



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

202400000284

10 ENE 2024

REGISTRO DE SALIDA

Exp: Q23/1470/02

**Excma. Sra. Alcaldesa-Presidenta
Ayuntamiento de Zaragoza**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

LA0029398 / O00015520

ASUNTO: Sugerencia relativa a una instalación foltovoltaica en un inmueble.

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 23 de octubre de 2023, y en relación con una instalación foltovoltaica en la pérgola de un edificio, se registró una queja en la que se expuso lo que sigue:

«En octubre de 2021 en mi vivienda habitual, (...), inicio los trámites para instalar las placas solares en la pérgola de cemento y metal que tengo en mi terraza

Se pide el correspondiente permiso a la Comunidad de Propietarios, el cual es concedido (se adjunta documento).

Se inicia el trámite de obra menor en el Ayuntamiento de Zaragoza para la instalación a través de empresa instaladora que es (...).

Nos remite escrito el Ayuntamiento, (en el que se dice) que al ser Casco Histórico debe tramitarse como obra mayor.

Contrato los servicios de la Arquitecta (...) para que tramite con el Ayuntamiento los trámites correspondientes.

Al no poder tramitarse los trámites correctamente, el Ayuntamiento me impone una multa. Esta multa está pagada.

La petición de obra mayor se tramitó en mayo de 2023, el 9 de octubre de 2023 nos solicitan que formulemos alegaciones con carácter previo a elevar al órgano competente propuesta de resolución estimatoria. Según el Ayuntamiento de Zaragoza alegan que no cumple el art. 2.2.22 de las normas urbanísticas del PGOUZ.

El Ayuntamiento se apoya en el artículo 2.2.22 de las normas urbanísticas del PGOUZ (...)

Me proponen que las ponga en la terraza (suelo) provocando que le dé sombra (por lo que no recibirían luz solar), no puedo instalarlas, ya que no puedo clavar nada».

SEGUNDO.- Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó información sobre el particular al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

TERCERO.- Por parte de la Corporación, se expuso:



«Que en el citado expediente de legalización con nº ..., ref. ..., impulsado trámite de audiencia a la vista del informe técnico desfavorable de fecha 9 de octubre de 2023, al que se hace referencia en escrito, dado que la propuesta inicial de instalación no cumplía con el art.2.2.22 de las normas urbanísticas del PGOU, se han presentado alegaciones con fecha 30 de octubre de 2023, al objeto de subsanar las deficiencias señaladas y la propuesta planteada con la nueva ubicación de la instalación ha sido informada favorablemente por la Unidad Técnica de Proyectos de Edificación en fecha 8 de noviembre de 2023, si bien con la observación de que al tratarse de un inmueble situado en entorno de Casco Histórico precisa informe de la Comisión Municipal de Patrimonio Histórico Artístico, por lo que se ha procedido en fecha 9 de noviembre de 2023 a remitir el expediente a dicho órgano, estando a la espera de obtener su pronunciamiento a la fecha de la emisión del presente informe».

CUARTO.- Durante la tramitación del presente expediente, su promotor ha aportado nueva documentación, en la que se reflejan, entre otras cosas, las vicisitudes de los procedimientos tramitados por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

ÚNICA.- Para valorar las pretensiones contenidas en la queja, debe partirse de que el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza considera que la instalación de placas solares en la pérgola de cemento y metal contradice el art. 2.2.22 y concordantes de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza (PGOU).

El art. 2.2.22 expresa, entre otras cosas, lo que sigue:

«1.- No se considerarán incluidos en la altura máxima a efectos de su limitación los siguientes elementos, siempre que resulten compatibles con las normas específicas de la zona y grado, y sin perjuicio de que puedan consumir edificabilidad de acuerdo con lo expresado en el art. 2.2.19:

a) Los faldones de cubiertas, siempre que el espacio encerrado por ellos no exceda el límite definido por planos con una pendiente del 33 por ciento, trazados en la forma siguiente: - Cuando exista un alero o cornisa cuya cota coincida con el forjado del techo de la última planta, los planos se trazarán por el borde del alero o cornisa proyectado. Este borde no superará el vuelo máximo permitido desde la fachada.

- Cuando no exista alero o cornisa, o bien cuando la cota de su línea superior se sitúe por encima de la cara superior del forjado de la última planta, los planos se trazarán por la intersección del plano correspondiente a la cara superior del forjado con el plano de fachada.

La disposición de la cubierta responderá a las normas de la buena construcción y se adecuará a sus condiciones de entorno.

Cuando se trate de soluciones a dos aguas, su línea de cumbrera se situará en el eje central del fondo edificado, y no superará la altura de 4'00 metros en ningún punto, medida con respecto a la cara superior del último forjado. Cuando se trate de soluciones a una sola



agua, la altura de la cumbrera con respecto a la cara superior del último forjado no superará 3'00 metros en ningún punto; en este caso, la cumbrera deberá recaer hacia la fachada interior.

