



**Resolución del Ararteko, de 19 de febrero de 2010, por la que se recomienda al Ayuntamiento de Pasaia que conceda licencia para la instalación de canalizaciones de gas en aquellos casos en los que el proyecto enmascare debidamente la canalización conforme las previsiones de las normas subsidiarias.**

### Antecedentes

- Dos comunidades de propietarios del distrito de Pasai Donibane nos plantean la denegación por el Ayuntamiento de Pasaia de la correspondiente licencia municipal de obras para la colocación de tuberías de distribución de gas natural en sus inmuebles.

Tras varias adecuaciones en el proyecto de instalación presentado, ambas comunidades han planteado la distribución del gas hasta las distintas viviendas mediante una canalización vertical que discurre por la fachada exterior trasera del inmueble. El proyecto prevé una solución estética para la integración de las canalizaciones en la fachada disimulando las tuberías mediante un perfil en "u" de chapa galvanizada que estará integrado en los colores de la fachada.

Esa propuesta tiene en cuenta los requisitos de la compañía distribuidora de gas en aplicación de la normativa técnica en vigor que regula estas instalaciones y que permite las tuberías a la vista o alojadas en vainas pero impide las tuberías empotradas en la fachada. En esos términos, en relación con la petición formulada por una de las comunidades de propietarios, la Oficina Territorial de Gipuzkoa del Departamento de Industria se ha dirigido al Ayuntamiento de Pasaia mediante oficio de octubre de 2008 donde le recuerda esas exigencias.

El Ayuntamiento de Pasaia ha desestimado esa solicitud en ambos casos a la vista de los informes desfavorables del arquitecto técnico en los que considera que la canalización vertical propuesta es contraria al planeamiento "*al no conseguir lo pretendido en las OOMM de Pasaia cuyo objetivo es lograr una recuperación del patrimonio urbanizado*". En ese sentido menciona la exigencia prevista en el artículo 175.2 de las normas subsidiarias de Pasaia (NNSS).





“Las canalizaciones verticales ascendentes desde la acometida general de cada finca hasta los diversos puntos de consumo discurrirán siempre por patios interiores o por caja de conducciones (ventilada y accesible); tan sólo en el caso de que quede convenientemente enmascarada se admitirá su implantación en fachada exterior del edificio (dentro de tendederos, tras una celosía, dentro de caja ventilada, etc..., u otras soluciones que se integren convenientemente en la composición arquitectónica de la fachada).”

Los reclamantes manifiestan su desacuerdo con la negativa municipal al considerar que la propuesta del proyecto de instalación cumple con las prescripciones del artículo citado de las NNSS. Ambas comunidades han planteado una instalación que discurre por la fachada exterior trasera al no disponer en sus comunidades de patios interiores ni tendederos. Esa propuesta no supone menoscabo alguno del patrimonio urbanizado ya que este edificio no dispone de ningún tipo de protección ni de ningún elemento de valor cultural. También mencionan que el Ayuntamiento de Pasaia ha autorizado la instalación por fachada exterior en otros inmuebles del entorno con similares características urbanísticas y arquitectónicas.

- Desde esta institución del Ararteko nos hemos dirigido al Ayuntamiento de Pasaia para darle traslado de la reclamación presentada por estas comunidades con objeto de aclarar cuál es el criterio municipal al respecto y cuál es la interpretación del artículo 175.2 de las NNSS, en especial teniendo en cuenta las exigencias de la administración responsable en seguridad industrial y otros proyectos anteriores para la instalación por fachadas exteriores que han sido informados favorablemente.

En respuesta a nuestra petición el Ayuntamiento de Pasaia nos ha remitido dos informes de los servicios técnicos municipales en los que mantiene la imposibilidad de resolver favorablemente la petición de estas comunidades al considerar que la interpretación seguida por el ayuntamiento del artículo 175.2 de las NNSS de Pasaia justifica la resolución denegatoria. Considera que esa disposición permite a los técnicos municipales un margen de interpretación de conceptos como *“integración en la composición arquitectónica”* que ha llevado al ayuntamiento a exigir la necesidad de ocultar la instalación de gas a su paso por la fachada exterior. Respecto a anteriores precedentes en otras comunidades el ayuntamiento mantiene que la interpretación del concepto no ha cambiado pero sí su aplicación que es más estricta en la actualidad.





