

# Propuesta de Modelo de Ordenanza Municipal

## Captación Solar para Usos Térmicos

# Propuesta de Modelo de Ordenanza Municipal

## Captación Solar para Usos Térmicos

**Título de la publicación:**

"Propuesta de Modelo de Ordenanza Municipal de Captación Solar para Usos Térmicos"

**Autor:**

La presente publicación ha sido elaborada por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) con el asesoramiento, en aspectos jurídicos, de la profesora del Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, Dña. Julia Ortega Bernardo, con la dirección de D. Alfredo Gallego Anabitarte.

---

Esta publicación está incluida en el fondo editorial del IDAE, en la Serie "Difusión IDAE".

Cualquier reproducción, parcial o total, de la presente publicación debe contar con la aprobación por escrito del IDAE.

Depósito Legal: \_\_ (imprensa) \_\_

---

**IDAE**  
Instituto para la Diversificación y  
Ahorro de la Energía

Pº de la Castellana, 95 - Planta 21  
E - 28046 – MADRID -

*comunicacion@idae.es*  
*www.idae.es*

Madrid, febrero de 2002

# Índice

## Capítulo 1

### *Estudio del origen de las ordenanzas municipales para el aprovechamiento de la energía solar*

	9
1.1	Fundamento de la competencia del municipio. 11
1.2.	Posibles objeciones a esta competencia municipal. 15
1.2.1.	Falta de una ley previa que reconozca expresamente la competencia. 15
1.2.2.	La competencia estatal y autonómica en materia de energía y medio ambiente. (ley de ordenación de la edificación). 18
1.2.3.	La reserva de ley en materia de infracciones y sanciones del art. 25 de la Constitución. 22
1.3.	Conclusiones. 24

## Capítulo 2

### *Garantía de la aplicación de la ordenanza: licencias de actividad y funcionamiento en toda construcción y uso sujetos a la ordenanza.*

25

## Capítulo 3

### *3. Estudio de los antecedentes existentes.*

29

3.1.	La ordenanza sobre captación solar de Barcelona. 31
3.1.1.	Alegaciones vertidas durante el procedimiento de elaboración. 31
3.1.2.	Informe sobre su aplicación. 32
3.1.3.	Fundamento de la competencia municipal para adoptar la ordenanza. 33
3.1.4.	Consideraciones críticas sobre la ordenanza (por parte de la Fundación Terra) 34

3.2. <b><i>La ordenanza sobre captación solar de Sant Joan Despí.</i></b>	34
3.2.1. Informe sobre su aplicación.	34
3.2.2. Fundamento de la competencia municipal para adoptar la ordenanza.	35
3.3 Ley Canaria sobre construcción de edificios para la utilización de energía solar.	35
3.4. Regulación sobre instalaciones de captación de energía solar en el plan general de ordenación urbana de Madrid de 1997	37
3.5. Regulación sobre instalaciones de captación de energía solar en el plan general de ordenación urbana de Calviá (municipio de la Comunidad Autónoma Balear)	37
3.6. Propuesta no de ley del Parlamento Andaluz sobre energía solar	38
3.7. Propuestas de ordenanzas en estudio:	38
3.7.1. Proyecto de ordenanza modelo de la Agencia de Energía de Menorca.	38
3.7.2. Proyecto de ordenanza del municipio de Zaragoza.	39
3.7.3. Proyecto de ordenanza del municipio de Madrid.	39
3.8. Conclusiones sobre los antecedentes y propuestas sobre el contenido de la ordenanza.	39

#### **Capítulo 4**

<b><i>Memoria resumen</i></b>	41
-------------------------------	----

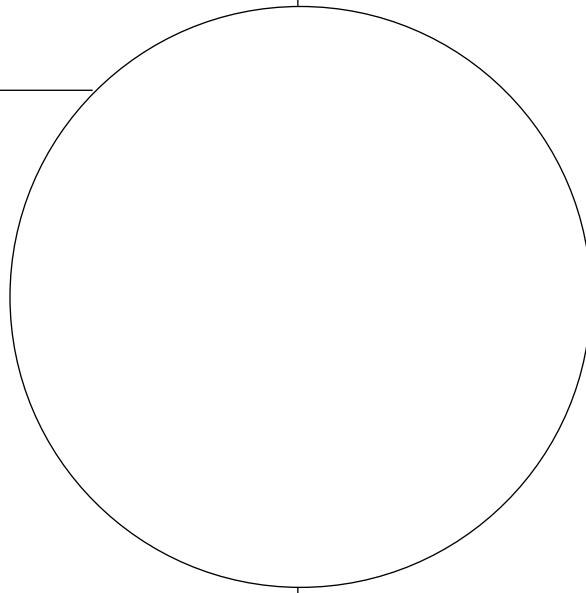
#### **Capítulo 5**

<b><i>Propuesta de ordenanza modelo sobre energía solar para producir agua caliente sanitaria.</i></b>	47
--	----

#### **Capítulo 6**

<b><i>Motivaciones de la propuesta.</i></b>	53
---	----

<b><i>Anexos normativos</i></b>	61
---------------------------------	----



**P** **Presentación**

# Presentación

P

El Plan de Fomento de las Energías Renovables en España, estableció como objetivo, para el año 2010, alcanzar los 4 millones de metros cuadrados de paneles solares, a instalar principalmente en edificios de viviendas destinados a la producción de agua caliente sanitaria, aunque también en hoteles, residencias, instalaciones deportivas o para el calentamiento de piscinas.

Para conseguir este objetivo, que supone multiplicar por diez la superficie instalada actualmente, se requiere un gran esfuerzo para aprovechar mejor esta fuente energética, que llega hasta nosotros limpia e inagotable.

Dado que en las ciudades las emisiones contaminantes de los combustibles fósiles tienen una incidencia mayor en la actividad humana, la utilización de la energía solar permitirá disminuir estas emisiones, originadas por los sistemas tradicionales de producción de agua caliente.

Por esta razón es necesaria la intervención de los Ayuntamientos, como Administración más en contacto con los ciudadanos, de forma que en el ámbito de sus competencias induzcan al uso de la energía solar al ciudadano, a través de planes de actuación urbanística y ordenanzas municipales

Por estos motivos y como respuesta a las inquietudes y demandas de asesoramiento que durante los últimos meses se han formulado al IDAE, por parte de algunos Ayuntamientos, y que han surgido teniendo como referencia principal las Ordenanzas Municipales de captación solar promulgadas por los Ayuntamientos de Sant Joan Despí y de Barcelona, se realiza la presente propuesta.

El trabajo resume las bases jurídicas sobre las que se asientan iniciativas de esta naturaleza y propone un texto modelo de Ordenanza Solar, que tiene un carácter general y abierto, y que deberá ser desarrollado y completado, en cada caso, en función de las particularidades de cada municipio.

Esta versión regula la incorporación de sistemas de captación y utilización de la energía solar activa de baja temperatura para la producción de agua caliente sanitaria y calentamiento del agua de piscinas, pudiendo, en el caso que se estime conveniente, introducir otras aplicaciones como el calentamiento del agua de aporte en procesos industriales, necesidades de determinadas actividades agronómicas etc.

La implantación de una Ordenanza solar en un municipio, debería ir acompañada de algunas medidas complementarias:

- Que la Ordenanza esté consensuada con los sectores afectados: arquitectos, ingenieros, promotores, constructores, instaladores y ciudadanos.
- Que el Ayuntamiento dé ejemplo, realizando estas instalaciones en sus propios edificios:

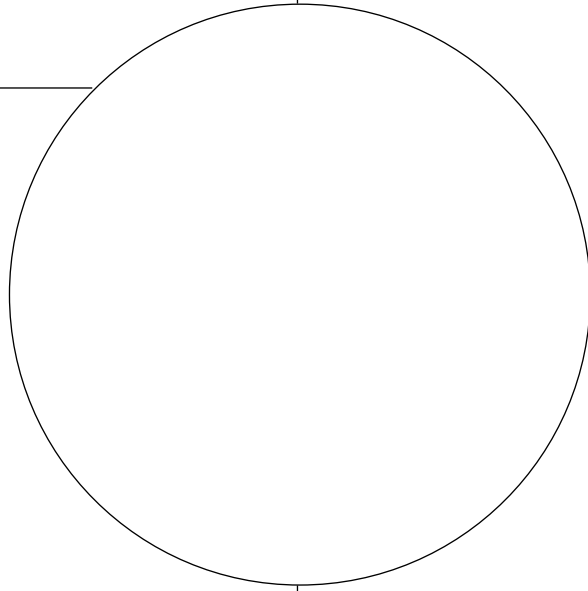
colegios, polideportivos, piscinas etc.

- Que el Ayuntamiento realice campañas de concienciación ciudadana.

En definitiva, con la publicación de este documento, el IDAE quiere contribuir al desarrollo de la energía solar en nuestro país, que cuenta con el potencial más elevado de Europa, debido a nuestra privilegiada situación geográfica y a la climatología.







**1**

**Estudio del origen de las ordenanzas municipales para el aprovechamiento de la energía solar**

# Estudio del origen de las ordenanzas municipales para el aprovechamiento de la energía solar

## 1

### 1.1. Fundamento de la competencia del municipio.

1. La competencia de los municipios para aprobar Ordenanzas se fundamenta en la autonomía municipal reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución, (así lo viene entendiendo la doctrina española, entre otros EMBID IRUJO<sup>1</sup>, DOMPER FERRANDO<sup>2</sup>). Esta competencia originaria se ejerce en todos aquellos ámbitos materiales en los que el municipio en un momento histórico dado debe actuar, (en la actualidad: tráfico, disciplina urbanística, abastecimiento y depuración de aguas, residuos, etc...).

2. Sin perjuicio de lo anterior, la previsión expresa de la potestad normativa del municipio ha sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico hasta llegar a la vigente legislación de régimen local - art. 4.1.a) y art.

<sup>1</sup> EMBID IRUJO A. "Ordenanzas y reglamentos municipales" en Tratado de Derecho municipal, Dir. MUÑOZ MACHADO, S., Madrid, Cívitas, 1988, pág. 393.

<sup>2</sup> DOMPER FERRANDO, J. El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas. Madrid, Cívitas, 1992, pág. 268 y 269.

84.1.a) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) - Conforme a lo dispuesto en el art. 4.1.a) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) corresponde en todo caso a los municipios la potestad reglamentaria dentro de la esfera de sus competencias.

3. En nuestro ordenamiento, a diferencia de lo que ocurre en otros Estados, la esfera de competencias municipales se determina por la ley. Tanto a lo largo de la historia como en el momento actual las competencias municipales son de configuración legal. El nuestro sería un sistema en el que no se reconoce competencia universal al municipio para actuar en todos los asuntos "vinculados a la comunidad local" sino que se trata de competencias reconocidas en cada caso por ley.

No obstante, la distinción entre ambos puntos de partida - competencia universal *versus* competencias determinadas legalmente - se difumina si se tiene en cuenta que los resultados en los dos sistemas son

similares: la atribución legal de competencias al municipio tiene que respetar en todo caso la garantía constitucional de la autonomía local y a estos efectos es objeto de fiscalización por la jurisdicción constitucional; el municipio en el ejercicio de sus competencias debe respetar el principio de reserva y primacía de ley, y puede ejercer su iniciativa - en nuestro ordenamiento los municipios pueden emprender cualquier actividad económica ex art. 128.1 de la Constitución y art. 86.1 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) que afecte al ámbito de sus intereses - siempre que esa materia no haya sido atribuida por ley al Estado o a las Comunidades Autónomas.

En síntesis lo que aquí se mantiene es que el art. 25.1 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) que declara la competencia general del municipio para la gestión de sus intereses, promoviendo toda clase de actividades y servicios que contribuyan a satisfacer todas las necesidades de la comunidad vecinal, está limitado por el propio texto que establece este principio "en el ámbito de sus competencias". Y estas competencias parece ser que se atribuyen por ley (art. 25.3 y art. 2 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local).

Esto no vacía de contenido la declaración general del art. 25.1 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) sino que cabe la siguiente solución:

a) El municipio tiene competencia legal para gestionar servicios públicos en las materias y grado que determinan las leyes (art. 25.1 y 25.3 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local).

b) Además el municipio tiene competen-

cia para gestionar cualquier actividad económica que satisfaga las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 86.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y art. 128.2 de la Constitución).

Por otra parte, cabe también hacer el siguiente análisis:

a) Si hay competencia universal sólo limitada por vinculación a intereses vecinales, e inexistencia de ley atribuyendo la competencia al Estado o a la Comunidad Autónoma, entonces toda Ordenanza que respete estos dos requisitos es, prima facie, válida.

b) Si por el contrario, se mantiene la estricta necesidad de un precepto legal que atribuya o precise la competencia de las Corporaciones Locales dentro del listado del art. 25.1 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) o ampliando éste, entonces toda Ordenanza para ser válida ha de tener una base legal concreta.

No obstante, hay que dejar constancia de que en la doctrina y la jurisprudencia no existe unanimidad sobre esta cuestión del fundamento de la competencia municipal.

Hay autores que, pese a nuestra tradición, sostienen de forma más o menos convincente que en la actualidad el principio de universalidad de la competencia -Allzuständigkeitprinzip- rige, como en Alemania, en la determinación de las competencias que corresponden al municipio [BARNÉS, J. "Subsidiariedad y Autonomía Local en la Constitución" Anuario del Gobierno Local, 1997, pág. 95, SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local, 5ª Ed., 2000, págs. 60-61 y CARRO-FERNÁNDEZ

VALMAYOR, J.L. "El debate sobre la autonomía local", RAP núm. 147 (1998), pág. 92, del mismo autor "La cláusula general de competencia municipal", Anuario del Gobierno Local, 1999-2000, pág. 37].

Un análisis ponderado de esta cuestión en GALLEGO ANABITARTE, A. Tutela y Autonomía local/Recepción doctrinal y conciencia histórica, Marcial Pons, (en prensa), que se sigue aquí.

