



Gobierno
de Canarias

Presidencia del Gobierno
Dirección General
del Servicio Jurídico

REGISTRO DE SALIDA	
PGSJ	1150
FECHA	01.02.2012

CDPV - 66/2011-B

Recibida petición de informe facultativo sobre la DEROGACIÓN O NO DE LA CEDULA DE HABITABILIDAD COMO REQUISITO PREVIO DE ACCESO A LA VIVIENDA A RAIZ DE LA MODIFICACION OPERADA POR LA LEY 7/2011, DE 5 DE ABRIL, DE ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS, EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LAS LEYES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y DE ESPACIOS NATURALES, APROBADO POR DECRETO LEGISLATIVO 1/2000, DE 8 DE MAYO, se informa a V.I. lo siguiente:

Según se indica en el informe por el que se interesa el parecer de este centro directivo, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos, modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, planteándose la consulta en relación a si dicha modificación ha de entenderse que conlleva la derogación de la conocida "cédula de habitabilidad" como requisito previo al acceso a una vivienda o no.

Según se expone en el informe emitido con ocasión de la cuestión controvertida, la misma se plantea en virtud de escrito remitido por la Federación Canaria de Municipios que pone de manifiesto la necesidad de fijar un criterio al respecto por el Instituto Canario de la Vivienda, pues las interpretaciones de los Ayuntamientos Canarios respecto de la subsistencia o derogación de la "cédula de habitabilidad" son muy distintas.

Se afirma por ese Instituto que, pese a la finalidad de simplificación de trámites administrativos que persigue la indicada Ley 7/2011 - según expresa en su exposición de motivos -, en atención a lo manifestado en la Disposición Adicional Sexta, sobre la derogación expresa de la letra h) del artículo 166.1 del Texto Refundido 1/2000, y el añadido de un nuevo artículo 166 bis, lo que conlleva, por un lado, la derogación expresa únicamente de la conocida como "licencia de primera utilización y ocupación", y, por otro, la sustitución de la misma por una declaración responsable del titular del derecho, a la que se adjunte certificación de final de obra firmada por técnico competente en la que se acredite, cuando se trate de viviendas y entre otros extremos, la adecuación de la misma a las condiciones de habitabilidad establecidas para el proyecto edificatorio en el informe técnico previsto en el artículo 166.5 del mismo Texto Refundido 1/2000. En atención a que la específica supresión de la necesaria obtención y presentación de la cédula de habitabilidad lo es a los solos efectos de solicitar la contratación de los suministros de los servicios de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones, exigida antes en el artículo 172 del reiterado cuerpo normativo, que también resulta modificado por la Ley 7/2011; y, en atención a la no derogación expresa del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las

condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad por la última disposición normativa citada, ha de concluirse afirmando la no supresión de la "cédula de habitabilidad" a raíz de la modificación operada por la Ley 7/2011.

Concretada la argumentación esgrimida por ese centro a la hora de fundamentar la conclusión vertida en el informe remitido, procede ahora analizar la misma, efectuando al respecto las siguientes consideraciones:

1.- La Ley 17/2009, de 23 de noviembre (RCL 2009/2256), Ley de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se dicta para trasponer al ordenamiento español la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (LCEur 2006, 3520), que tiene como finalidad alcanzar un auténtico mercado único de servicios que permita a los prestadores, en particular a las pequeñas y medianas empresas, extender sus operaciones más allá de sus fronteras nacionales y beneficiarse plenamente del mercado interior y que al mismo tiempo ofrezca a los consumidores mayor transparencia e información, proporcionándoles más posibilidades de elección y unos servicios de calidad a precios más bajos.

La Ley pretende la mejora de la regulación del sector servicios, reduciendo las trabas injustificadas o desproporcionadas al ejercicio de una actividad de servicios y proporcionando un entorno más favorable y transparente a los agentes económicos que incentive la creación de empresas y genere ganancias en eficiencia, productividad y empleo en las actividades de servicios, además del incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para empresas y ciudadanos.

El objeto de la Ley es, pues, establecer las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de servicios; simplificando los procedimientos y fomentando, al mismo tiempo, un nivel elevado de calidad en los servicios, así como evitar la introducción de restricciones al funcionamiento de los mercados de servicios que, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, no resulten justificadas o proporcionadas.

Con dicha finalidad, se modifica, entre otros, el artículo 84 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y se añade un nuevo artículo 71 bis en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, limitando por un lado las actividades sometidas a licencia previa, y previendo, por otro lado, la existencia de actividades sometidas, si así lo dispone la legislación aplicable, a la nueva figura que se introduce de "declaración responsable y comunicación previa" como instrumento que habilite el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que puedan tener atribuidas las Administraciones Públicas.

