutadas sin cumplir con la legalidad urbanística y, en consecuencia, mientras persista la vulneración de la ordenación urbanística, no podrán llevarse a cabo obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido. Ello no obstante, con la finalidad de reducir el impacto negativo de estas construcciones y edificaciones, la administración actuante podrá ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno”.*

El régimen al que se sujetan estas viviendas es el establecido en el propio art. 256 (que en ocasiones se ha denominado “asimilado a fuera de ordenación”, pero que es distinto del régimen de “fuera de ordenación, regulado en el art. 206): se pueden llevar a cabo obras para no perturbar la seguridad, salubridad y el ornato o paisaje del entorno, **pero no obras de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido.**

Lo que hay que determinar en este punto es que tipo de obra constituye la instalación de una placa fotovoltaica de autoconsumo en una de estas viviendas. **El criterio sostenido por esta Dirección General es que esta es una “obra de modificación” de las reguladas en el art. 233.1 b) TRLOTUP. Considerando que el art. 256 proscribire las obras de reforma (sinónimo de obras de modificación), la implantación de estas instalaciones está prohibida en viviendas ilegales en SnU.**

La instalación de una placa fotovoltaica no es pues, una obra de conservación o mantenimiento, sino de modificación o reforma.

Ello con carácter general. Porque si la vivienda finalizó su construcción antes del 20/8/14, puede someterse a una 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 (paliar/evitar/disminuir) 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.**

Lo contrario (la autorización de la instalación sin pasar por un procedimiento de minimización) supondría consolidar la obra ilegal, con su consiguiente aumento de valor, circunstancia prohibida por el art. 256 TRLOTUP. Además, se vaciaría de contenido la regulación de la minimización.

Conclusión: Tal y como se indicó en la consulta C-59/21, para la instalación de una placa fotovoltaica en viviendas irregulares (sin licencia) es necesario la tramitación de un procedimiento de minimización de impactos (individual o colectivo). En este procedimiento se autorizará dicha instalación.

2. ¿Cabe la autorización vía Declaración Responsable (DR) de la instalación de placas solares que complementen las instalaciones de suministro de energía eléctrica en el Suelo No Urbanizable, tal como venía a admitir la contestación a la consulta C-71/2020 a requerimiento del Ayuntamiento de Onda para el suelo urbano y urbanizable en edificaciones destinadas a vivienda en suelo no urbanizable?

Respecto a que instrumento administrativo es el adecuado (licencia o 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 (exigencia además, que ha quedado eximida por la regulación que de estas instalaciones se hace en el DL-14/20, del Consell, de medidas para acelerara la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica).

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.

Aclarado este punto, debemos determinar si esta instalación se somete a licencia o DR en SnU. 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. Sin embargo, el mentado art. 14.7 DL 14-20 (dentro de la regulación de “centrales fotovoltaicas sobre techos de edificios”, en suelos urbanos y urbanizables, no en SnU) da una pista de que el legislador apuesta por la DR como instrumento de autorización para estas instalaciones.

Dado que estamos en SnU, y no podemos aplicar este artículo 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 (tal y como hemos concluido en el punto anterior) 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 instalación fotovoltaica en viviendas irregulares situadas en SnU se va a autorizar en última instancia, mediante una licencia.

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).

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.

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.

3. ¿Estarían contempladas aquellas actuaciones de instalación de placas solares en las obras que por vía de exclusión no son de reforma, ampliación o consolidación de lo ilegalmente construido que vienen expresamente prohibidas en este tipo de edificaciones asimiladas a fuera de ordenación y por consiguiente sí que cabe autorizar a sensu contrario la colocación sobre cubierta de este tipo de edificaciones que ya disponían de suministro anteriormente sin que fuere necesario previamente minimizar el impacto territorial y ambiental pero advirtiendo de su necesidad en la autorización?

No. Son obras de reforma o modificación. Si se quieren implantar en viviendas ilegales sitas en SnU, deben pasar por un procedimiento de minimización, tal y como se ha indicado.

4. ¿Podría entenderse que en la medida de evitación del impacto ambiental que supone el mantenimiento de fuentes de energía que cuentan con mayor huella ambiental negativa sería posible aquella autorización sin necesidad obligatoria del procedimiento legalmente establecido para la minimización de impactos territoriales y ambientales pero advirtiendo de la recomendación de que debe procederse a la minimización para regularizar su situación, tanto más cuanto el artículo 245 del TRLOTUP tras sentar en su apartado 4 que "...las compañías que suministren o presten servicios de energía...deberán:

A) Abstenerse de...prestar servicios o suministros a... edificaciones, instalaciones, obras o construcciones si no se les acredita que estas cuentan con los correspondientes instrumentos de intervención urbanística y ambiental para el uso efectivo al que se destinen,...

B) Atender en el plazo de 10 días desde su recepción las órdenes de suspensión de suministro dadas por la administración urbanística en relación con aquellas actividades y obras cuya paralización haya ordenado, dentro del procedimiento de protección y restablecimiento de la legalidad urbanística...".

No, hay que tramitar previamente un procedimiento de minimización.

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 accesibles 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