En la jurisprudencia encontramos algunas sentencias que aluden expresamente al reconocimiento de esa competencia universal en el derecho vigente – Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 21 de mayo de 1997, Ar. 5941<sup>3</sup>, y STS de 17 de marzo de 1999, Ar. 3003<sup>4</sup> -; mientras que en otras resulta claro que las competencias del municipio las determina el legislador - STS de 18 de diciembre de 1997, Ar. 9368; STS de 15 de junio de 1992, Ar. 5378 y STS de 24 de enero de 2000, Ar. 331 -.

3 Fundamento de derecho 5º: "La ley 2 de abril 1985, número 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, no parece dejar margen de duda razonable alguno. En su artículo 25 comienza sentándose un principio favorable a la competencia genérica del municipio en torno a su círculo de intereses (...) Frente a estos preceptos legales, y al principio de reconocimiento de la competencia genérica del municipio entorno a su círculo de intereses

4 La citada sentencia, que es de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, recurso sobre el salario de unos trabajadores de unas ikastolas privadas que se convierten en públicas, declara en su fundamento de derecho tercero lo siguiente:

"Ante la imposibilidad de plasmar un criterio de concreción legal de competencias, ha de admitirse el derecho de las Corporaciones Locales a intervenir con la intensidad y alcance máximo que permita la implicación de los intereses de diferentes colectividades territoriales en cualquiera de dichos asuntos, estando atribuida a la legislación básica estatal una función de aseguramiento de un mínimo competencial a la Administración local".

Por último hay sentencias que conducen a un resultado que se podría mantener en todo caso, con independencia del fundamento de la competencia del que se parta. Es el supuesto de la STS de 16 de septiembre de 1993, Ar. 6530, que anula los acuerdos del Ayuntamiento de Madrid en los que conviene con CAMPSA la instalación de puntos de venta de carburantes y combustibles líquidos, y en la que se declara (Fundamento de Derecho 2º) que "salvo en la estricta materia de los servicios municipales mínimos, en los demás casos no puede actuar el municipio si existe una competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma que implica la titularidad del servicio". También es el caso de la STS de 14 de noviembre de 1995, Ar. 8567, que anula una Ordenanza municipal sobre aprovechamientos de pastos locales contraria a una ley autonómica previa sobre bienes comunales, materia reservada a la ley por el art. 132.1 de la Constitución; y la Sentencia del Tribunal de Justicia de Andalucía de 21 de diciembre de 1999, Ar. 4220, que declara nulos ciertos preceptos de un Reglamento Municipal sobre el otorgamiento de concesiones y licencias para instalación de quioscos en la vía pública, por cuanto que dicha regulación municipal vulnera el principio de primacía de ley. Por este mismo motivo, la STS de 1 de julio de 1999, Ar. 6411, anula parcialmente la Ordenanza reguladora del uso del euskera contraria a la Ley (vasca) 10/1982, de 24 de noviembre, sobre Normalización del Uso del Euskera. En otro orden de cosas, la STS de 7 de julio de 1999, Ar. 6869, resulta de gran interés toda vez que anula el acuerdo municipal en el que se deniega una licencia de bar al amparo de una Ordenanza municipal que había prohibido la apertura de nuevos bares en un distrito de la ciudad. El Tribunal entiende que semejante prohibición cuando obedece a finalidades ajenas al bien jurídico pro-

tegido en el RAMINP (Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre) - evitar que se produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente - no puede adoptarse sino es a través del planeamiento urbanístico.

4. Con independencia de esta cuestión, es claro que los ámbitos materiales en los que el municipio ejerce en todo caso competencias vienen enumerados en la ley que de modo básico resulta aplicable a todo el Estado, en el art. 25 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local). Además, el municipio, por sí o asociado, está obligado por el art. 26 LRBRL a prestar ciertos servicios mínimos, que, junto a las materias que se enuncian en el art. 25 LRBRL, son considerados el núcleo tradicional de competencias municipales.

5. Dentro de las materias de competencia municipal del art. 25 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) y de los servicios mínimos obligatorios del art. 26 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) se encuentra la protección del medio ambiente [art. 25.2.f) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) y art. 26.1.d) LRBRL]. - Si bien es cierto, que sólo constituye un servicio obligatorio en aquellos municipios con población superior a 50.000 habitantes -.

Asimismo conforme al art. 28 LRBRL pueden los municipios realizar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la protección del medio ambiente.

6. Teniendo en cuenta que la LRBRL (Ley 7/1985,

de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) reconoce la potestad reglamentaria del municipio en aquellas materias de su competencia y que la protección del medio ambiente es materia de competencia municipal [art. 25.2.f) LRBRL], parece claro que el municipio puede aprobar Ordenanzas en materia de protección ambiental, lo que actualmente viene además demandado por la Unión Europea - el 5º Programa comunitario sobre Medio Ambiente (1993-2000) declara que "las administraciones locales tienen un papel especialmente importante a la hora de garantizar un desarrollo sostenible mediante sus competencias reglamentarias" -.

7. Por otro lado, parece evidente que una regulación sobre la obligación de incorporar a los edificios instalaciones de captación y utilización de energía solar es una regulación de protección ambiental, pues aunque se trate de una medida sobre el uso de la energía es claro que incide decisivamente en el medio ambiente, debido a que la utilización de la energía solar supone reducir el impacto ambiental si se compara con otras fuentes de producción energética. En este sentido, parece entenderlo igualmente la Ley (catalana) 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, que, en su art. 103<sup>5</sup>, dentro del Título VI "Competencias municipales" considera una actuación en materia de medio ambiente "la regulación de las condiciones de insonorización interior de los edificios y de las medidas de ahorro y uso eficiente de la energía".

8. Por ello la competencia municipal para

5 El art. 103 es del siguiente tenor literal:

"Se consideran áreas de actuación en materia de medio ambiente, defensa de los usuarios y consumidores, salud pública y sanidad las siguientes:

Primero.- En relación con el medio ambiente: (...)

g) La regulación de las condiciones de insonorización interior de los edificios y de las medidas de ahorro y uso eficiente de la energía y de recursos naturales".

aprobar una Ordenanza en materia de instalaciones para captar y utilizar energía solar parece fundamentarse en el art. 25 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), concretamente en su apartado 2, letra f).

Asimismo el art. 25.1 permite al municipio promover en el ámbito de sus competencias toda clase de actividades que contribuyen a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal.

Esto es así sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma, como en el caso de Cataluña, reconozca expresamente competencia al municipio para adoptar una regulación sobre este particular. Este art. 25.2,f) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) proporcionaría, en principio, cobertura suficiente para que un municipio aprobara una Ordenanza sobre energía solar. Este sería el caso del municipio catalán de Sant Joan Despí que ha aprobado su Ordenanza de captación de energía solar sobre esta base competencial que le ofrece la legislación estatal básica de régimen local.

9. Así las cosas, ningún problema de constitucionalidad plantea el precepto legal de la Ley (catalana) 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, que reconoce competencia al municipio de Barcelona para aprobar una regulación de protección medioambiental en la que se establezcan medidas de ahorro y uso eficiente de la energía. La constitucionalidad del precepto autonómico resulta de su compatibilidad con la legislación estatal sobre régimen local, concretamente con la LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local).

10. Por último, desde la perspectiva del

contenido de esta regulación también puede defenderse la competencia del municipio toda vez que la obligación de incorporar instalaciones de energía solar debe depender, por razones de eficiencia, del nivel de demanda energética, y esto a su vez dependerá claramente de la vivienda tipo de cada municipio, que se fija en función de las determinaciones del planeamiento urbanístico del respectivo término municipal. Por otro lado, es evidente que este tipo de regulación incide en la competencia local, en la medida que serán los órganos municipales los competentes en todo caso para verificar la existencia de las instalaciones y su adecuación con los planes urbanísticos, al menos en lo relativo a los aspectos estéticos y paisajísticos afectados por estas nuevas instalaciones.

## **1.2. Posibles objeciones a esta competencia municipal.**

A pesar de lo expuesto, es posible formular algunas objeciones, bien con carácter general (A y B), bien a la posibilidad de que el municipio garantice el cumplimiento de la Ordenanza mediante el establecimiento de nuevas infracciones y sanciones (C).

### **1.2.1. Falta de una Ley previa que reconozca expresamente la competencia.**

1. En la práctica lo más frecuente es que los municipios regulen sobre una determinada materia al amparo de una expresa previsión legal. Normalmente existe una ley sectorial que sirve de cobertura a la competencia del municipio para aprobar Ordenanzas sobre una materia específica. Así viene ocurriendo, por ejemplo, en materia de residuos urbanos, ya la Ley (estatal) 42/1975, sobre recogida y tratamiento de desechos y residuos sólidos urbanos reali-

zaba esta atribución en su art. 11, y actualmente es la Ley básica del Estado 10/1998, sobre residuos (art. 4.3) la que atribuye expresamente a las Entidades locales la competencia para aprobar Ordenanzas sobre gestión de residuos urbanos.

2. En esta línea, encontramos la opinión de un autor - concretamente, Enrique DOMINGO LÓPEZ, "El aprovechamiento energético de las radiaciones solares: Cuestiones jurídicas fundamentales (I)", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 183, (2001), pág. 145 - que sostiene "que se ha de exigir con carácter previo, una norma con rango de ley estatal o autonómica" que "legitime a los Ayuntamientos al establecimiento de medidas" como "la de imponer a los propietarios de viviendas la instalación de paneles solares para el uso doméstico de calentamiento de agua".

3. Asimismo es cierto - como sostiene el autor citado - que en el caso que nos ocupa, si se exige una ley previa que reconozca a los municipios la competencia para aprobar una Ordenanza que imponga la obligación de instalar y usar paneles solares para producir agua caliente sanitaria, el ejercicio de esta competencia sólo resultará posible al amparo de la Ley estatal sobre protección atmosférica en aquellas áreas declaradas zonas de atmósfera contaminada, pero no en otras zonas. En efecto, el art. 9.1 Ley estatal 38/1972, de 22 de diciembre, de Protección del ambiente atmosférico, que permite a los municipios aprobar Ordenanzas para disminuir la contaminación atmosférica, es del siguiente tenor literal:

*"Corresponde a los Ayuntamientos, cuyos*

*términos municipales, en todo o en parte, sean declarados zonas de atmósfera contaminada, la promulgación de las correspondientes Ordenanzas o la adaptación de las existentes, de acuerdo con los fines y medidas previstos en esta Ley."*

4. Siguiendo la opinión de este autor, y de todos aquellos que exigen un reconocimiento expreso de la competencia reglamentaria del municipio en relación con cada sector de la actividad local (contaminación atmosférica, ruido, tráfico, residuos urbanos), los municipios españoles sólo tendrían competencia para aprobar Ordenanzas de captación solar en zonas de atmósfera contaminada, salvo que una nueva ley estatal o autonómica les atribuyera esta competencia. Así, el único municipio, del que tenemos noticia, que resultaría competente para aprobar una Ordenanza de captación solar en todos los casos - sin necesidad de que la zona haya sido declarada de atmósfera contaminada - sería el de Barcelona, en virtud de la Ley (catalana) 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

5. No obstante, esta postura tiene sus puntos débiles. Esta exigencia de una ley que expresamente reconozca en cada caso la competencia municipal para dictar Ordenanzas sobre una determinada materia es discutible.

El municipio puede aprobar normas sin necesidad de que la ley lo autorice específicamente en cada caso, - en nuestra doctrina lo defiende expresamente PAREJA, C., "Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales", RAP núm. 138, (1995), pág. 134 -, dado que, como se ha

expuesto, *supra* en este mismo capítulo II, en el epígrafe 1, el art. 4.1.a) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) atribuye la potestad reglamentaria a los municipios en el ámbito de sus competencias.

La falta de una ley que sirva específicamente, y no sólo de modo genérico, como cobertura a la competencia municipal para aprobar Ordenanzas sobre una determinada materia no es una objeción real. Así lo ha entendido también la jurisprudencia, en concreto para el supuesto de Ordenanzas de prevención de incendios, muy similar a la Ordenanza de captación de energía solar, Sentencia del Tribunal Supremo 14 de enero de 1998, Rec. núm. 185/92, Ar. 561, en la que al respecto se declara:

*"Es competencia municipal, y esto nadie lo discute, la prevención y extinción de incendios [art. 25.2 c) LRBRL]. No pueden pues cuestionarse las atribuciones del Ayuntamiento de Madrid para, a través de una Ordenanza, exigir, como medida de prevención de incendios, que en los locales públicos no exista ningún punto a más de veinticinco metros de una salida al exterior. Si resulta que una norma estatal establece que la distancia mínima debe ser no inferior a cincuenta metros, no por ello existe una discrepancia irreductible entre ambas disposiciones, ya que, la corporación municipal, en uso de sus competencias y "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas" (art. 25.2, citado), puede, respetando el "mínimum" establecido por la norma estatal, adoptar las disposiciones que estime convenientes al objeto de adaptar la genérica previsión estatal a la realidad propia de su municipio, en este caso, de una gran ciudad como*

*Madrid, con el fin de salvaguardar valores constitucionalmente protegidos: la vida, la integridad física y la seguridad de las personas".*

6. Lo único que se exige en nuestro ordenamiento jurídico es que determinadas materias sean reguladas por ley - reserva de ley -, lo que es, por ejemplo aplicable a la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales (art. 53.1 de la Constitución). En este caso, no parece que la regulación de la obligación del uso de energía solar para producir agua caliente sanitaria (ACS) sea regulación del ejercicio del derecho de propiedad. E incluso contando con que así fuera hay que tener en cuenta que "la función social de este derecho delimita su contenido de acuerdo con las leyes" (art. 33.2 de la Constitución), es decir, que el interés general, en este caso, el interés social en el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 de la Constitución) justifica la imposición de límites en el derecho de propiedad, - derecho que no tiene carácter absoluto -.

