

SERVICIO DE ASESORAMIENTO MUNICIPAL E INTERVENCIÓN URBANÍSTICA.

Expte: C-73/22.

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

Ref: OL/rm.

AYUNTAMIENTO DE SOT DE FERRER

Plaza de España, nº 1

12489 SOT DE FERRER

Con fecha de registro 7/10/22 ha tenido entrada consulta del Ayuntamiento de Sot de Ferrer mediante la que plantean determinadas cuestiones relacionadas con la presentación de declaraciones responsables (DR) para la implantación de placas fotovoltaicas de autoconsumo en la cubierta de edificaciones existentes en Suelo no Urbanizable (SnU), tanto común como protegido, y tanto en edificaciones legalmente implantadas como en construcciones que carecen de autorización, pero para las que ya habría caducado el plazo para exigir la restauración de la legalidad urbanística. 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.

Las cuestiones suscitadas por el ayuntamiento se exponen a continuación:

1) *Según el art. 10 bis TRLOTUP, introducido por Decreto Ley 1/2022, en municipios sin regulación específica, la producción de energías renovables se considerará compatible en SnU común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica. ¿Que pasa entonces si el edificio en cuya cubierta se quiere realizar la instalación está en suelo de alta capacidad agrológica?*

La capacidad agrológica es una forma de agrupar los suelos basada en su capacidad para producir, de forma sostenible, los cultivos más habituales de una zona. Establecer la capacidad agrológica de un suelo equivale, por tanto, a clasificar el suelo en función de su capacidad de producción y del riesgo de pérdida de esta capacidad. Teniendo en cuenta que las placas solares se ubican sobre la cubierta del edificio que ya está implantado y no directamente sobre el terreno, esta característica intrínseca del terreno no afecta a la actuación en el edificio existente.

La Abogacía de la Generalitat se ha pronunciado recientemente en informe de fecha 4/11/22 sobre diversas cuestiones relativas a la aplicación del DL-14/20 y del TRLOTUP en esta materia.

En el mismo, en la Consideración Jurídica Cuarta (pag. 20) se indica que *“consideramos que el artículo 10.bis del TRLOTUP se está refiriendo a la implantación de cualquier instalación de energía renovable en el territorio de la Comunitat Valenciana, salvo las centrales fotovoltaicas y los parques eólicos cuya potencia instalada sea inferior a 50 MW y se ubiquen dentro del territorio de la Comunitat Valenciana, cuya regulación se ha llevado a cabo por una norma específica, esto es: el DL-14/2020”*.

En este sentido, hay que recordar lo establecido en la Exposición de Motivos del DL-1/22, de modificación del TRLOTUP: *“Los cambios legales detallados en la parte dispositiva de este Decreto-Ley se fundamentan en un principio básico: eliminar trabas burocráticas y convertir a la Administración en aceleradora de la transición energética, establecer a todos los efectos el uso de producción de energías renovables en SnU común, sin perjuicio de la normativa específica para las instalaciones en las que la autorización corresponda a la Generalitat*.

Concluyendo dicho informe (pag. 23): *“Por lo que no estando ante el mismo ámbito de aplicación, no existe, a nuestro juicio, un conflicto normativo, debiendo aplicar el artículo 19.1 del DL-14/2020 a las instalaciones de centrales fotovoltaicas en SnU cuya potencia instalada no sea superior a 50 MW y no excedan del territorio de la Comunitat Valenciana, mientras que el artículo 10.bis del TRLOTUP se debe de aplicar al resto de las instalaciones de centrales fotovoltaicas”*.