La actuación municipal no viene motivada en la protección del patrimonio catalogado sino en el interés público dirigido a preservar valores “visuales y de estética” que deriva de la ordenación urbanística. Por ello, actualmente el Ayuntamiento de Pasaia exige soluciones que garanticen la instalación de las tuberías de gas debidamente enmascaradas. Como ejemplo menciona un edificio del municipio en el que el ayuntamiento ha autorizado las obras para la instalación de las tuberías empotradas en la fachada mediante una caja o vaina ventilada que posteriormente ha sido rematada. Alega que esa solución “*empotrada y ventilada*” cumple con las exigencias técnicas de la Delegación de Industria del Gobierno Vasco.

En todo caso, mantiene que el Ayuntamiento de Pasaia ha tratado de garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y técnicos aplicables mediante la remisión de la información necesaria así como concertando las reuniones precisas.

A la vista de esa respuesta hemos considerado oportuno darle traslado de nuestras consideraciones definitivas sobre este expediente de queja en relación con el objeto de la reclamación:

### **Consideraciones**

1. El objeto de la presente reclamación trae causa en la imposibilidad, manifestada en la reclamación de las comunidades de propietarios de los inmuebles mencionados, de buscar una solución que permita a las edificaciones existentes acceder a la red de distribución de gas natural mediante una instalación hasta sus viviendas que cumpla con las condiciones técnicas y urbanísticas establecidas en la normativa.

Como punto de partida debemos señalar el interés social que implica el acceso de las personas usuarias a la red de abastecimiento de gas natural. Para garantizar su correcta materialización resulta necesario coordinar las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico. En este sentido, el proyecto debe cumplir con los requisitos técnicos que prevé la normativa de industria para acceder de manera segura a la red de distribución de gas natural. Al mismo tiempo, justificada la idoneidad técnica, la Administración municipal



puede imponer una serie de requisitos a las instalaciones relativos a cuestiones ornamentales y estéticas.

2. Los requisitos de la instalación de gas hasta las viviendas de cada edificación derivan de la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos y del Real Decreto 919/2006, que regula las condiciones técnicas exigibles para la distribución y utilización de combustibles gaseosos. Ese reglamento remite a una norma técnica UNE 60670: 2005 que su apartado cuarto establece, como criterio general, que *“las instalaciones de gas se deben construir de forma que las tuberías sean vistas o alojadas en vainas o conductos, para poder ser reparadas o sustituidas total o parcialmente en cualquier momento de su vida útil a excepción de los tramos que deban discurrir enterrados”*. Por el contrario la instalación de tuberías empotradas se limita a los casos en los que la tubería debe atravesar un muro.

Siguiendo esas determinaciones el informe de la Oficina Territorial de Gipuzkoa del Departamento de Industria ha considerado que las instalaciones de gas deben adecuarse estrictamente a la normativa vigente de aplicación por lo que no es posible autorizar un proyecto de instalación que prevea las canalizaciones empotradas por la fachada.

Esa imposibilidad de tuberías empotradas, salvo para atravesar el muro, implica que el diseño de la instalación deba ser vista –visible en todo su recorrido– o alojada en el interior de vainas o conductos. Precisamente esta segunda modalidad es la que la normativa técnica prevé, apartado 4.4 de la UNE *“para ocultar tuberías por motivos de decorativos”*.