Así, el artículo 84 de la citada Ley 7/85, queda redactado:

1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

- a) Ordenanzas y bandos.
- b) Sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo. No obstante, cuando se trate del acceso y ejercicio de actividades de servicios incluidas en el ámbito de

aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (RCL 2009, 2256), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se estará a lo dispuesto en la misma.

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

e) Ordenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo.

2. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

3. Las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales."

Por su parte, se añade un artículo 71 bis, a la Ley 30/92, de 26 de noviembre, regulador de las novedosas "declaración responsable y comunicación previa".

1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.

4. La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar.

Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

5. Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica».

2.- La Ley 7/2011, de 5 de abril (LCAN\2011\144), de Actividades Clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas complementarias, entre otras cuestiones y en la línea de la disposición antes citada, introduce unas medidas adicionales tendentes a la simplificación de trámites administrativos en relación con el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (LCAN 2000, 90), por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, referidas a la intervención de entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas y otros medios de intervención en materia urbanística; la declaración responsable en relación a la primera utilización y ocupaciones de edificios e instalaciones en general; la declaración responsable en supuestos de viviendas de protección oficial y otros.

En tal sentido, la Disposición Adicional Sexta de la citada Ley 7/2011, modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, en los términos siguientes:

1. Se suprime la letra h) del apartado 1 del artículo 166.

2. Se añade un apartado 8, nuevo, al artículo 166, con la redacción siguiente:

«8. En el ámbito de la gestión de las licencias urbanísticas y demás medios de intervención en materia urbanística, incluidas las comunicaciones previas y declaraciones responsables, la Administración competente en cada caso podrá autorizar y convenir la intervención de las entidades colaboradoras, de carácter público o privado, en funciones de verificación y control imparcial de los distintos requisitos exigidos, sin que en ningún caso afecten a las actividades que impliquen ejercicio de autoridad reservadas a los funcionarios públicos.».

3. Se añade un artículo 166-bis, nuevo, con el siguiente contenido:

«Artículo 166-bis.- Declaración responsable.

La primera utilización y ocupación de edificaciones e instalaciones en general deberán ser precedidas por una declaración responsable presentada por el titular del derecho en el ayuntamiento correspondiente, que deberá adjuntar un certificado de finalización de obra firmado por técnico competente, en el que se acredite la adecuación de la actividad o instalación al proyecto presentado conforme a la normativa urbanística, ordenanzas municipales, a la legislación sectorial aplicable y, en particular, cuando se trate de viviendas, a la adecuación de las condiciones de habitabilidad establecidas para el proyecto edificatorio en el informe técnico previsto en el artículo 166.5 de este texto refundido, según se establezca reglamentariamente.».

4. Se modifica el apartado 2 del artículo 172, que queda redactado en los siguientes términos:

«2. La calificación definitiva cuando se trate de viviendas de protección oficial y, en los demás supuestos, copia autenticada de la declaración responsable de finalización de

obra realizada por el promotor ante el ayuntamiento competente, que sustituirá a todos los efectos a la cédula de habitabilidad regulada en el Decreto 117/2006, de 1 de agosto.»

3.- La regulación contenida en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos, tras la modificación indicada, dispone:

1.- Tras la supresión de la letra h) del artículo 166, que expresamente señalaba como acto sujeto a preceptiva licencia urbanística la primera ocupación y utilización de las edificaciones e instalaciones en general y la sustitución de la misma por la declaración responsable y certificación técnica a que hace referencia el nuevo artículo 166 bis. En definitiva, la primera ocupación y utilización de las edificaciones e instalaciones en general deja de estar sujeta a licencia urbanística previa y requiere ahora la presentación por el interesado de una declaración responsable adjuntando la certificación técnica que acredite los extremos señalados en dicho precepto.

2.- La certificación técnica de final de obra que se adjunta a dicha declaración responsable, entre otros extremos, se ha de referir, tratándose de viviendas, a la adecuación de las mismas a las condiciones de habitabilidad fijadas para cada supuesto concreto en el informe técnico a que se refiere el artículo 166.5 del Texto Refundido.

3.- El indicado informe técnico del artículo 166.5 del Texto Refundido, es el informe de los servicios municipales sobre la conformidad del acto pretendido con la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística aplicable, informe previsto como acto de instrucción en la tramitación del procedimiento de concesión de licencia urbanística.

En definitiva puede afirmarse que la licencia urbanística previa de ocupación y utilización de una vivienda se sustituye por una declaración responsable del interesado y una certificación de final de obra emitida por técnico competente que manifieste que la vivienda se adecua a las condiciones de habitabilidad fijadas por el informe técnico municipal de cada proyecto.

Nada se dice concretamente respecto de la cédula de habitabilidad.