En este sentido lo entiende la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sentencia de 3 de febrero de 1989, Ar. 807, y Sentencia de 15 de junio de 1992, Rec. núm. 2032/90, Ar. 5378, así como la de los Tribunales Superiores de Justicia, como ejemplo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 20 de diciembre de 1994, Ar. 6973, que enjuicia la Ordenanza del Ayuntamiento de Santander sobre protección del medio ambiente, sobre ruidos y vibraciones, declara en su fundamento de derecho 4º: "Que la restricción en el uso de la propiedad de un inmueble en función del derecho a disfrutar por la comunidad en



general de un ambiente adecuado, artículo 45.1) de la Constitución confiere cobertura mediante una norma legal, a la intervención por la Administración local, artículo 25.f) de la Ley de 2 de abril 1985, de la actividad de los ciudadanos en orden a garantizar ese derecho".

De este artículo 33.2 de la Constitución también se deriva que la "reserva de ley" es en este caso relativa, es decir, que estos límites al derecho de propiedad se han de imponer "de acuerdo con las leyes", y no "sólo por la ley". Por ello las Corporaciones locales tienen competencia para establecer la delimitación del contenido del derecho de propiedad, conforme a su función medioambiental - ejemplo de ello es la obligación contenida en las modernas Ordenanzas sobre gestión de residuos urbanos de disponer en los inmuebles de un espacio necesario para facilitar el almacenamiento de los distintos tipos de residuos. Es el caso de la Ordenanza de Villaviciosa de Odón, BOCM 26/9/92, que en su art. 28 establece que "Las dependencias y locales comerciales integrantes en un inmueble que diariamente produzcan residuos en cantidad superior a la capacidad de un recipiente normalizado deberán tener un cuarto de basuras propio en el local". Igualmente el art. 204 de la Ordenanza de Coslada, BOCM 25/4/95 dispone que "toda edificación cuya actividad produzca residuos sólidos dispondrá de un local de capacidad y dimensiones adecuadas para el correcto almacenamiento de los mismos".

7. Por otra parte, la realidad de nuestro régimen local nada tiene que ver con la exigencia de autorización legal expresa para que el municipio ejerza su potestad reglamentaria. Es un hecho que la mayoría de los municipios españoles han aprobado Ordenanzas en materia de ruido al amparo del art. 9.1 de la ley estatal de protección atmosférica<sup>6</sup> para todo

tipo de circunstancias y no sólo cuando el término municipal ha sido declarado "zona de atmósfera contaminada".

Es asimismo evidente que muchos municipios han dictado una regulación en materia de residuos tóxicos y peligrosos en la medida en que su gestión incide en el interés local, (arts. 241 a 250 de la Ordenanza de Medio Ambiente de Coslada, BOCM 24/5/95, y arts. 189 a 195 de la Ordenanza sobre Medio Ambiente de Barcelona, BOPB 16/6/99) a pesar de que desde el año 1986 con la aprobación de la Ley estatal básica 20/1986, sobre residuos tóxicos y peligrosos, la competencia expresa de los municipios en relación con la gestión de esta clase de residuos se reduce al otorgamiento de la licencia de actividad, a la que están sujetas las instalaciones de producción y gestión de estos desechos.

### **1.2.2. La Competencia Estatal y Autonómica en materia de Energía y Medio Ambiente. (Ley de Ordenación de la Edificación).**

1. Conforme a los artículos 149.1.23<sup>a</sup> y 149.1. 25<sup>a</sup> de la Constitución y a lo dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía corresponde al Estado aprobar la legislación básica en materia de protección del medio ambiente y de energía, mientras que a las Comunidades Autónomas les corresponde la competencia para aprobar el desarrollo legislativo de estas bases, lo que en el ámbito del medio ambiente se traduce asimismo en la posibilidad de elevar el nivel de protección ambiental establecido por el

6 HUERTA HUERTA, R. - HUERTA IZAR DE LA FUENTE, C. Tratado de Derecho Ambiental, Tomo I, Bosch, 2000, pág. 389, pone, entre otros, el ejemplo del municipio de Vitoria.

Estado por medio de las "normas adicionales de protección" previstas en el art. 149.1.23ª de la Constitución ("El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección").

La competencia estatal sobre las "bases" o "legislación básica" supone el establecimiento de una ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso (STC 170/1989, FJ 2º). Lo básico equivale (STC 48/81 citada por la STC 102/1995, FJ 8º) a lo fundamental o principal de una materia y su finalidad consiste en asegurar el interés general superior a los intereses de las Comunidades Autónomas. Se trata asimismo de establecer un común denominador normativo. (STC 48/81 citada por la STC 102/1995, FJ 8º).

2. Con apoyo en estos títulos competenciales - legislación básica sobre energía y medio ambiente - el Estado ha aprobado el art. 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la Edificación, precepto en el que se hace referencia los requisitos técnicos básicos de la edificación relativos a su funcionalidad, seguridad y habitabilidad. Y concretamente entre los requisitos relativos a la habitabilidad se señalan [art. 3.1c).3)] el "Ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio".

3. Por tanto, de esta regulación estatal (Ley 38/1999) se desprende que las medidas de ahorro de energía forman parte de los requisitos básicos que han de cumplir los edi-

ficios, aunque la propia Ley de Ordenación de la Edificación no concreta cuáles han de ser las exigencias que se han de cumplir en relación con estos requisitos básicos. No obstante, a este respecto la propia Ley de Ordenación de la Edificación prevé en su disposición final 2ª que estos requisitos básicos de la Edificación relativos a las medidas de ahorro de energía han de ser establecidos por el Gobierno en un Código Técnico de la Edificación, que se aprobará mediante Real Decreto en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Ley (mayo 2000).

Parece que, en principio, la competencia para aprobar las medidas de ahorro energético de los edificios - entre las que se puede encontrar la instalación de paneles solares para producir ACS - ha sido asumida por el Estado en ejercicio de su competencia para dictar la legislación básica en materia de energía y de protección del medio ambiente. A esta conclusión no cabe objetar que la adopción de esta medida de carácter técnico no resulta muy acorde con la fijación de las "bases", porque como ha explicado el TC, STC 102/1995, (FJ 8º): " "la legislación básica" (...) Habrá de ser, en principio, un conjunto de normas legales, aun cuando también resulten admisibles - con carácter excepcional, sin embargo - las procedentes de la potestad reglamentaria que la Constitución encomienda al Gobierno de la Nación (art. 97 de la Constitución), siempre que resulten imprescindibles y se justifiquen por su contenido técnico o por su carácter coyuntural o estacional, circunstancial y, en suma, sometido a cambios o variaciones frecuentes e inesperadas ".

4. A pesar de que existe la posibilidad de que el Gobierno cuando apruebe el Código Técnico de la Edificación establezca medidas de ahorro energético en los edificios, esta pre-

visión no vacía de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>, ni las de los municipios. En este sentido el art. 3.2 Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación dispone que el Código Técnico de la Edificación "es un marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones", es decir, no supone una regulación exhaustiva de las exigencias técnicas de la edificación. A mayor abundamiento, el propio art. 3.2 *in fine* Ley Ordenación de la Edificación señala que "El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad", lo que deja abierto un espacio a la regulación que adopten Comunidades Autónomas y municipios sobre exigencias técnicas de los edificios.

En este sentido, aunque parece que el Código Técnico de la Edificación es la norma adecuada para establecer la obligación de incorporar sistemas de captación solar, ésto no excluye la competencia municipal para aprobar ordenanzas sobre esta materia. En primer lugar, porque este Código estatal tendrá un carácter básico y resultará aplicable a todo el territorio español, sin que en él se puedan tomar en consideración las peculiaridades propias de cada ámbito geográfico, mientras que la obligación de incorporar paneles solares a las nuevas edificaciones o a las rehabilitadas se debe imponer teniendo además en cuenta las circunstancias climatológicas y urbanísticas de cada municipio en cuestión - la cantidad de horas anua-

7 STC 102/1995, FJ 8º *in fine*: "en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica (...) no puede llegar (...) a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido".

les de exposición al sol, y el dato de la vivienda tipo de cada municipio son datos fundamentales para conocer si la instalación de paneles solares resulta eficiente, y, por tanto, obligatoria en el respectivo término municipal -, por lo que es una decisión que debe asimismo corresponder, en cada caso concreto, a cada Ayuntamiento. Además es perfectamente lógico que así sea, pues el Ayuntamiento será el competente, según nuestro ordenamiento jurídico, para controlar e inspeccionar estos usos que pueden ser molestos o incómodos para el vecindario, y para verificar su adecuación a la normativa sectorial y urbanística a través de las licencias.

Sin embargo, no se puede negar que en virtud del supuesto competencial del art. 149.1. 25ª (Bases de la Energía) y del art. 149.1. 23ª (Bases del Medio Ambiente) de la Constitución, el Estado puede dictar un Reglamento sobre esta materia en el que, tras fijar los parámetros –población, clima, tipo de vivienda-, los Ayuntamientos por medio de sus Ordenanzas deberían regular esta cuestión para su respectivo municipio.

5. Hasta el momento no se conoce que alguna Comunidad Autónoma, en su competencia de desarrollo legislativo de las bases estatales sobre energía o medio ambiente, haya aprobado una regulación sobre la obligación de incorporar en los edificios instalaciones solares para producir ACS, a excepción del caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que, como se ha expuesto, en su Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, reconoce competencia al municipio de Barcelona para aprobar una regulación de protección medioambiental en la que se establezcan medidas de ahorro y uso eficiente de la energía. Además

nada habría de impedir que otras Comunidades Autónomas siguieran el ejemplo de Cataluña y, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos establecidos en el art. 2 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), atribuyeran esa competencia a los municipios, teniendo en cuenta que las Corporaciones Locales son las que en todo caso van a resultar competentes para ejercer el control de estas medidas de ahorro energético a través de las licencias y, por consiguiente, van a verse en cualquier caso afectadas por una regulación de este tipo.

6. No obstante, en la legislación autonómica sobre los requisitos de habitabilidad de las viviendas, aprobada con base en el art. 148.1.8 de la Constitución (urbanismo y vivienda) - sin ánimo de exhaustividad: Ley 2/1999, de 17 de marzo, de la Comunidad de Madrid de Calidad de la Edificación; Decreto 83/1991, de Castilla y León, de 22 de abril, sobre normas de control de calidad de la Edificación; Decreto 112/1986, de 18 de diciembre, sobre condiciones higiénicas y normas de habitabilidad, de la Comunidad Autónoma de Baleares; Decreto 47/1991, de 25 de marzo, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la concesión de la cédula de habitabilidad de la Comunidad Autónoma de Canarias; en la Comunidad Autónoma de Navarra: el Decreto 14/1991, de 22 de agosto, de Cantabria, sobre condiciones mínimas de habitabilidad de viviendas y control de las cédulas de habitabilidad; Decreto 122/1988, de 3 de octubre, sobre habitabilidad de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha; Decreto 73/1988, de 19 de julio, por el que se supri-

me la cédula de habitabilidad de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Decreto 331/1992, de 12 de noviembre, sobre supresión de la cédula de habitabilidad, de la Comunidad Autónoma de Galicia; en la Comunidad de Navarra, Decreto 184/1988, de 14 de junio, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas, así como la concesión y control de las cédulas de habitabilidad; Decreto 467/1991, de 30 de agosto, sobre control de calidad de las Viviendas del País Vasco; Decreto 14/1993, de 11 de marzo, sobre normas de control de calidad, de la Rioja; Decreto 64/1990, de 12 de julio, sobre normas de calidad de la edificación de la Comunidad Autónoma de Asturias - se puede constatar que las Comunidades Autónomas dejan un espacio a la reglamentación municipal de las condiciones de habitabilidad, entre las que se encuentra la determinación de las instalaciones que tienen que incluirse en las viviendas.

Así, por ejemplo, el citado Decreto 184/1988 de la Comunidad Navarra, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas enumera una serie de condiciones en su Anexo I sobre emplazamiento, condiciones del edificio y de la vivienda en sí, - entre las que, por supuesto, no se encuentran las instalaciones de captación solar -; pero, en su art. 5 que lleva el Título Planeamiento especial y Ordenanzas municipales se dispone en relación con estas condiciones mínimas: "...pudiendo los planeamientos especiales y ordenanzas municipales establecer otras condiciones que, derivadas de estudios más pormenorizados, se ajusten más a la realidad de su ámbito. En tales casos, el Departamento de Ordenación del Territorio,

Vivienda y Medio Ambiente, podrá exigir el cumplimiento de tales condiciones para la obtención de la cédula de habitabilidad".

Idéntica disposición se encuentra en el Decreto 14/1991, sobre Condiciones mínimas de habitabilidad de Cantabria, concretamente en el art. 4, que también lleva por título Planeamiento especial y Ordenanzas municipales. En el Anexo I de este Decreto se establecen además las instalaciones mínimas de cada Vivienda (A.2.8), entre las que por ahora no se encuentran, claro está, las instalaciones de captación de energía solar.

7. A pesar de que es jurídicamente posible, a nuestro juicio, la Ordenanza sobre captación solar para usos térmicos que aprobasen los Ayuntamientos no debería ser necesariamente una Ordenanza de edificación, ya que estas medidas - y un ejemplo son las Normas Urbanísticas del Plan de Madrid (art. 5.4) -, parece que se deben incluir en la materia de ahorro de la energía, referido a las condiciones generales para la protección del medio ambiente urbano (así, el P.G.O.U. de Madrid de 1997, título 5).

