

Informe sobre instalación de paneles solares térmicos o fotovoltaicos para autoconsumo en edificaciones no plenamente compatible con las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 28.06.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2024/129856) oficio del alcalde del Ayuntamiento de Oroso en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en relación con el artículo 90.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia:

“[...] La duda que se nos presenta en el ayuntamiento de Oroso viene relacionada con las edificaciones localizadas en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural de uso residencial que se encuentran en situación no plenamente compatible con el planeamiento por diversas circunstancias (retranqueo a viales, configuración de cubierta, edificación ejecutada no ajustada a las condiciones de la licencia, etc.) y en las que se proyectan la instalación de paneles solares térmicos o fotovoltaicos para autoconsumo.

A la vista del texto legal y de las actuaciones proyectadas, la duda que se presenta consiste en determinar si la instalación de los paneles solares suponen obras de conservación o se consideran obras de reforma, no siendo, por lo tanto, autorizables en edificaciones no plenamente compatibles con el planeamiento urbanístico.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo que se crea y regula la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, le corresponde a este órgano consultivo la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo que sometan a su consideración las entidades que figuran en su artículo 15, entre las que se encuentran las entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Oroso cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM), aprobado definitivamente el 16.02.2005, publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 40, del 28.02.2005 y su normativa en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña núm. 63, del 18.03.2005.

Este instrumento de planeamiento fue aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG) y está adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, por lo que, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella conforme las reglas previstas en la disposición transitoria primera apartado 1 de la LSG.

TERCERA.- La consulta municipal se refiere a la posible instalación de paneles solares térmicos o fotovoltaicos para autoconsumo en edificaciones localizadas en suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural de uso residencial, que se encuentran en situación no plenamente compatible con el planeamiento urbanístico.



A la vista de los datos facilitados por el ayuntamiento, el régimen jurídico que resulta de aplicación en el supuesto trasladado es el previsto en el artículo 90.2 de la LSG, que en relación a las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incursas en la situación de fuera de ordenación, establece el siguiente:

"2. El planeamiento urbanístico determinará el régimen a que deban someterse las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes a su aprobación definitiva que no sean plenamente compatibles con sus determinaciones, pero que no estén incursas en la situación de fuera de ordenación, conforme lo señalado en el número anterior, y podrán realizarse, como mínimo, las obras señaladas en el número anterior [...]"

Por su parte, las obras señaladas en el número 1 del mismo artículo son "obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del dicho uso preexistente".

En atención al expuesto, en los casos previstos en el artículo 90.2 de la LSG, le corresponde al planeamiento respectivo establecer el régimen y las obras permitidas, pudiendo realizarse, como mínimo, obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.

CUARTA.- Expuesto el marco normativo aplicable, hace falta analizar si las obras especificadas en los antecedentes de este informe tienen la consideración de obras de conservación y necesarias para el mantenimiento del uso preexistente.

La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tuvo ocasión de pronunciarse sobre el alcance de las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente en diferentes informes (XCP 22/027 – Ayuntamiento de Vilanova de Arousa, XCP-22-044 - Ayuntamiento de Noia, XCP-23-010 – Ayuntamiento de Vilalba, XCP-064/2023 – Ayuntamiento de Ordes, XCP-013/2024 – Pereiro de Aguiar) que están publicados en la página web de la Consellería de Vivienda y Planificación de Infraestructuras, disponibles en el siguiente enlace: <https://territoriourbanismo.junta.gal/eres/junta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

Así, de acuerdo con los citados pronunciamientos, las obras de conservación están definidas en el apartado 9.c) del Anexo I del RLSG como las "medidas y acciones dirigidas la que los inmuebles conserven sus características y sus elementos en adecuadas condiciones, que no afecten su funcionalidad, sus características formales y su soporte estructural, por lo que no supondrán el relevo o alteración de sus principales elementos estructurales o de diseño".

Además, resulta significativa la previsión contenida en el apartado 7 del Anexo I del RLSG, que declara expresamente que no se computarán como aumento de volumen, entre otras, "las actuaciones de mejora de la envolvente que se realicen para reducir la demanda energética en edificaciones existentes en el momento de entrada en vigor de la LSG".

Frente a las obras de conservación, la normativa urbanística no especifica que se entiende por obras necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, por lo que estamos en presencia de un concepto jurídico indeterminado que admiten una cierta margen de apreciación técnica a evaluar en cada caso concreto en atención a las circunstancias concurrentes.



En cualquier caso, con carácter general, este órgano consultivo manifestó que cabría entender que tienen esta consideración las obras necesarias para dar cumplimiento al deber de conservación impuesto por el artículo 135 de la LSG a las personas propietarias de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones. Nombradamente, las obras conducentes a conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a los usos a los que están destinados y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles previstas en la letra c) del citado precepto, así como las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de la edificación establecidos en las normas legales que les sean exigibles en cada momento, recogido en la letra d).

En esta línea, hace falta traer a colación los argumentos recogidos en la Sentencia 01266/2009, del 09.12.2009, del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, referida a un supuesto de fuera de ordenación previsto en el artículo 103 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, que establece que cuando este precepto "... permite efectuar las obras necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, es claro que está contemplando que tal uso se lleve a cabo de acuerdo con las exigencias impuestas por los avances técnicos y las mejoras sociales, pues obviamente no se puede autorizar un uso y al mismo tiempo condenarlo a ejercerlo en condiciones antirreglamentarias ...".

QUINTA.- Efectuadas las anteriores precisiones, hace falta tener en cuenta que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

Corresponde al ayuntamiento, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si las obras pretendidas pueden considerarse obras de conservación y necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, teniendo en cuenta la documentación técnica obrante en el expediente y las demás circunstancias concurrentes.

En todo caso, a la vista de las consideraciones señaladas y sin perjuicio del anterior, parece que las obras consistentes en la instalación de paneles solares térmicos o fotovoltaicos para autoconsumo podrían incardinarse en las obras de conservación y las necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, en el entendimiento de que resultan precisas para cumplir los requisitos básicos de la edificación relativos a la habitabilidad, por su finalidad de conseguir una mayor eficiencia energética.

SEXTA.- Finalmente, hace falta señalar, por si pudiera resultar de utilidad, que este órgano consultivo emitió el informe XCP-22-035, del que derivó una instrucción interpretativa conjunta de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo y la Dirección General de Planificación Energética y Recursos Naturales, sobre el título habilitante exigible para la instalación de paneles solares térmicos o fotovoltaicos para el autoconsumo y sobre los requisitos para la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de energía solar en suelo rústico, que puede consultarse en el siguiente enlace: Resolución DOG Viernes, 14 de abril de 2023 (junta.gal)

CONCLUSIÓN



1. La Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.
2. Corresponde al ayuntamiento, en el marco del procedimiento relativo al otorgamiento del correspondiente título habilitante municipal de naturaleza urbanística, valorar si las obras consistentes en la instalación de paneles solares térmicos o fotovoltaicos para autoconsumo pueden considerarse obras de conservación y necesarias para el mantenimiento del uso preexistente, a la vista de la documentación técnica obrante en el expediente y las demás circunstancias concurrentes.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar la imposibilidad de resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal y que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, este informe no es vinculante, pero tiene carácter interpretativo de la norma o situación objeto de examen y aplicación.