3. De igual modo, el proyecto de obras debe adecuarse a las previsiones de las ordenanzas municipales recogidas en las normas subsidiarias de planeamiento. Como recoge el informe municipal la ordenación urbanística responde a la potestad de planificación que en todo caso corresponde a las administraciones municipales. Esa potestad permite que los órganos competentes establezcan criterios o determinaciones sobre aspectos morfológicos y estéticos y sobre los requisitos de seguridad de las construcciones y edificaciones. Ello no obstante, la ordenación urbanística debe tener en cuenta las exigencias técnicas de la edificación, en este caso, en lo referente a la seguridad industrial. En todo caso hay que advertir que esa discrecionalidad no es ilimitada y está sujeta a controles sobre desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado.





Como ya mencionábamos anteriormente, el artículo 175 de las NNSS de Pasaia prevé que las canalizaciones verticales de gas sean interiores o mediante caja de conducción ventilada y accesible. Esa norma establece la preferencia para que los tubos discurran por los patios interiores pero permite su implantación en la fachada exterior del edificio. Para ello exige que la instalación quede convenientemente enmascarada. Dentro de un listado abierto de posibles soluciones estéticas la ordenanza urbanística permite su ubicación dentro de tendedores, en una celosía, dentro de una caja ventilada o en aquellos otros casos en los que el ayuntamiento considere que se integren en la composición arquitectónica de la fachada.

Conforme a ambas premisas las comunidades de propietarios deben presentar un proyecto que cumpla con las previsiones de la normativa de industria y justifique su adecuación urbanística.

En síntesis, en las construcciones preexistentes que carezcan de patios interiores la instalación se permitirá por las fachadas exteriores del edificio siempre y cuando no se empotren los tubos dentro de la fachada (normativa técnica) y queden debidamente enmascarada (normativa urbanística).

4. Respecto al cumplimiento de la normativa técnica, el informe del Departamento de Industria remitido al propio Ayuntamiento de Pasaia plantea un claro impedimento a soluciones que enmascaren y oculten la instalación de gas por ser contrarias con la normativa técnica de seguridad industrial que exige que las tuberías sean accesibles y ventiladas.

Las normas técnicas prevén que las tuberías sean vistas en todo su recorrido o, en aquellos casos que sea exigido por cuestiones estéticas, ocultas en el interior de vainas o conductos.

Por el contrario, el ayuntamiento plantea la idoneidad técnica de una instalación de gas natural empotrada dentro de una vaina ventilada que luego es revocada e integrada dentro la pared. No corresponde a esta institución hacer una valoración técnica sobre el ejemplo traído a colación por el informe municipal. Sin embargo, el informe municipal no menciona la autorización expresa para esa instalación por la empresa Naturgas o la Delegación de Industria del Gobierno Vasco.





A la vista de la contradicción que persiste entre ambos criterios esta institución considera que el Ayuntamiento de Pasaia debería dirigirse al Departamento de Industria del Gobierno Vasco para aclarar los criterios técnicos que exige la normativa de seguridad industrial y su cumplimiento en casos como el expuesto en su informe de una instalación empotrada y ventilada.

5. Una vez fijada esa cuestión, conviene detenerse en los requisitos que incluyen las normas subsidiarias de Pasaia para permitir las canalizaciones verticales de las instalaciones de gas natural.

Respecto a las exigencias previstas en las normas subsidiarias de Pasaia hay que considerar que el texto literal del artículo 175.2 permite que las canalizaciones de gas natural puedan discurrir por la fachada exterior del edificio mediante una caja de conducciones ventilada. Así, la norma exige que la instalación quede convenientemente enmascarada y establece un listado abierto de supuestos en los que sería admisible. Dentro de este listado incluye soluciones válidas como recoger la tubería dentro de una caja ventilada. Asimismo, permite otras soluciones diferentes en las que el ayuntamiento dispone de un margen de apreciación sobre si se integran convenientemente en la composición arquitectónica de la fachada.

Conviene recordar que la concesión o denegación de licencias es un acto de naturaleza reglada por el que, si el proyecto presentado cumple con la normativa aplicable, el ayuntamiento debe indefectiblemente conceder la licencia.

En ese sentido debemos insistir en que el texto literal de la norma municipal permite soluciones como la planteada por los reclamantes en el proyecto de instalación que incluye el enmascaramiento de las tuberías dentro de una canalización o caja ventilada.