### **1.2.3. La Reserva de Ley en materia de Infracciones y Sanciones del art. 25 de la Constitución.**

1. Al carecer de una ley previa que regule el régimen de infracciones y sanciones en esta materia, tal y como exige con carácter general el art. 25 de la Constitución y en el caso del medio ambiente el art. 45.3 de la Constitución<sup>8</sup>, los municipios no pueden

incluir un listado de infracciones y sanciones en las Ordenanzas sobre captación solar. Esto es así, a pesar de que en la práctica los municipios hayan adoptado Ordenanzas en las que ellos mismos crean nuevos supuestos de infracciones y sanciones. En estos casos la tipificación de nuevas infracciones y sanciones por los municipios habrá de ser considerada nula por los tribunales en caso de recurso [ejemplo de ello es la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio de 2001<sup>9</sup>, anteriormente puede encontrarse la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante STS) de 6 de febrero de 1996 (Ar. 1098) sobre la regulación de nuevas infracciones y sanciones contenida en la Ordenanza de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Burgos de 27 de septiembre de 1991; la STS

8 El art. 25.1 de la Constitución es del siguiente tenor literal: "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento".

El art. 45.3 de la Constitución establece: "Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

9 En esta STC 132/2001 se declara al respecto, entre otras cosas, lo siguiente en el Fundamento Jurídico 6º:

"En forma similar a como acabamos de recordar en relación con la reserva de ley tributaria, también la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser flexible en materias donde, por estar presente el interés local, existe un amplio campo para la regulación municipal y siempre que la regulación local la apruebe el Pleno del Ayuntamiento. Esta flexibilidad no sirve, con todo, para excluir de forma tajante la exigencia de ley. Y ello porque la mera atribución por ley de competencias a los Municipios — conforme a la exigencia del art. 25.2 LBRL — no contiene en sí la autorización para que cada Municipio tipifique por completo y según su propio criterio las infracciones y sanciones administrativas en aquellas materias atribuidas a su competencia. No hay correspondencia, por tanto, entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local y el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por Ordenanza Municipal puede o debe ser castigada. La flexibilidad alcanza al punto de no ser exigible una definición de cada tipo de ilícito y sanción en la ley, pero no permite la inhibición del legislador".

de 29 de mayo de 1998 (Ar. 5457); y las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Valencia, de 8 de septiembre de 1998 (Ar. 3442); Castilla y León, sentencia de 9 de noviembre de 1998 (Ar. 4136); Cataluña, sentencia de 2 de julio de 1998 (Ar. 2630); Madrid, de 9 de julio de 1998 (Ar. 2840); de Canarias, de 16 de marzo de 1998 (Ar. 692) y Andalucía, sentencia de 11 de mayo de 1998, comentada por Daniel Entrena Ruiz, *Gestión ambiental*, Enero 1999, págs. 60-63, aunque no es imposible encontrar sentencias que admitan la validez de una Ordenanza que crea nuevos supuestos de infracciones y sanciones, como es el caso de las sentencias del TS de 16 de julio de 1998, Ar. 8381, sobre la Ordenanza reguladora del Estacionamiento de Vehículos en determinadas zonas de Madrid y su correspondiente precio público y la de 22 de septiembre de 1999, Ar. 6728, sobre la Ordenanza Limitadora de Aparcamiento del Ayuntamiento de Santander].

2. De esta manera, el incumplimiento de la obligación dispuesta en una Ordenanza municipal de incorporar una instalación de captación y utilización de energía solar para ACS no puede ser reputado como infracción administrativa, y, por consiguiente, no puede ser sancionado. Esto es así, salvo que se aprobara una ley estatal o autonómica con un sistema de infracciones y sancio-

nes, aplicable en el supuesto concreto de la Ordenanza sobre captación de energía solar. Este parece ser el caso de la Ley (catalana) 24/1991, de la Vivienda, utilizada por las Ordenanzas de captación solar del Ayuntamiento de Barcelona y del Ayuntamiento de Sant Joan Despí, aunque algún supuesto de infracción, como es el caso del previsto en el art. 20.2.c) de ambas Ordenanzas - "La no utilización del sistema de calentamiento de agua sanitaria por parte del titular de la actividad que se lleve a cabo en el edificio" -, no parece que encuentre realmente cobertura en la citada Ley catalana de Vivienda.

3. Por el contrario, si lo que se incumplen son los requisitos técnicos de la instalación, una vez que ya existe un proyecto de la misma o incluso cuando ésta ya se encuentra en funcionamiento, entonces sí que cabe entender realizada una infracción y cabe imponer sanciones. Esto es así al amparo del RITE, esto es, del Reglamento de instalaciones térmicas de los edificios aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de Julio, el cual en su art. 18 para el caso de incumplimiento de las disposiciones obligatorias reguladas en el Reglamento o en sus instrucciones técnicas complementarias (ITE) se remite a lo dispuesto en la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, sobre infracciones administrativas (arts. 30 a 37).

### 1.3 . Conclusiones.

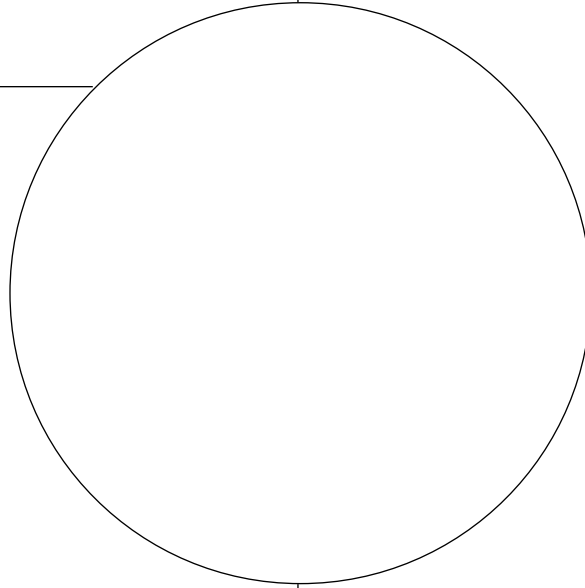
1. La competencia de los municipios para aprobar una regulación sobre instalaciones de energía solar para producir ACS se fundamenta en el art. 4.1.a) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) y art. 25.2.f) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), sin necesidad de que una ley previa expresamente les autorice para ello.

2. El art. 4.1. a) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) atribuye directamente la potestad reglamentaria a los municipios en el ámbito de sus competencias, naturalmente con la exigencia de respetar la jerarquía normativa (las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas) y la reserva de ley (materias que necesariamente deben ser reguladas por ley).

3. La competencia normativa de los municipios sobre protección ambiental les faculta para establecer limitaciones al derecho de propiedad justificadas en interés de la protección ambiental (art. 33.2 y art. 45.2 de la Constitución).

4. La competencia del Estado para aprobar la legislación básica en materia de régimen energético y protección del medio ambiente, puede ejercerse por medio de reglamentos que establezcan los requisitos básicos de habitabilidad de las viviendas. La Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación autoriza al Gobierno a establecer las exigencias que han de cumplir las viviendas en materia de ahorro energético mediante un Código Técnico de la Edificación. La Ley de Ordenación de la Edificación no excluye la competencia del municipio, toda vez que permite que las demás Administraciones públicas competentes - Comunidades Autónomas y Entidades Locales - dicten normas que completen este Código Técnico de la Edificación.

5. Los municipios no pueden crear nuevos supuestos de infracciones y sanciones sin una previa cobertura legal. La exigencia de una ley previa de los arts. 25 y 45.3 de la Constitución no se cubre en este ámbito, por lo que no se puede garantizar el cumplimiento de la obligación de instalar paneles solares por medio de sanciones, aunque sí se puede garantizar de esta forma que las instalaciones resulten adecuadas a lo dispuesto en el RITE.



**2**

**Garantía de la aplicación de la ordenanza:  
Licencias de la actividad y funcionamiento en toda construcción y uso sujetos a la ordenanza**



## Garantía de la aplicación de la ordenanza:

# Licencias de actividad y funcionamiento en toda construcción y uso sujetos a la ordenanza

2

1. Como se ha expuesto *supra* epígrafe II.2.C, no es posible con carácter general garantizar el cumplimiento de la Ordenanza por medio de un régimen de infracciones y sanciones en lo que respecta a su contenido fundamental: la obligación que en ella se impone de incorporar y utilizar sistemas de captación de energía solar para producir ACS. Los municipios carecen de competencia para crear nuevas infracciones y sanciones. Esto es así salvo que una ley, estatal o autonómica, tipificara el incumplimiento de la obligación de incorporar instalaciones solares como infracción administrativa y le vinculara su correspondiente sanción.

2. La única forma de asegurar el cumplimiento de la obligación que establece esta Ordenanza sobre energía solar es exigir en el otorgamiento de la licencia de actividad el proyecto de instalación de paneles solares, y que, tras llevar a cabo la implantación de la correspondiente instalación, para obtener licencia de apertura o funcionamiento se exija un certificado de que la obra se ha realizado conforme al proyecto. [Por ejemplo: art. 82.b) Ordenanza especial

de tramitación de licencias y control urbanístico de 1997 de Madrid. pág. 1071, Acuerdo plenario de julio de 1997].

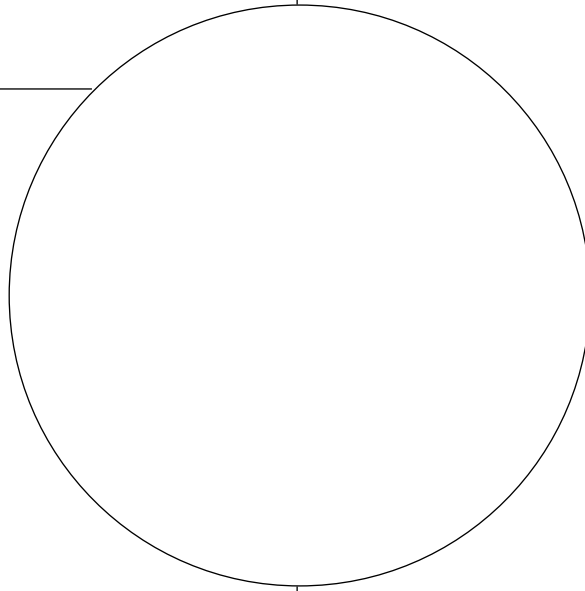
3. Como es conocido, la licencia de actividad permite verificar la conformidad de los usos, actividades o instalaciones con la legislación sectorial protectora del medio ambiente y de la calidad de vida. Se trata de un acto que, conforme a la jurisprudencia - Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de Andalucía de 2 de marzo de 1999, Ar. 797; de Cantabria de 1 de abril de 1998, Ar. 1729, y de 29 de octubre de 1998, Ar. 3964 -, "no habilita para el ejercicio de la actividad autorizada, pues se halla pendiente de la ulterior concesión de la licencia de apertura o de funcionamiento, previas las visitas de comprobación necesarias a cargo de Técnico competente, así como de la corrección de las deficiencias advertidas". Esta doctrina se basa en el art. 34 y Disposición Adicional 5ª RAMINP - Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.

Esta licencia de actividad y la posterior licencia de funcionamiento son así mismo un medio para controlar que las actividades calificadas como insalubres, nocivas, tóxicas y peligrosas conforme al RAMINP, -Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre -, no sean perjudiciales para el medio ambiente y resulten adecuadas a la normativa autonómica y local que desarrolla y complementa este Reglamento.

4. Por ello es necesario el otorgamiento de la licencia de actividad en todos los supuestos de obras y usos a los que resulta de aplicación la Ordenanza de captación y utilización de energía solar, incluido el uso

para vivienda y residencial, al que, de otra forma sólo resultaría exigible la licencia urbanística en virtud del art. 242 de la Ley del Suelo de 1992, que exclusivamente permite controlar la adecuación de las obras a lo dispuesto en los planes de urbanismo y en la legislación del suelo.

En este sentido, la Ordenanza solar introduce una importante novedad, la de someter la construcción de viviendas a licencia de actividad cuando este tipo de uso del suelo solo estaría sometido a licencia de obras, salvo que se tratase de viviendas con garaje a tenor de lo que establece el Reglamento de Actividades molestas, insalubres y peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre en su Anexo número 1 del Nomenclátor sobre actividades peligrosas, nº 722.



**3**

**Estudio de los  
antecedentes**

## Estudio de los Antecedentes

# 3

### 3.1. La ordenanza sobre captación solar de Barcelona.

#### 3.1.1. Alegaciones vertidas durante el procedimiento de elaboración.

1. En relación con las alegaciones vertidas durante el procedimiento de elaboración y presentadas a la Ordenanza barcelonesa de energía solar en el período de información pública por Aguas de Barcelona, por promotores de Vivienda y por APERCA (Asociación de profesionales de energías renovables de Cataluña) resultan especialmente de interés las realizadas por la Asociación de Promotores Constructores de edificios de Barcelona que expusieron lo siguiente:

*"..en relación al contenido del proyecto de Ordenanza que se debate, cabe indicar que las Normas Técnicas vienen siendo reguladas por el Gobierno Central, y en su caso complementadas o/y desarrolladas por las Comunidades Autónomas, lo cual implica que los afectados por ambas disposiciones deben observar las dos, ya sea de forma subsidiaria o complementaria. Por ello, en este caso se produce una disfunción con la*

*intervención municipal, que aunque avalada por la Carta Municipal, busca el amparo técnico jurídico en el Reglamento de Instalaciones Técnicas en los Edificios (RITE), el cual no cubre ni abarca la pretendida cobertura, ya que no profundiza en la cuestión, hace referencia únicamente al sistema de captación de energía como tal".*

Además esta Asociación realizó, entre otras, las siguientes sugerencias:

a) "Discriminar en el texto de la Ordenanza, la parte de derecho sustantivo referida a la obligación del cumplimiento en cuanto a la instalación de un sistema de captación de energía solar, de los criterios técnicos de aplicación".

b) "Omitir en la disposición referencias innecesarias a la protección visual, exigiendo con mejor criterio soluciones compositivas adecuadas, meditadas y estéticas".