Siendo evidentemente una placa fotovoltaica de autoconsumo una instalación de potencia inferior a 50MW, y que no excede del territorio de la Comunitat Valenciana, **el art. 10 bis TRLOTUP** y sus previsiones, entre ellas la limitación de la compatibilidad urbanística de estas infraestructuras a suelos calificados como SnU común de moderada, baja o muy baja capacidad agrológica, **no se aplica a aquélla. La conclusión es que pueden implantarse estas instalaciones en tejados de inmuebles sitios en SnU de elevada capacidad agrológica, ya que es de aplicación preferente la norma especial para las mismas, el DL-14/20, y su art. 19.1, que establece una compatibilidad general de las fotovoltaicas de su ámbito de aplicación, salvo prohibición expresa del planeamiento municipal.**

2) *Saber si ese tipo de instalaciones están sujetas a licencia o DR. Y en el caso de ser DR, que pasa con los informes sectoriales que necesariamente deban acompañar a la declaración para que ésta surta efecto. En concreto:*

a) Solicitud por los ayuntamientos de informe previo sobre instalaciones generadoras de energía eléctrica destinadas a autoconsumo ubicadas en SnU común a efectos de la exención de DIC (219.2.a) TRLOTUP)

b) Informes consellerías competentes en edificaciones situadas en Red Natura o Parque Natural y que el planeamiento urbanístico municipal considere SnU común.

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.

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”) 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 que afecta a la estructura, sin suponer sustitución o reposición de elementos estructurales principales, concluimos que **dicha instalación se somete a DR.**

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

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

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

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

Todo ello siempre que la construcción sea una vivienda. Así, la minimización solo tiene por objeto viviendas. Para el resto de edificaciones, si son legales, la implantación se hará mediante DR igualmente. Si son ilegales y ha transcurrido el plazo para el ejercicio de las potestades de restauración, la edificación queda en el régimen del art. 256 TRLOTUP, que impide las obras de reforma o consolidación, con lo que en este caso no cabrá la implantación de este tipo de placas fotovoltaicas.

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

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

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

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

3) *¿Qué pasa en municipios con PDSU? Según disposición adicional vigesimotercera del TRLOTUP, al tener el suelo no urbanizable la consideración de protegido ¿Sería necesaria DIC? O previo informe de la Conselleria competente en materia de urbanismo, (y el correspondiente informe de la Conselleria de Industria) podría eximirse del trámite de DIC y tramitar directamente por DR?*

La pregunta 3) ha quedado resuelta con la respuesta anterior.

4) *¿Que pasa con las instalaciones en la cubierta de las construcciones ilegales para la que ya ha prescrito el plazo para exigir la restauración de la legalidad urbanística?*

Para la implantación de estas instalaciones en viviendas en SnU sobre las que ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad urbanística, es necesario tramitar previamente un procedimiento de minimización de impactos ambientales y territoriales, en el que se incluirá la implantación de la instalación fotovoltaica, tal y como se ha explicado (si la edificación es una vivienda).

En coherencia con lo anterior, la minimización va a producir una regularización de la edificación existente, sin que se permita la ampliación de lo ya construido. Así lo dice el art. 231.3 TRLOTUP: *“En estas edificaciones no se podrá conceder ninguna licencia de obra o uso que implique una ampliación de la edificación patrimonializada, ni siquiera con elementos desmontables provisionales”*. Por tanto, no se puede autorizar la implantación de nuevos elementos constructivos en el resto de la parcela objeto de minimización, porque con ello ocupamos más SnU, circunstancia que debemos evitar a toda costa. La instalación fotovoltaica deberá realizarse sobre el techo de la vivienda, y no sobre estructura portante en otro lugar de la parcela.

Respecto de edificaciones que no sean viviendas, nos remitimos a la contestación a la pregunta 2.

5) *En el caso de instalaciones agrícolas o actividades implantadas en SnU que cuenten con el correspondiente instrumento ambiental y, en su caso DIC, interpreto que la implantación de este tipo de instalaciones en la cubierta del edificio, siempre que no superen los 3 MW, no altera el uso y aprovechamiento del SnU y no tiene consideración de modificación sustancial de la actividad, y por tanto no habría que tramitar modificación de la DIC o del instrumento ambiental, ni solicitar informe a la Conselleria competente en materia de agricultura.*

Tal y como se ha indicado anteriormente, las instalaciones de referencia no requieren de DIC. Respecto del instrumento ambiental, dado que estamos antes instalaciones agrícolas o actividades implantadas legales (precisamente, por tener instrumento ambiental), basta con la presentación de una DR, tal y como se ha explicado.

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