El espacio comprendido por los faldones de la cubierta no se destinará a viviendas completas e independientes, si bien podrán habilitarse piezas habitables propias del uso de vivienda que se vinculen, física y registralmente, a las viviendas situadas en la planta inferior, siempre y cuando en éstas se satisfaga íntegramente el programa mínimo de vivienda, conforme a lo expresado en el artículo 2.3.16 de estas normas, en la última planta incluida en el límite de altura máxima.

b) Los antepechos de remate de terrazas o cubiertas, cuya coronación no podrá superaren más de 1,50 metros la altura de cornisa, con excepción de ornamentos aislados. La misma limitación vinculará a estos elementos aun cuando no se sitúen en la última planta del edificio.

c) Los remates de cajas de escaleras y ascensores, con una altura total máxima de 3,50 metros.

d) Las chimeneas de ventilación y evacuación de humos, con las alturas que resulten de las ordenanzas municipales, o normas aplicables.

e) Pérgolas, marquesinas abiertas y elementos análogos de remate y ornamento del edificio, con una altura máxima de 3'00 metros.

f) No se permiten disposiciones en forma de buhardillas, mansardas y análogas, ajenas a la tradición constructiva local, salvo en situaciones especiales de entorno dentro la zona B y de su contorno de afección, donde podrán autorizarse si media informe previo favorable del órgano competente para la tutela del patrimonio cultural.

2. Dentro del espacio delimitado por planos a 45 grados sexagesimales trazados por la línea definida en el apartado a) del párrafo primero, y con una altura máxima de 3'00 metros, se permite situar sobre la altura máxima del edificio, siempre que resulten compatibles con las normas específicas de la zona y grado, y sin perjuicio de que puedan consumir edificabilidad de acuerdo con lo expresado en la norma 2.2.19, elementos funcionales propios de las instalaciones del edificio, como depósitos de agua, refrigeradores, paneles solares, u otros componentes de los servicios de aquél, así como instalaciones deportivas abiertas.

3. Sobre la altura máxima se permiten también estructuras funcionales propias del edificio, tales como pararrayos o antenas colectivas. Las estructuras superpuestas ajenas a la función propia del edificio, como antenas o repetidores de comunicaciones, rótulos, logotipos, publicidad, y otros análogos que no formen parte de la estructura portante ni de las instalaciones del edificio, solamente se admitirán en casos puntuales debidamente justificados y con sujeción a los criterios establecidos en las normas de ornato público, a las ordenanzas municipales y, en su caso, a las normas sectoriales que sean de aplicación.

4. Todos los elementos citados podrán construirse por encima de la altura máxima regulada en estas normas, salvo mayores limitaciones expresadas para determinadas zonas o tipos de ordenación, y sin perjuicio de su cómputo, cuando proceda, a efecto de las limitaciones de edificabilidad».



Por su parte, el art. 2.2.19 (al que se remite el art. 2.2.22) se ocupa del cómputo de la superficie edificada de acuerdo con las limitaciones de edificabilidad vigentes en cada zona. Según este precepto, sobre la última planta de piso, no se incluyen en dicho cómputo:

«Los elementos ornamentales de la cubierta.

Los espacios encerrados por los faldones de la cubierta o por planos virtuales sujetos a las mismas limitaciones geográficas, cuando se destinen a instalaciones generales del edificios o a cuartos trasteros, con las mismas condiciones, en ambos casos, que se señalaron en los semisótanos, y siempre que los faldones o los planos envolventes cumplan las condiciones señaladas en estas formas para ser admitidos como construcción situada por encima de la altura máxima; se entenderá que el límite de 8 m² de superficie útil de trastero por vivienda operará conjuntamente para cualesquiera planta en que se sitúen».

Y, a continuación, se incorpora un apartado 2, en el que se dice:

«Todas las superficies que no correspondan a los supuestos anteriores se computarán como superficie edificada a efectos de aplicación de las limitaciones de edificabilidad, con independencia de la planta del edificio en que se encuentren».

Ciertamente, el Ayuntamiento ha motivado su posición con base en lo estipulado en las Normas Urbanísticas del PGOU, no obstante lo cual, desde esta Institución se considera procedente exhortar a la Corporación para que realice una interpretación del marco normativo más favorable en relación con este tipo de instalaciones o, en su caso, que proceda a valorar la aprobación de una modificación normativa en esta dirección, siempre, eso sí, garantizando el interés público concretado en el planeamiento urbanístico y en la legislación aplicable.

De este modo, en la publicación titulada *Guía de orientaciones a los municipios para el fomento del autoconsumo* (editada en octubre de 2023 con la colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias), se ha subrayado la importancia del autoconsumo eléctrico en los siguientes términos:

«El objetivo de la Unión Europea es el de alcanzar la neutralidad climática para el año 2050. Conforme al Acuerdo de París, en diciembre de 2020, el Consejo Europeo refrendó un nuevo objetivo de reducir las emisiones netas de gases invernadero de la Unión en, al menos, un 55% para 2030 con respecto a los valores de 1990.

Para ello, se considera fundamental el incremento de la capacidad solar foltovoltaica, así como el mayor desarrollo e implantación de la generación distribuida y autoconsumo, acercando la generación al consumo y otorgando a los consumidores independencia frente al sector energético tradicional aumentando la competitividad de los autogeneradores. (...)