2. Asimismo, es de reseñar que, aunque en la elaboración de la Ordenanza de captación solar del municipio de Barcelona se hace referencia a un proyecto de Ordenanza

Solar del Land de Berlín (Alemania), en la actualidad no se ha aprobado ninguna regulación relativa a energía solar en esta ciudad.

3. En relación con las alegaciones presentadas después de la Aprobación inicial del texto de la Ordenanza y durante el resto de su tramitación:

- En la Aprobación Inicial de la Ordenanza de Captación Solar en el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 19 de febrero de 1999 algunos concejales de la oposición, critican la Ordenanza y consideran que responde a unos planteamientos que no son globales, porque se centran exclusivamente en los beneficios de la energía solar, y que no son ambiciosos, porque no comprenden todos los aspectos energéticos referidos a las mejoras ambientales ligadas a la edificación, piensan que su aprobación es fruto de la improvisación, y que responde a intereses particulares.

- Acta de la Sesión de la Comisión de Medio Ambiente y Servicios Urbanos de 17 de febrero de 1999. En esta Sesión se pone de manifiesto que se han recibido dos alegaciones de Greenpeace, una de Arthur Andersen, una de Ecos de Barcelona y una del Grupo Popular.

- En la Sesión del Pleno del Ayuntamiento de 16 de julio de 1999 se aprueba la Ordenanza de captación Solar como Anexo a la Ordenanza de Medio Ambiente. En ese momento se estiman alegaciones presentadas para mejorar los aspectos técnicos del texto aprobado inicialmente pero se desestiman en cambio las alegaciones formuladas por los Grupos de la oposición (Popular y Convergència i Unió), que proponen la incorporación de elementos bioclimáticos en la construcción de los edificios; también se rechaza la propuesta del Grupo Popular

sobre centrales solares fotovoltaicas, porque tienen un coste más alto, etc... También se señala que no se han cuantificado los edificios que, por tener una demanda superior a 292 MJ, están obligados a incorporar las instalaciones de captación y utilización de energía solar, lo que se considera un dato fundamental para poder valorar la efectividad de la normativa que se aprobará.

### **3.1.2. Informe sobre su Aplicación.**

1. La competencia para el otorgamiento de las licencias de obras de edificios con superficie superior a los 2.500 metros cuadrados o cuando el promotor es público corresponde al Instituto municipal de Urbanismo de Barcelona.

2. Según este Instituto la Ordenanza de energía solar del Ayuntamiento de Barcelona ha tenido una aplicación diferida, en dos fases. En la primera fase, - que ha durado desde la entrada en vigor de la Ordenanza, el 1 de Agosto de 2000, hasta el 31 de enero de 2001 -, la Ordenanza sólo se ha aplicado a las edificaciones de más de 21 viviendas y no a las de más de 14 viviendas como se derivaría del texto de la misma, con la finalidad de conceder a los pequeños promotores más tiempo para poder adaptarse a esta regulación. A partir del 31 de enero de 2001, la Ordenanza ha tenido una aplicación plena.

3. La adecuación de la instalación de los paneles solares para ACS (agua caliente sanitaria) a lo dispuesto en la Ordenanza sobre captación solar de Barcelona es objeto de control en el momento del otorgamiento de la licencia de obras, a los efectos

de verificar exclusivamente la existencia o no de un proyecto para tales instalaciones y comprobar el impacto visual y estético de las mismas sobre el edificio y su entorno. Mientras que las características técnicas de la instalación han de ser analizadas y aprobadas o denegadas por los Ingenieros Industriales del Departamento de Medio Ambiente, que son los que intervienen en el otorgamiento de la licencia de actividad. Así pues, según este Instituto municipal de Urbanismo de Barcelona, para poder verificar la adecuación desde un punto de vista técnico del Proyecto de instalaciones solares a lo dispuesto en la Ordenanza solar, caben dos posibilidades:

- O bien en la tramitación de la licencia de obra se remite el expediente al Departamento de Medio Ambiente para que verifiquen las características técnicas de las instalaciones.

- O bien se exige una licencia de actividad, - que como es sabido, se suele tramitar previa o simultáneamente a la licencia de obras (art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955) -, para que en su otorgamiento se tengan en cuenta las cuestiones técnicas relativas a las instalaciones solares.

4. Hasta la fecha la Ordenanza de captación solar de Barcelona no ha sido objeto de recurso. Tampoco han sido recurridos los actos que hayan podido ser adoptados en aplicación de la misma. Aunque en este sentido, hay que tener en cuenta que la Ordenanza ha entrado en vigor relativamente hace poco tiempo.

### **3.1.3. Fundamento de la competencia Municipal para adoptar la Ordenanza.**

1. La Ordenanza de Captación Solar se integra como Anexo en la Ordenanza de Medio Ambiente Urbano del municipio de Barcelona. Esta Ordenanza de Medio Ambiente del municipio de Barcelona ha sido aprobada en ejercicio de la competencia que al municipio le atribuyen los artículos 25.2.f), 26.1.d) y 28 LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) sobre la materia de protección del medio ambiente, y sobre la base de otros títulos más específicos, como los que proporcionan el art. 25.2. h), art. 25.2.l), y art. 26.1.a) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local) .

2. Asimismo la competencia del Ayuntamiento de Barcelona para aprobar una regulación que establezca la obligación de incorporar instalaciones de energía solar para producir agua caliente sanitaria encuentra expresamente su cobertura en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, art. 103, dentro del Título VI "Competencias municipales". El art. 103 es del siguiente tenor literal:

"Se consideran áreas de actuación en materia de medio ambiente, defensa de los usuarios y consumidores, salud pública y sanidad las siguientes:

Primero.- En relación con el medio ambiente: (...)

g) La regulación de las condiciones de insonorización interior de los edificios y de las medidas de ahorro y uso eficiente de la energía y de recursos naturales". Este reconocimiento al municipio de

Barcelona - único caso, por lo que conocemos hasta ahora - de la potestad reglamentaria sobre las condiciones de los edificios relativas a las medidas de ahorro y uso eficiente de la energía o bien se fundamenta en las materias que son competencia municipal en virtud del art. 137 de la Constitución y de la LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), o bien no se funda y entonces, al ser contrario a la atribución de competencias de la LRBRL (arts. 25 y 26), resultaría inconstitucional.

### **3.1.4. Consideraciones críticas sobre la Ordenanza (por parte de la Fundación TERRA).**

Las principales críticas que se han vertido a la Ordenanza barcelonesa sobre captación de energía solar, una vez que esta norma ha sido aprobada, son las siguientes:

- Esta disposición se centra exclusivamente en la energía solar térmica de baja temperatura. (Crítica realizada por la Fundación Terra que considera que no se deben desecher otras alternativas como la energía solar fotovoltaica, la energía solar activa de alta temperatura para calefacción y la captación pasiva).
- Esta regulación concede prioridad a la estética del edificio sobre el ahorro energético y las ventajas ambientales (Objeción realizada por la Fundación Terra).
- Es una norma que no obliga a los propietarios de edificios ya existentes e impide a los particulares adoptar medidas a favor del ahorro energético en estos edificios ya construidos. En este sentido, se denuncia que la Ordenanza no establece un sistema de subvenciones para este tipo de iniciativas (Objeción formulada por la Fundación Terra).
- Es una norma excesivamente técnica, al regular con excesivo detalle los aspectos

particulares de una instalación solar de baja temperatura (Crítica formulada por los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona y por la Fundación Terra).

## **3.2. la ordenanza sobre captación solar de Sant Joan Despí.**

### **3.2.1. Informe sobre su Aplicación.**

1. Como es sabido, este municipio catalán de Sant Joan Despí aprobó una Ordenanza siguiendo el modelo de la Ordenanza de energía solar del municipio de Barcelona, aunque con una exigencia menor con respecto al nivel de demanda de energía, sólo 105 MJ, esto es, la Ordenanza resulta aplicable a edificios con 4 ó 5 viviendas.

2. La Ordenanza entró en vigor el 13 de noviembre de 1999, un día después de su publicación. En este municipio no utilizan ningún modelo que los particulares tengan que cumplimentar a fin de facilitar el control del proyecto de instalaciones de energía solar.

Directamente los promotores particulares o públicos solicitan la licencia de obra en la que ha de incluirse un proyecto sobre captación de energía solar. En la práctica suelen encontrarse con tres supuestos distintos:

- Que el proyecto sea conforme a la Ordenanza sobre Energía solar: una vez examinado se seguirá la tramitación de la licencia.
- Que el proyecto presente anomalías, alguna carencia o resulte deficiente.
- Que el proyecto presentado no incluya nada relativo a las instalaciones solares.

En el segundo caso se devuelve para que se rectifique y en el tercero se exige lógicamente la inclusión del Proyecto.

Cuando el proyecto resulta finalmente adecuado a lo dispuesto en la Ordenanza sobre energía solar se otorga la licencia de modo condicionado. La licencia queda condicionada a la presentación, en este sentido, de un certificado emitido por técnico competente de que la instalación resulta conforme al proyecto, y en segundo lugar, se exige aportar un contrato de mantenimiento de la instalación. Por último, los técnicos municipales realizan una visita de comprobación, y verificado el correcto funcionamiento de las instalaciones, otorgan la correspondiente licencia de ocupación.

3. En este municipio estudian además establecer beneficios fiscales - normalmente exenciones del pago de tasas municipales - a aquellas viviendas que realicen mejoras ambientales, entre las que se encuentra la instalación de captación de energía solar para otros usos no previstos como obligatorios en la Ordenanza de energía solar, - por ejemplo, paneles solares que permitan obtener energía para la calefacción, paneles fotovoltaicos, etc... -.

### **3.2.2. Fundamento de la Competencia Municipal para adoptar la Ordenanza.**

1. La Ordenanza de captación solar de Sant Joan Despí ha sido aprobada con fundamento en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Concretamente en el art. 25.2. f) LRBRL (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), que atribuye a los municipios competencia en materia de protección del medio ambiente, y en el art. 28 que dispone que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas

y, en particular, las relativas a la protección del medio ambiente.

### **3.3. Ley canaria sobre construcción de edificios para la utilización de la energía solar.**

1. Recientemente con la aprobación por la Comunidad Autónoma de Canarias de la Ley 1/2001, de 21 de mayo (publicada el 5 de julio de 2001, B.O.E. núm. 160), sobre construcción de edificios para la utilización de energía solar, se ha puesto de manifiesto que la legislación autonómica también puede impulsar la utilización de la energía solar para usos térmicos.

2. La citada Ley ha sido aprobada con fundamento en la competencia autonómica sobre energía, así como sobre medio ambiente y turismo (arts. 32 y 33 de su Estatuto de Autonomía, en relación con los arts. 149.1.23, 149.1.25 y 148.1.9 de la Constitución).

No obstante, es claro que se trata de una regulación sobre protección del medio ambiente, la propia exposición de motivos de la Ley expresamente señala lo siguiente:

"la conveniencia de que los poderes públicos adopten cuantas medidas estén a su alcance para extender el aprovechamiento (...) de la energía solar"..."la conveniencia de hacerlo no es sólo el ahorro energético, sino que son conocidas, por no decir evidentes, las ventajas medioambientales".

3. El objeto de la Ley consiste exclusivamente en obligar a que todos los edificios destinados a vivienda y cualquier otra cons-



trucción en la que se tenga necesidad de producir agua caliente para uso humano (usos agrícolas, ganaderos, asistenciales, docentes, hoteleros, etc...), cuenten con todos los aparatos y equipos necesarios que los hagan aptos para conectarse con las placas solares para obtener energía solar térmica con el fin de producir agua caliente sanitaria. La obligación que impone la Ley es, pues, la de preinstalación (término también utilizado por el Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Calviá y por la Propuesta no de Ley del Parlamento Andaluz sobre energía solar, vid. al respecto infra epígrafes 5 y 6 de este capítulo), dejando la decisión de la efectiva utilización de sistemas de captación de energía solar para un momento posterior que, en principio, y salvo que se regulase posteriormente, queda en manos de los particulares, titulares o usuarios de la edificación. (La propia Exposición motivos de la Ley canaria, alude en su párrafo 6, expresamente a esta cuestión: "promulgar una norma que haga obligatorio a partir de su entrada en vigor proyectar y construir edificios aptos para aprovechar, por la sola decisión de sus usuarios finales, la energía solar").

La obligación de la preinstalación se exige a la proyección y construcción de nuevos edificios y a la rehabilitación de los existentes. Expresamente quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley tres supuestos: insuficiente demanda de agua caliente o de energía que haga injustificable, por ineficiente, la utilización de instalaciones de captación de energía solar; que por su ubicación el edificio carezca de una irradiación anual mínima necesaria, y, por último, que su consumo se vaya a satisfacer con otra fuente de energía renovable.

#### 4. La garantía que la Ley canaria 1/2001

ha dispuesto para el cumplimiento de la obligación no es otra que condicionar licencias municipales y autorizaciones administrativas a la presentación de proyecto técnico en el que esté prevista la referida preinstalación. Es claro que en este texto legal se ha optado por esta forma de asegurar la ejecución de la obligación – como también se propone en este Estudio, véase infra el capítulo III - frente a otras modalidades tradicionales pero no necesariamente más eficaces para ese fin (sanciones, multas coercitivas), que, en cualquier caso, podrían establecerse en una norma autonómica con rango legal.

5. Por último, la Ley prevé que mediante reglamento aprobado por el Gobierno de Canarias se especifiquen antes del 1 de enero de 2002 (fecha de su entrada en vigor) las condiciones técnicas de las instalaciones, y se detalle, en desarrollo de la propia Ley, los requisitos técnicos de aquellos supuestos en los que se excepciona la aplicación de la misma.