6. Otra cuestión distinta sería la aplicación de la normativa aprobada y la interpretación de las determinaciones recogidas cuando existan dudas o se haga referencia a conceptos jurídicos indeterminados. En esos casos el órgano competente en resolver el expediente dispondrá de un margen de apreciación técnica.





No es este el caso. Según hemos matizado en el anterior punto la solución propuesta en los proyectos de instalación presentados encaja dentro del listado del artículo 175.2, que considera debidamente enmascaradas a las canalizaciones exteriores.

La posibilidad de interpretación se mantiene para otras opciones no previstas en el listado que han sido admitidas por el ayuntamiento en anteriores ocasiones (tuberías vistas pintadas del color de la fachada) por considerar que se integran debidamente en la composición arquitectónica.

El ayuntamiento justifica el cambio respecto a decisiones precedentes en aplicación de una interpretación técnica del concepto "integración en la composición arquitectónica". Si bien en un primer momento el Ayuntamiento de Pasaia permitió en varios inmuebles soluciones de este tipo, la interpretación de este concepto ha evolucionado y su aplicación se ha convertido más estricta en la actualidad. El ayuntamiento para justificar su postura hace referencia de modo genérico a criterios visuales y estéticos.

Conviene señalar la importancia de la motivación municipal de las razones por las que se permite o deniega una determinada opción, en especial cuando ha sido admitida hasta la fecha sin plantear problemas estéticos o visuales. El artículo 210.5 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, considera que la resolución denegatoria deberá estar motivada con referencia explícita a las normas con las que el proyecto esté en contradicción.

Asimismo, la doctrina administrativista mantiene que el precedente administrativo vincula a la Administración de modo que para separarse del mismo el órgano competente debe establecer las razones con mayor rigor y detalle en su resolución desestimatoria.

Debemos recordar al ayuntamiento que el principio de buena administración implica la obligación para las administraciones de motivar debidamente los actos administrativos. Esa exigencia tiene como finalidad que los ciudadanos conozcan los motivos que llevan a esa resolución administrativa para poder rebatirlos en su caso. En cambio, la jurisprudencia considera como un supuesto de falta de motivación las valoraciones generalizadas, imprecisas o estereotipadas.





El informe del aparejador municipal rechaza de plano esa opción por considerar que es contraria al objetivo de recuperación del patrimonio urbanizado y porque adolece de una falta absoluta de criterio compositivo para integrar las conducciones en la fachada.

Sin embargo, respecto a ese cambio de criterio el ayuntamiento no ha justificado en qué medida la instalación de la canalización del gas impide la recuperación del patrimonio urbanizado, puesto que incluso es una medida positiva que favorece la puesta en valor del edificio existente.

De igual modo, respecto a los aspectos visuales o estéticos que pudieran verse alterados, los informes remitidos no aportan ninguna valoración o justificación de la alteración del entorno armónico que representa las tuberías vistas cuando se trata de una instalación ubicada en la fachada trasera, mimetizada con el color de la fachada y no perceptible desde ningún punto de observación del conjunto de Pasaia Donibane.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, se eleva la siguiente

### **RECOMENDACIÓN 3/2010, de 19 de febrero, al Ayuntamiento de Pasaia**

El Ayuntamiento de Pasaia deberá conceder licencias para la instalación de canalizaciones de gas, en aquellos casos en los que la distribución tenga que realizarse por la fachada exterior, siempre que la propuesta enmascare la canalización dentro de una caja ventilada y accesible conforme a la normativa de seguridad industrial y a las previsiones del artículo 175.2 de las normas subsidiarias.

El Ayuntamiento de Pasaia debe coordinar con la Delegación de Industria del Gobierno Vasco los criterios técnicos que resultan exigibles en aplicación de la normativa de seguridad industrial para permitir las instalaciones de gas, en especial, respecto a las que prevean una instalación empotrada y ventilada.