A nivel legislativo europeo, el Paquete de Energía Limpia para todos incluye diversas disposiciones legislativas que regulan el autoconsumo de la UE, como la Directiva (UE)



2018/2001, que desarrolla en su artículo 21, las normas que rigen el autoconsumo de electricidad procedente de fuentes renovables

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incluye dentro de su Componente 77 Despliegue e integración de energías renovables, Reforma 2 Estrategia Nacional de Autoconsumo, el establecimiento de un grupo de trabajo con las Entidades locales y el desarrollo de una guía de las mejores prácticas de autoconsumo con los Ayuntamientos».

En esta guía, al folio 17, se expone que «las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo que se ubican en cubiertas de edificios ya existentes, son instalaciones que por regla general cumplen las características de sencillez técnica y no afectación a elementos estructurales del edificio. En ningún caso, suponen aumentos de superficie habitable».

Y, más adelante, al folio 19, se declara que:

«Dado que la instalación de energía solar para autoconsumo es una instalación de generación eléctrica queda supeditada a las normativas del sector eléctrico, y como no se realiza ninguna alteración en la estructura, envolvente o espacio del edificio, se considera que el trámite de comunicación previa de obra al Ayuntamiento es el adecuado».

En la doctrina (en concreto, Isabel GONZÁLEZ FRÍAS, «La incipiente regulación del autoconsumo de energía eléctrica: implicaciones energéticas, ambientales y urbanísticas», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99-100, páginas 16401641), ya hace diez años, y comentando la regulación de la Unión Europea, pudo hacer hincapié en la doble virtualidad (ambiental y económico-social) de la producción de energía para consumo propio en virtud de fuentes renovables, de acuerdo con lo que sigue:

«De la definición de “eficiencia energética” (EE) y “ahorro de energía” que se contiene en la Directiva 2012/27/UE puede concluirse que la producción de energía para consumo propio a partir de fuentes de energía renovables como la solar o la eólica constituye una medida de ahorro y eficiencia energética. Y ello porque permite producir y usar electricidad ahorrando energía procedente de la red eléctrica, que en su mayor parte procedente de la red eléctrica, que en su mayor parte procede de fuentes energéticas fósiles (carbón, petróleo, gas ...); y lo hace de una forma más eficiente al usar una energía no agotable. De la misma forma que un consumidor puede ahorrar energía modificando sus hábitos de consumo o usando medidas de eficiencia energética, la implantación de sistema de generación para consumo propio permite reducir o eliminar el consumo eléctrico procedente del sistema. Con dicho ahorro energético se consigue además contribuir a la sostenibilidad ambiental al utilizar una fuente de energía renovable y limpia en la producción de electricidad para autoconsumo».

Con independencia de las anteriores manifestaciones (que se someten a la consideración de la Corporación), ha de notarse que el propio Ayuntamiento de Zaragoza ha venido, en fechas recientes, a favorecer la generación de energía en las parcelas municipales de equipamiento público. En este sentido, el art 8.4 de las Normas Urbanísticas del PGOU dispone que «la calificación como equipamientos y servicios de titularidad municipal, en cualquiera de sus



grupos, será compatible con la instalación en el inmueble de elementos de producción de energía eléctrica y térmica a partir de fuentes renovables limpias, aunque no se destine al consumo del propio equipamiento y siempre que se verifiquen las siguientes condiciones: (...)».

Por lo demás, la propia legislación urbanística aragonesa tiende también a incentivar este fenómeno en virtud de lo dispuesto en el art. 227 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, de acuerdo con la modificación derivada de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa. Tras esta modificación, se amplían las actuaciones que se someten a declaración responsable y, entre ellas, la siguiente:

«f) Instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicas destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamiento de vehículos, cuando las instalaciones no superen un metro y medio de altura desde el plano de la cubierta, o, en el caso de cubierta inclinada, cuando los paneles se coloquen pegados a la cubierta en paralelo o no superando el metro de altura, excepto en edificios protegidos por razones patrimoniales u otras que requieran informes sectoriales».

Nótese, además, que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido un ámbito normativo al mismo Ayuntamiento de Zaragoza en la materia de eficiencia energética y de energía renovable (con respeto a la Ley naturalmente) en dos Sentencias de fecha 22 de mayo de 2015.

En función de todo ello, se puede colegir que existe un criterio, que se va asentando, a la hora de estimular la generación de energía solar para autoconsumo, lo que estaría en línea con nuestra Sugerencia que está dirigida a favorecer una interpretación flexible del marco normativo existente a estos efectos o, en su caso, a proponer que se valore una modificación normativa que sea sensible a estos planteamientos, sin merma del interés general plasmado en la legislación aplicable y en el planeamiento urbanístico.

III.-RESOLUCION

En aplicación de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, se sugiere al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, que, en relación con las instalaciones de energía solar para autoconsumo, se adopte una interpretación flexible de la normativa urbanística para favorecer su implantación o, en su caso, que se valore la posibilidad de introducir cambios en el planeamiento a estos efectos.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

En Zaragoza, a 10 de enero de 2024



Javier Hernández García
Lugarteniente en funciones de Justicia de Aragón