6. En definitiva, la aprobación de esta Ley autonómica viene a corroborar el dato de que las medidas sobre energía solar, aunque se fundamentan en una variedad de supuestos competenciales, inciden fundamentalmente en la materia de energía y medio ambiente. Asimismo esta Ley canaria no impide que los municipios de esta Comunidad, aquellos que lo consideren oportuno, aprueben una Ordenanza sobre captación de energía solar, en la que obliguen, dentro de los supuestos previstos en la Ley - en idénticos casos o restringiéndolos por razones justificadas -, a la utilización efectiva de instalaciones solares para usos térmicos. En este sentido, las Ordenanzas municipales pueden servir como un complemento a lo dispuesto en esta Ley canaria.

### **3.4. Regulación sobre instalaciones de captación de energía solar en el plan general de ordenación urbana de Madrid de 1997.**

1. En el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, concretamente en el capítulo 5.4, que lleva por título Fomento de la eficiencia energética, se considera "una medida de ahorro y de mejora en la eficiencia energética", "la utilización de fuentes de energía renovables en el alumbrado, calefacción, climatización y agua sanitaria". Este tipo de medidas, entre las que se incluye claramente la instalación de paneles solares para producir agua caliente sanitaria, gozan de las ayudas y subvenciones que se prevén en el plan - sin perjuicio de que puedan obtener otras subvenciones que establezca el Ayuntamiento en las correspondientes Ordenanzas fiscales -.

2. Para la obtención de las ayudas es necesario que la medida - en este caso la incorporación de sistemas de captación solar para producir ACS - cumpla con todas las condiciones que se establecen en los artículos 5.4.1 a 5.4.5, esto es:

- a) Se incorpore en los correspondientes instrumentos de planeamiento o de ejecución.
- b) Suponga una mejora respecto a cualquier limitación impuesta por la normativa sectorial de aplicación.
- c) Se considere adecuada por los servicios municipales competentes, que emitirán un informe en el que valorarán su validez ambiental.

3. Esta regulación contenida en el PGOU de Madrid no resultaría incompatible ni se

solaparía con el contenido de una Ordenanza sobre captación solar, en la medida que se entendiese que el Plan sirve para fomentar exclusivamente la adopción de medidas que supongan una mejora respecto a las obligaciones impuestas en la normativa sectorial, en este caso en la Ordenanza municipal. Esta interpretación resulta compatible con el tenor literal de los artículos del PGOU, concretamente con el art. 5.4.2.1 que exige que la medida ha de suponer siempre "una mejora respecto a cualquier limitación impuesta por la normativa sectorial de aplicación".

### **3.5. Regulación sobre instalaciones de captación de energía solar en el plan general de ordenación urbana de Calviá (municipio de la Comunidad Autónoma Balear).**

1. En el municipio de Calviá, en la Isla de Menorca, se ha aprobado una regulación sobre instalaciones de captación de energía solar que forma parte del Plan General de Ordenación Urbana de dicho municipio, revisado en 1999. Concretamente el art. 4.38, que lleva por título Reserva para instalación de energías alternativas es del siguiente tenor literal:

"Toda edificación nueva incorporará obligatoriamente, en la forma en que se establece en el artículo 5.06.c de estas Normas, espacio y condiciones adecuadas para la ubicación de una instalación receptora de energía solar y/o otra fuente de energía de las denominadas alternativas, con capacidad suficiente para cubrir el 60 % (sesenta por ciento) de las necesidades energéticas medias anuales correspondientes al calentamiento de agua caliente sanitaria. Esta previsión tendrá en cuenta el impacto estético y visual, sobre todo en zonas de especial salvaguarda ambiental, por lo que no

será de obligado cumplimiento en las zonas RA-N y RU- N1 de los núcleos tradicionales de Calviá y Es Capdellá."

2. Realmente el contenido de esta disposición, adoptado para cumplir los compromisos asumidos por el municipio al suscribir la Agenda 21, obliga exclusivamente a una Preinstalación, lo que a diferencia de la instalación sólo supone adecuar las instalaciones de fontanería para un posible uso con agua caliente sanitaria (ACS) producida por energía solar.

3. Asimismo, resulta relevante el dato de que se establezca una media de demanda anual de energía solar para producir agua caliente sanitaria de un 60 %, idéntica a la que se exige en el art. 8 de la Ordenanza de captación solar del municipio de Barcelona.

### **3.6. Propuesta no de ley del parlamento andaluz sobre energía solar.**

1. El Parlamento Andaluz ha aprobado una proposición no de Ley - publicada en el Boletín Oficial del Parlamento Andaluz núm. 114, de 9 de marzo de 2001, en la que se insta al Consejo de Gobierno a adoptar ciertas medidas como la exigencia de preinstalación (sobre el significado de la preinstalación, Vid. supra epígrafe anterior, marginal núm. 2 y epígrafe 3, marginal 3) de energía solar-térmica en la construcción de viviendas de iniciativa propia o en las viviendas calificadas como de protección oficial o de precio tasado, y la incorporación de placas solares-térmicas en la remodelación, reparación, renovación estructural o ampliación de los edificios públicos. Asimismo en la citada proposición se acuerda recomendar a

todos los Ayuntamientos andaluces que incorporen en sus Ordenanzas de edificación, planes o normas subsidiarias, la obligatoriedad de realizar la preinstalación de placas solares en cualquier edificación de nueva planta que se vaya a realizar.

### **3.7. Propuestas de ordenanzas en estudio.**

#### **3.7.1. Proyecto de Ordenanza Modelo de la Agencia de Energía de Menorca.**

1. Existe en la Comunidad Autónoma Balear una Comisión integrada por representantes de la Consellería de Innovación y Energía, Medio Ambiente, Vivienda y Urbanismo, que están estudiando estas cuestiones.

2. Relacionado con esta iniciativa, en la Isla de Menorca se ha creado una Agencia de Energía, que está realizando una recopilación de todas las regulaciones aprobadas en materia de energía solar, de todo tipo de material y acciones en este ámbito.

3. Aunque hoy en día existe muy poco regulado en este ámbito - a excepción de algunos municipios baleares en los que se han adoptado Ordenanzas fiscales en las que se prevén reducciones o bonificaciones fiscales a los particulares que instalen placas de captación de energía solar, o iniciativas relacionadas con la preinstalación, Vid. supra epígrafe 5, el ejemplo del municipio de Calviá - los municipios de la Isla tienen una gran conciencia ambiental porque esta zona ha sido declarada reserva de la biosfera. Por ello quieren elaborar una Ordenanza modelo, que establezca la obligación de instalar placas solares y que pueda ser adoptada en todos los municipios.

Asimismo intentarán que cada municipio apruebe una Ordenanza de este tipo, en cumplimiento de los compromisos que han

adquirido al suscribir la Agenda 21 (que es una carta de principios, en virtud de la cual los municipios permiten que se les realice una Auditoría medioambiental, para que se compruebe cuál es su nivel de protección en determinados aspectos ambientales - aguas, residuos, atmósfera, energía - y a la vista de sus carencias, se les indiquen una serie de mejoras o se les propongan una serie de medidas).

### **3.7.2 Proyecto de Ordenanza del Municipio de Zaragoza.**

1. En el municipio de Zaragoza se está estudiando la aprobación de una Ordenanza sobre captación de energía solar. En este caso se pretende aprobar esta regulación como parte de las Ordenanzas de edificación integradas en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza.

### **3.7.3. Proyecto de Ordenanza del Municipio de Madrid.**

1. En el Municipio de Madrid se está estudiando la aprobación de una Ordenanza sobre captación de energía solar, que se espera esté redactada en el primer semestre del año 2002.

### **3.8. Conclusiones sobre los antecedentes y propuestas sobre el contenido de la ordenanza.**

De los antecedentes expuestos se derivan una serie de propuestas y criterios que deberían ser tenidos en cuenta para proceder a la redacción definitiva de la Ordenanza:

- No es Cataluña la única Comunidad Autónoma en la que se ha suscitado un inte-

rés por las cuestiones relativas a la energía solar y en la que las medidas de este tipo han sido asumidas por los municipios; existen iniciativas similares en la Comunidad Autónoma de Baleares y, en el caso de Andalucía, desde la propia Comunidad se insta a los municipios a que aprueben Ordenanzas en las que se obligue a realizar la Preinstalación para energía solar. Asimismo la reciente Ley canaria 1/2001 obliga a incorporar en los edificios destinados a vivienda y en cualquier otra construcción en la que se tenga que producir agua caliente sanitaria los aparatos e instalaciones necesarios que los hagan aptos para conectarse con placas solares.

- Se debe separar en el texto de la Ordenanza la parte de derecho sustantivo referida a la obligación de incorporar un sistema de captación de energía solar de los criterios técnicos de aplicación. Estos criterios técnicos (por ejemplo relativos al cálculo de la demanda, definición del consumo mediante determinados parámetros) podrían ser, llegado el caso, objeto de un Anexo sobre Determinaciones Técnicas.

- La aprobación de una Ordenanza que obligue a incorporar instalaciones solares para la producción de ACS no es incompatible con otro tipo de regulaciones, como las contenidas en las Normas Urbanísticas de los Planes Generales de Ordenación Urbana, en las que se fomenta, mediante subvenciones o ayudas, a las iniciativas particulares que supongan una mejora en los sistemas de energía con respecto a lo previsto en la Ordenanza.

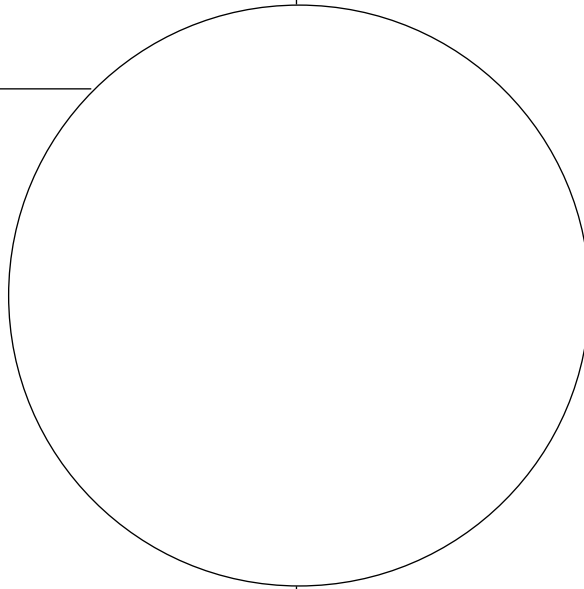
- Aunque es posible jurídicamente que la Ordenanza se apruebe como parte de las Normas Urbanísticas y se integre en el Plan General de Ordenación Urbana o ins-

trumento de planeamiento equivalente de cada municipio, su inclusión en el planeamiento urbanístico general complica el procedimiento de aprobación de la misma, en el que interviene la Comunidad Autónoma y a la que corresponde entonces la aprobación definitiva.

- Para garantizar la seguridad jurídica

podría resultar aconsejable modificar la Ordenanza municipal de otorgamiento de licencias, a fin de adaptarla a las previsiones de la Ordenanza de captación solar que se apruebe, sobre todo, para incluir lo relativo al nuevo control que se verifica en el otorgamiento de licencias.

NOTA: El estudio de los antecedentes anteriores se realizó durante el año 2001. Posteriormente otros Ayuntamientos han desarrollado o están desarrollando ordenanzas para el aprovechamiento de la energía solar como Onil, Sevilla, Valladolid, etc.



**4**

## **Memoria resumen**

## Memoria resumen

# 4

1. Nuestro ordenamiento jurídico reconoce a los municipios competencia para aprobar Ordenanzas en los artículos 4.1.a) y art. 84.1.a) LRBRL - Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local -. Esta competencia normativa corresponde a los municipios ejercerla dentro de la esfera de sus competencias, las cuales vienen determinadas por la ley a tenor de los artículos 2, 25.2 y 25.3 LRBRL - Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local -, y en materia tributaria la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas locales, ordenanzas fiscales, arts. 15 y concordantes. Asimismo la Ley 7/1985 establece las competencias mínimas que, en todo caso, se atribuyen a los municipios. Entre estas competencias, el art. 25.2.f) LRBRL les asigna la materia de protección del medio ambiente y el art. 26.1.d) LRBRL considera servicio público obligatorio la protección del medio ambiente en aquellos municipios con más de 50.000 habitantes.

2. La regulación de la obligación de incorporar en las edificaciones y construcciones instalaciones de captación de energía solar

tiene una incidencia clara en el medio ambiente, por lo que puede ser considerada como una regulación ambiental que, en principio, los municipios podrían dictar en virtud de los mencionados artículos 4.1.a) y 25.2.f) LRBRL. Esto ha de entenderse sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en desarrollo de la legislación básica del Estado sobre régimen local, puedan atribuir expresamente a los municipios esta competencia. Este es el caso de la Ley (catalana) 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, que reconoce en su art. 103 competencia al municipio barcelonés para aprobar una regulación de protección ambiental que establezca medidas de ahorro y uso eficiente de la energía.

3. No obstante, no resulta imprescindible que exista una ley que expresamente prevea la competencia del municipio para aprobar Ordenanzas sobre ahorro y uso eficiente de la energía. Aunque en muchos sectores de nuestro ordenamiento (por ejemplo, residuos urbanos) ha venido siendo la práctica habitual, en otros, los municipios

han aprobado Ordenanzas sin necesidad de que una ley expresamente les autorizase para ello (por ejemplo, en materia de ruido). La falta de una ley que sirva específicamente, y no sólo de modo genérico, como cobertura a la competencia municipal para aprobar Ordenanzas sobre una determinada materia no es una objeción real. Así lo han entendido la jurisprudencia (para el supuesto de Ordenanzas de prevención de incendios, muy similar a la Ordenanza de captación de energía solar, Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1998, Rec. núm. 185/92, Ar. 561) y parte de la doctrina.

4. Una Ordenanza municipal que obligara a incorporar en los edificios y construcciones instalaciones de captación de energía solar podría afectar al ejercicio de un derecho fundamental como el de propiedad, (art. 33 de la Constitución).

Es discutible que así sea, pero incluso manteniendo que lo es, no parece que exista inconveniente alguno a que esta materia sea regulada por medio de una Ordenanza municipal. El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reconocido en el art. 45 de la Constitución, justifica la imposición de límites y restricciones en el derecho de propiedad, como puede ser la obligación del propietario de un inmueble de instalar paneles solares para producir agua caliente sanitaria. La Constitución (art. 33.2) permite que la función social delimite el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con las leyes; en este caso el art. 25.2.f) LRRL - Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local - es la cobertura legal que permite al municipio imponer límites a la propiedad por razón del medio ambiente -. Esta argumentación se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal

Supremo. Vid. al respecto la Sentencia de 3 de febrero de 1989, Ar. 807, y la Sentencia de 15 de junio de 1992, Rec. núm. 2032/90, Ar. 5378; y de los Tribunales Superiores de Justicia, la Sentencia de 20 de diciembre de 1994 del Tribunal de Cantabria, Ar. 6973.

5. Si bien es cierto que tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas les corresponde el ejercicio de competencias legislativas sobre esta materia - a tenor del art. 149.1.25<sup>a</sup> y del art. 149.1.23<sup>a</sup> de la Constitución le corresponde al Estado aprobar las bases del régimen energético y la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, y a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo, y además, cuando se trata de medio ambiente, aprobar las normas adicionales de protección -; esto no excluye la competencia normativa del municipio para regular medidas de ahorro y uso eficiente de la energía.

De hecho la adopción de medidas de ahorro de la energía es uno de los requisitos básicos que han de cumplir los edificios según establece el art. 3 de la Ley (estatal) 38/1999 de ordenación de la Edificación. Sin embargo, estas medidas de ahorro energético no se especifican en esta Ley estatal de ordenación de la Edificación, sino que se han de establecer en un Código Técnico de la Edificación, que deberá ser aprobado - según dispone la propia Ley en su art. 3.2 y en su Disposición final 2<sup>a</sup> - como reglamento del Gobierno en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de dicha Ley (que tuvo lugar con anterioridad a mayo de 2000).

Pero a pesar de que existe la posibilidad de que el Gobierno, cuando apruebe el Código Técnico de la Edificación, establezca



medidas concretas de ahorro energético de los edificios, esto tampoco excluye que el establecimiento de estas medidas pueda resultar competencia de las Comunidades Autónomas o de los municipios.

En este sentido el art. 3.2 Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación dispone que el Código Técnico de la Edificación "es un marco normativo que establece las exigencias básicas de calidad de los edificios y de sus instalaciones", es decir, no supone una regulación exhaustiva de las exigencias técnicas de la edificación.

A mayor abundamiento, el propio art. 3.2 *in fine* Ley Ordenación de la Edificación señala que "El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad", lo que deja abierto un espacio a la regulación que adopten Comunidades Autónomas y municipios sobre exigencias técnicas de los edificios.

6. Aunque la previsión legal es que el Código Técnico de la Edificación pueda contener la autorización a los municipios para que a través de las correspondientes Ordenanzas se establezca la obligación de instalar sistemas de captación solar en determinados edificios con determinados usos, el hecho es que en todo caso esta regulación parece una competencia natural del municipio, puesto que la obligación de incorporar instalaciones de energía solar debe depender, por razones de eficiencia, del nivel de demanda energética, y esto a su vez dependerá claramente de las condiciones climáticas, demográficas y urbanísticas de cada municipio - concretamente de la

vivienda tipo de cada municipio, que se fija en función de las determinaciones del planeamiento urbanístico del respectivo término municipal -. Por otro lado, es evidente que este tipo de regulación incide en la competencia local, en la medida que serán los órganos municipales los competentes en todo caso para verificar la existencia de las instalaciones y su adecuación con los planes urbanísticos, al menos en lo relativo a los aspectos ambientales, estéticos y paisajísticos afectados por estas nuevas instalaciones.

7. A nuestro juicio, esta Ordenanza no es necesariamente una Ordenanza de edificación, ya que estas medidas - y un ejemplo son las Normas Urbanísticas del Plan de Madrid (art. 5.4) -, parece que se deben incluir en la materia de fomento y ahorro de la energía, referido a las condiciones generales para la protección del medio ambiente urbano (así, el P.G.O.U. de Madrid de 1997, Título 5).

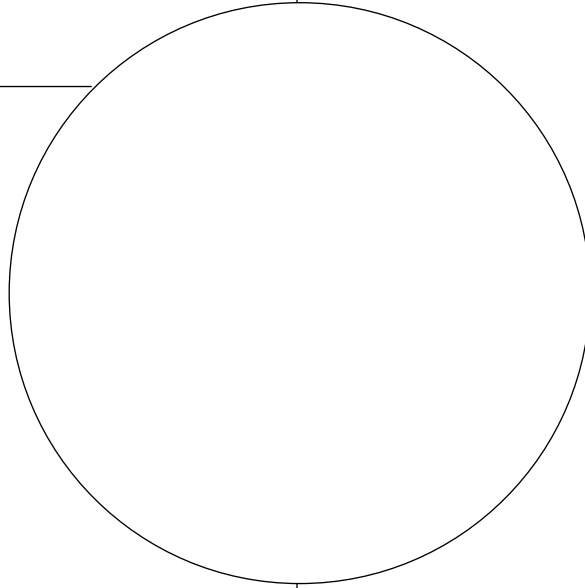
8. Los municipios deberían garantizar el cumplimiento de la Ordenanza sobre captación solar exigiendo en el otorgamiento de la correspondiente licencia de actividad o licencia equivalente la presentación de un proyecto de instalación térmica elaborado con arreglo a la legislación vigente (RITE - Reglamento de instalaciones térmicas de los edificios, aprobado por Decreto 1751/1998, de 31 de julio -, o normativa equivalente) y emitido por técnico competente. Tras la realización de la instalación el Ayuntamiento exigirá una licencia de funcionamiento o licencia equivalente en la que se verifique que la instalación se ha realizado conforme al proyecto elaborado.

En cualquier caso, el Alcalde tiene competencia para suspender las obras o los usos que se estén realizando sin cumplir esta obligación o cumpliéndola de manera defectuosa conforme a lo previsto en la legislación urbanística (arts. 184 y ss. de la Ley del Suelo de 1976, y arts. 284 y ss. de la Ley del Suelo de 1992).

9. No parece posible que una Ordenanza municipal cree nuevas infracciones y sanciones y tipifique como tales el incumplimiento de la obligación de incorporar instalaciones solares, porque esta materia está reservada a la ley por los artículos 25 y 45.3 de la Constitución. Sólo es posible que una Ordenanza municipal establezca un sistema de infracciones y sanciones en esta materia cuando exista una ley que haya creado previamente este sistema. Por el momento no existe ninguna ley estatal que lo prevea. A nivel de las Comunidades Autónomas, Cataluña por medio de su Ley 24/1991 de Vivienda, ha establecido un régimen de infracciones y sanciones aplicable al cumplimiento de la obligación de incorporar paneles solares. En el resto de las Comunidades Autónomas no tenemos noticia de que se hayan aprobado leyes en este sentido, por lo que los municipios, a excepción de los catalanes, no deberían aprobar una Ordenanza que estableciera este tipo de infracciones y sanciones, ya que existe el riesgo de su anulación por los Tribunales.

10. Lo que sí parece posible es sancionar cuando lo que se incumplen son los requisitos técnicos de la instalación exigidos por la legislación vigente, una vez que existe un proyecto sobre la misma o incluso cuando ésta ya se encuentra en funcionamiento. Esto es así al amparo del RITE - Reglamento de instalaciones térmicas de los edificios, aprobado por Decreto 1751/1998 - que se remite en este punto, en su art. 18, a lo dispuesto en la Ley 21/1992, de 26 de julio, de industria, sobre infracciones y sanciones administrativas (arts. 30 a 37).

11. Recientemente ha tenido lugar en la Comunidad Autónoma de Canarias la aprobación - con base en las competencias autonómicas sobre energía y medio ambiente, entre otras - de la Ley 1/2001, sobre construcción de edificios para la utilización de energía solar, que obliga a las nuevas edificaciones o a las rehabilitadas a contar con las instalaciones necesarias que las hagan aptas para usar energía solar con el fin de producir agua caliente sanitaria. No obstante, esta norma es perfectamente compatible con la adopción por los municipios de Ordenanzas de energía solar, que servirán de complemento a la misma, en la medida que en estas Ordenanzas lo que se impondría es la obligación de usar la energía solar para usos térmicos, condicionándola a la obtención de las correspondientes licencias.



**5**

**Propuesta de ordenanza  
modelo sobre energía  
solar para producir agua  
caliente sanitaria**

# Propuesta de ordenanza modelo sobre energía

## solar para producir agua caliente sanitaria

5

### **Artículo 1**

#### **Objeto.**

El objeto de la presente Ordenanza es regular, con el fin de mejorar el medio ambiente, la obligada incorporación de sistemas de captación y utilización de energía solar activa de baja temperatura para la producción de agua caliente sanitaria y calentamiento de piscinas, en los edificios y construcciones situados en el término municipal de .....que cumplan las condiciones establecidas en esta norma.

### **Artículo 2**

#### **Edificaciones y construcciones afectadas.**

1. Las determinaciones de esta Ordenanza son de aplicación a los supuestos en que concurren conjuntamente las siguientes circunstancias:

a) Realización de nuevas edificaciones o construcciones o rehabilitación, reforma integral o cambio de uso de la totalidad de los edificios o construcciones existentes, tanto si son de titularidad pública como privada. Se incluyen los edificios independientes que pertenecen a instalaciones complejas.

b) Que el uso de la edificación se corres-

ponda con alguno de los previstos en el artículo siguiente.

c) Cuando se trate de edificios residenciales con más de.....viviendas o de edificaciones o construcciones para otros usos en los que se prevea un volumen de consumo de agua caliente sanitaria superior a ..... litros diarios al año.

2. Las determinaciones de esta Ordenanza serán asimismo de aplicación a las piscinas de nueva construcción.

### **Artículo 3**

#### **Usos afectados.**

1. Los usos que quedan afectados por la incorporación de los sistemas de captación y utilización de energía solar activa de baja temperatura para el calentamiento del agua caliente sanitaria, son:

- Viviendas.
- Hoteles y cárceles.
- Educativo.
- Sanitario.
- Deportivo.
- Comercial.
- Cualquier otro que comporte un consumo de agua caliente sanitaria.

2. Para el caso de calentamiento de piscinas quedan afectados todos los usos, tanto si se trata de piscinas cubiertas como descubiertas.

3. Todos estos usos han de entenderse en el sentido en que se definen en las normas urbanísticas vigentes en este municipio.

#### **Artículo 4.**

##### **Garantía del cumplimiento de esta Ordenanza.**

1. Todas las construcciones y usos a los que, según el Art. 2 es aplicable esta Ordenanza, quedan sometidos a la exigencia de otorgamiento de licencia de actividad y funcionamiento o licencias equivalentes.

2. En la solicitud de la licencia de actividad se deberá adjuntar el proyecto básico de la instalación de captación y utilización de energía solar con los cálculos analíticos correspondientes para justificar el cumplimiento de esta norma. En el caso de que, según el RITE, la instalación no necesite proyecto, este se sustituirá por la documentación presentada por el instalador, con las condiciones que determina la instrucción técnica ITE 07 de dicho Reglamento, debiendo igualmente quedar justificado en la memoria correspondiente el cálculo del cumplimiento de esta norma.

3. El otorgamiento de la licencia de funcionamiento o apertura o licencia equivalente que autorice el funcionamiento y la ocupación tras la realización de las obras requerirá la presentación de un certificado de que la instalación realizada resulta conforme al proyecto, realizado según el modelo del Apéndice 06.1 del RITE y emitido por técnico competente.

#### **Artículo 5.**

##### **La mejor tecnología disponible.**

1. La aplicación de esta Ordenanza se realizará en cada caso de acuerdo con la mejor tecnología disponible.

2. Las licencias reguladas en esta Ordenanza quedan sometidas a la reserva de modificación no sustancial de su contenido a los efectos de permitir la permanente adaptación a los avances tecnológicos.

#### **Artículo 6.**

##### **Requisitos de las instalaciones y normativa aplicable.**

1. Las instalaciones solares deberán proporcionar un aporte mínimo del 60%. Se podrá reducir justificadamente este aporte solar, aunque tratando de aproximarse lo máximo posible, en los siguientes casos:

a) Cuando se cubra dicho porcentaje de aporte en combinación con equipos que permitan el aprovechamiento de energías renovables o residuales procedentes de instalaciones térmicas.

b) Cuando el cumplimiento de este nivel de producción suponga sobrepasar los criterios de cálculo que marca el RITE.

c) Cuando el emplazamiento no cuente con suficiente acceso al sol por barreras externas al mismo.

d) Para el caso de edificios rehabilitados, cuando existan graves limitaciones arquitectónicas derivadas de la configuración previa.

2. Las instalaciones de energía solar de baja temperatura deberán cumplir la legislación vigente en cada momento, y les resulta

especialmente de aplicación la Ley 21/1992 de Industria en lo relativo al régimen de infracciones y sanciones, y el Reglamento de instalaciones térmicas de los edificios - RITE - aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de Julio.

3. Las instalaciones de energía solar deberán cumplir las normas.

### **Artículo 7.**

#### **Protección del paisaje.**

A las instalaciones de energía solar reguladas en esta Ordenanza les son de aplicación las normas urbanísticas destinadas a impedir la desfiguración de la perspectiva del paisaje o perjuicios a la armonía paisajística o arquitectónica y también la preservación y protección de los edificios, conjuntos, entornos y paisajes incluidos en los correspondientes catálogos o planes urbanísticos de protección del patrimonio. El órgano municipal competente verificará la adecuación de las instalaciones a las normas urbanísticas y valorará su integración arquitectónica, así como sus posibles beneficios y perjuicios ambientales. Asimismo tendrá en cuenta que estas instalaciones no produzcan reflejos frecuentes que puedan molestar a personas residentes en edificios colindantes.

### **Artículo 8.**

#### **Empresas Instaladoras.**

Las instalaciones habrán de ser realizadas por empresas instaladoras conforme a lo previsto en el Art. 14 del RITE y sólo podrán emplearse elementos homologados por una entidad debidamente autorizada. En el proyecto de instalación deberá siem-

pre aportarse las características de los elementos que la componen.

### **Artículo 9.**

#### **Obligaciones de comprobación y mantenimiento.**

1. El propietario de la instalación y/o el titular de la actividad que se desarrolla en el inmueble dotado de energía solar, están obligados a su utilización y a realizar las operaciones de mantenimiento, incluidas las mediciones periódicas, y las reparaciones necesarias para mantener la instalación en perfecto estado de funcionamiento y eficiencia.

2. Todas las instalaciones que se incorporen en cumplimiento de esta Ordenanza que superen los .... metros cuadrados deben disponer de los equipos adecuados de medida de energía térmica y control de la temperatura, del caudal y de la presión, que permitan comprobar el funcionamiento del sistema.

### **Artículo 10.**

#### **Inspección, requerimientos y órdenes de ejecución.**

1. Los servicios técnicos municipales podrán realizar inspecciones en las instalaciones del edificio para comprobar el cumplimiento de las previsiones de esta Ordenanza.

2. Una vez comprobada la existencia de anomalías en las instalaciones o en su mantenimiento, el órgano municipal correspondiente practicará los requerimientos que tengan lugar, y en su caso, dictará las órdenes de ejecución que correspondan para

asegurar el cumplimiento de esta Ordenanza.

3. El Ayuntamiento Pleno podrá encomendar la realización de inspecciones en los edificios para comprobar el cumplimiento de las previsiones de esta Ordenanza en otras Entidades públicas territoriales u organismos públicos.

#### **Artículo 11.**

##### **Suspensión de obras y actividades.**

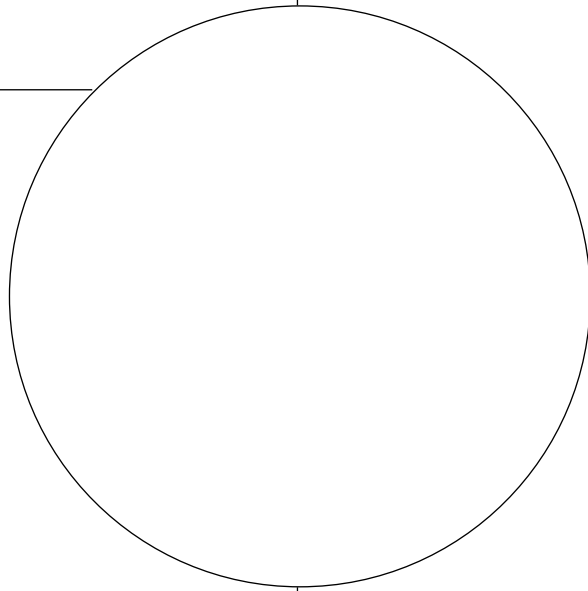
El Alcalde es competente para ordenar la revocación de las Licencias y la suspensión

de las obras de edificios y usos en los mismos que se realicen incumpliendo esta Ordenanza de acuerdo con la legislación urbanística.

#### **Artículo 12.**

##### **Ayudas.**

Para facilitar la aplicación de esta Ordenanza el Ayuntamiento podrá aprobar/aprobará anualmente una línea de bonificaciones para incentivar a propietarios y promotores.



**6**

## **Motivaciones de la propuesta**



# Motivaciones de la propuesta

## 6

### **Artículo 1**

- Art. 4.1.a), Art. 84.1.a) y Art. 25.2,f) LRBR (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local).
- Art. 1 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 1 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- El Ayuntamiento, según su criterio, podrá incorporar otras aplicaciones como por ejemplo el agua de aporte a procesos industriales.

### **Artículo 2**

- Art. 2 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 2 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- El criterio c) exige que sea necesario un nivel mínimo de consumo de energía y éste se fija teniendo en cuenta la tipología de los

edificios. En este sentido resulta de aplicación más inmediata y sencilla establecer, en primer término, una exigencia en función del número de viviendas y en segundo lugar, para usos no domésticos, referirla a litros de consumo que pueden valorarse directamente dependiendo del número de camas, de servicios de comida, etc.

### **Artículo 3**

#### **Apartado 1º**

- Art. 3.1 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 3.1 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- El Ayuntamiento podrá incluir otros usos adaptados a sus peculiaridades o criterios.

#### **Apartado 2**

- Art. 3.3 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.

- Art. 3.3 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.

### Apartado 3

- Art. 3.2 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 3.2 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.

### Artículo 4

- Fundamento: Vid. *supra* el capítulo II, sobre la garantía de la aplicación de la Ordenanza.
- Por tanto, como ya se ha puesto de relieve anteriormente los órganos competentes del Ayuntamiento en materia de medio ambiente y actividades clasificadas - a través del otorgamiento de la licencia de actividad y de la realización de la visita de comprobación antes de otorgar la licencia de funcionamiento - ejercen un control a los efectos de verificar la existencia o no de un proyecto para las instalaciones solares, las características técnicas de las instalaciones y comprobar el impacto visual y estético de las mismas sobre el edificio y su entorno.

### Apartado 1

- Se exige en todos los supuestos a los que resulta de aplicación la Ordenanza una licencia de actividad, que como es sabido, se suele tramitar previa o simultáneamente a la licencia de obras (Art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955) -.

- Art. 34 y Disposición Adicional 5ª RAMINP - Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Real Decreto 2414/1961, de 30 de Noviembre -.

### Apartado 2

- Art. 6 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 6 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.

### Apartado 3

- Se introduce este apartado para garantizar el cumplimiento del contenido de la Ordenanza por medio de lo que será práctica habitual en los municipios. Según consta ya, así es similar a la aplicación práctica de la Ordenanza de captación solar en el municipio de Sant Joan Despí.

### Artículo 5

- Art. 5 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 5 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- Se incluye la conocida "cláusula de progreso" que rige para todas las autorizaciones o licencias reguladas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961 (Art. 10.2 Orden de 15 de Marzo de 1963, que desarrolla dicho Reglamento) y en otras leyes (ejemplo Art. 104 del Decreto legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refun-

dido de la ley de aguas y Art. 58.2 Ley 22/1988, de costas).

- Las funciones por incumplimiento quedan sometidas a las normas generales sobre licencias, especialmente al Art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. La licencia, bien sea la de obras, bien la de actividad es un acto declarativo de derechos. Frente al principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, la última legislación administrativa española. (Ley de aguas, Ley de Costas, Reglamento de Carreteras, etc.) siguiendo el pionero Art. 16 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales permite la revocación (mal llamada a veces caducidad) y la modificación de los actos declarativos de derechos, naturalmente sin indemnización por incumplimiento de las condiciones o modos, por nuevas circunstancias o fuerza mayor. Sólo en el caso de necesidad de adaptarse a circunstancias subjetivas, como son las nuevas normas - en este caso si el Pleno del Ayuntamiento dictase nuevas disposiciones para adaptar las previsiones técnicas de esta Ordenanza a los cambios tecnológicos que se puedan producir - podrá la persona titular de la licencia en la que se incluye el proyecto de instalación solar solicitar una indemnización.

entorno.

## **Artículo 6**

### **Apartado 1**

- Art. 7, último párrafo Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 7, último párrafo Ordenanza de cap-

tación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.

### **Apartado 2**

- Se ha dotado a este párrafo de sustantividad propia, debido a la importancia que reviste su contenido y se ha hecho una remisión expresa al régimen sancionador de la Ley de Industria, al que se remite de todos modos el propio RITE, y que permitirá que el Alcalde [Art. 21.1.n) LRBRL - Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local -] imponga sanciones cuando se incumplan los requisitos técnicos que el RITE exige a las instalaciones de energía solar.

### **Apartado 3**

- Asimismo depende del criterio de cada Ayuntamiento el cumplimiento, en su caso, de las normas UNE actuales y futuras.

## **Artículo 7**

- Art. 15 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 15 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- Art. 14 del Modelo de Ordenanza sobre captación solar activa de edificios urbanos elaborada por la Asociación Terra.
- Se establece un mandato de ponderación al órgano municipal para que compruebe, en caso de que aun en cumplimiento de la normativa urbanística de protección ambiental se produzca algún perjuicio paisajístico o estético que éste resulte de menor importancia que la mejora ambiental que se logra con la incorporación de las instalaciones de captación de energía solar.

- Art. 7.2 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 7.2 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- Art. 8 del Modelo de Ordenanza sobre captación solar activa de edificios urbanos elaborada por la Asociación Terra.

### **Artículo 8**

No existen comentarios al respecto.

### **Artículo 9**

#### **Apartado 1**

- Art. 17 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 17 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- Junto a la persona titular de la actividad que se desarrolla en el inmueble también queda obligado, para una mayor garantía de la obligación, el propietario de la instalación, que en ocasiones coincidirá con el titular de la actividad aunque no necesariamente.

#### **Apartado 2.**

- Art. 14 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 14 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.

### **Artículo 10**

- Art. 18 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.
- Art. 18 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.
- Se considera improcedente la imposición de multas coercitivas, pues se requiere una previa autorización legal para ello ex Art. 99 Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
- Dado que estamos en la Administración local es de aplicación la LRBRL – Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local -. Esta ley solamente regula la delegación de competencias (Art. 27 LRBRL) de la Administración del Estado, de Comunidades Autónomas, etc... en los municipios y la gestión ordinaria de servicios propios de las Comunidades Autónomas en las Diputaciones (Art. 37 LRBRL). No está prevista en la LRBRL una delegación de abajo a arriba como sí es el caso del Art. 7 de la Ley 39/1988, de Haciendas Locales. Según la jurisprudencia esta delegación de abajo a arriba solamente es posible si una ley lo prevé. Puede ser que las leyes autonómicas prevean este supuesto. Por otra parte tampoco está prevista en la LRBRL la delegación del mero ejercicio o mandato de los municipios en otras Entidades.

Se puede buscar un apoyo de la delegación de una actividad material, como es la inspección, del municipio a otra Entidad pública, en el Art. 15 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas que regula la llamada encomienda de gestión (que no es más que una delegación del ejercicio), en virtud de la cual el encomendado actúa por nombre y cuenta

del encomendante en la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios.

- Por lo tanto, apoyándose en este Art. 15.1 de dicha ley (encomienda a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración) se podría pensar en un convenio o encomienda del municipio para la inspección de estas instalaciones de captación solar.

### **Artículo 11**

- Art. 19 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Barcelona.

- Art. 19 Ordenanza de captación de energía solar en los edificios del municipio de Sant Joan Despí.

- Se ha recogido la expresión y usos en los mismos, toda vez que hay que tener en cuenta que esta Ordenanza es de aplicación no sólo a las obras de edificación o reforma integral de un edificio sino también al cam-

bio de uso del mismo (Art. 2).

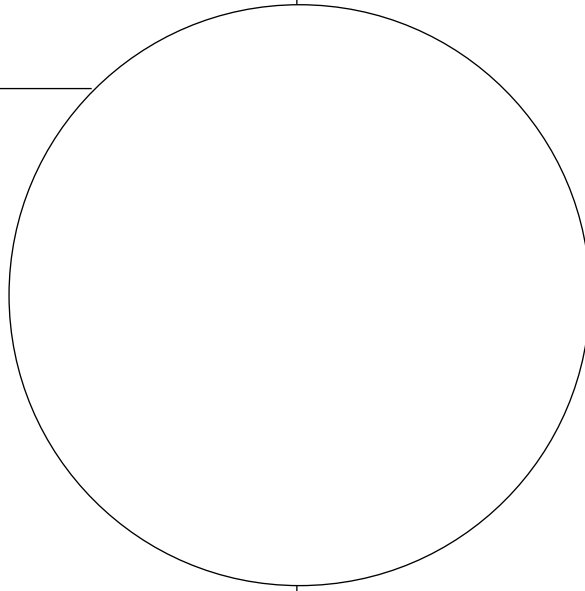
- La revocación de las Licencias se encuentra regulada con carácter general en el Art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955.

- En la legislación urbanística esta competencia del Alcalde se encuentra regulada en los artículos 184 y ss. de la Ley del Suelo de 1976 y en los artículos 284 y ss. de la Ley del Suelo de 1992.

- Regular la subrogación de la Comunidad Autónoma para el supuesto de que el Ayuntamiento no ejerciese su competencia de suspensión de obras o usos supondría una garantía más del cumplimiento de la Ordenanza, aunque parece que en algunos casos puede ser problemático que los Ayuntamientos la incorporasen.

### **Artículo 12**

- Art. 16.1, Ley 39/1988, de Haciendas locales.



**A**

## **Anexos Normativos**

# Anexos Normativos

## A

Anexo normativo al estudio de los antecedentes existentes en la materia y a la propuesta de una ordenanza sobre energía solar térmica:

- Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.
- Ley (canaria) 1/2001, de 21 de mayo, sobre construcción de edificios aptos para la utilización de energía solar.
- Ley (catalana) 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley (catalana) 24/1991, de la Vivienda y normas complementarias.
- Ley 2/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.
- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
- Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.
- Ordenanza de captación de energía solar de Barcelona.
- Ordenanza de captación de energía solar de Sant Joan Despí.
- RITE : Reglamento de instalaciones térmicas de los edificios aprobado por Real Decreto 1751/1998, de 31 de julio.
- UNE 94101:1986 – Colectores solares térmicos. Definiciones y características generales.



Paseo de la Castellana, 95. 28046 Madrid

Tel.: 91 456 49 00. Fax: 91 555 13 89

e-mail: [comunicacion@idae.es](mailto:comunicacion@idae.es)

<http://www.idae.es>