4.- La contratación con las empresas suministradoras de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones, exigirá, si son viviendas de protección oficial, la calificación definitiva; y, en los demás supuestos, bastará una declaración responsable de finalización de obra realizada por el promotor ante el ayuntamiento competente, no siendo ya necesaria la cédula de habitabilidad única y exclusivamente a tales efectos.

4.- El Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad, claramente determina la singularidad de la "Cédula de habitabilidad", los supuestos en los que es exigible y su distinción respecto del informe del técnico municipal competente sobre la adecuación de la vivienda a las condiciones de habitabilidad recogidas en el Anexo a dicho Decreto.

En efecto, de lo hecho consta en el mismo ha de destacarse:

1.- Que la cédula de habitabilidad se configura, según el Decreto 117/2006, de 1 de agosto, como el instrumento que certifica el cumplimiento de las condiciones que en cuanto a mínimos de habitabilidad ha de reunir una vivienda, según se establecen en el propio Anexo del Decreto.

2.- Que dicha certificación adopta la forma de cédula de habitabilidad en los supuestos de vivienda libre, y de calificación definitiva si es vivienda protegida.

3.- Que, con carácter previo al otorgamiento de la licencia urbanística para la construcción – y en el caso de viviendas protegidas con carácter previo a la calificación definitiva –, deberá existir informe favorable sobre la adecuación del proyecto presentado con las condiciones de habitabilidad establecidas en el anexo I del Decreto, emitido por los servicios técnicos municipales, si se va a destinar a vivienda libre, o por los del Instituto Canario de la Vivienda, si se va a destinar a vivienda protegida, informe que, en el caso de viviendas libres, servirá también como informe técnico exigido en el artículo 166.5 del Texto Refundido 1/2000, de 8 de mayo.

4.- Que, en cualquier caso, la cédula de habitabilidad – como la calificación definitiva para las viviendas protegidas - constituye el documento que acredita la aptitud de una edificación destinada a vivienda libre para poder ser habitada, requiriéndose para su concesión no sólo el cumplimiento de las condiciones previstas en el Anexo, sino el otorgamiento de la licencia de primera ocupación.

Ahora bien, - dejando a un lado la calificación definitiva de las viviendas protegidas, que se rige por su legislación específica - según se determina en el Decreto 117/06, la cédula de habitabilidad se tramita con total independencia, e incluso simultáneamente, a la licencia de primera ocupación.

5.- Que la solicitud de la cédula de habitabilidad será resuelta por el órgano municipal competente en el plazo máximo de cuatro meses desde la presentación debidamente cumplimentada y acompañada de la correspondiente documentación. Transcurrido dicho plazo sin que la cédula se haya otorgado y notificado al interesado, se entenderá otorgada dicha cédula por silencio administrativo.

En el caso de que se trate de una edificación que vaya a destinarse a vivienda protegida, la aptitud de la misma para poder ser habitada vendrá acreditada por la correspondiente calificación definitiva. Sin perjuicio de lo previsto en el presente Decreto, el otorgamiento de la calificación de las viviendas protegidas y los efectos de la misma se regirán por su normativa específica.

6.- Que ninguna edificación destinada a vivienda podrá ser habitada sin obtener previamente, según corresponda, la cédula de habitabilidad o la calificación definitiva.

Intentando armonizar e interpretar conjuntamente las disposiciones normativas citadas y lo en ellas hecho constar, puede concluirse afirmando que la modificación operada por la Ley 7/2011, conlleva:

- La supresión del trámite de necesidad de obtención, para el acceso no sólo de una vivienda, sino de instalaciones en general, de la licencia de primera ocupación y utilización, licencia que desaparece.

- La sustitución de la referida licencia por la necesaria presentación en el Ayuntamiento de una declaración responsable del interesado adjuntando certificación de final de obra firmado por técnico competente, en el que se acredite la adecuación de la actividad o instalación al proyecto presentado conforme a la normativa urbanística, ordenanzas municipales, a la legislación sectorial aplicable y, en particular, cuando se trate de viviendas, a la adecuación de las condiciones de habitabilidad establecidas para el proyecto edificatorio en el informe técnico previsto en el artículo 166.5 del Texto Refundido 1/2000, de 8 de mayo.
- La sustitución de la cédula de habitabilidad en las viviendas libres como documento necesario a presentar para poder contratar los servicios de suministro de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones, bastando ahora la presentación de una declaración responsable de finalización de obra realizada por el promotor ante el ayuntamiento competente.

En ningún caso, se expresa, explícita, ni implícitamente, en la indicada disposición normativa (Ley 7/2011) que la misma conlleve la supresión de la cédula de habitabilidad, ni su sustitución por una declaración responsable o una comunicación previa, ni la derogación del indicado Decreto 117/2006, consistiendo la simplificación de trámites administrativos – simplificación que constituye el espíritu o finalidad de la referida disposición legal, según su exposición de motivos – en la supresión de la licencia de primera ocupación y utilización y en la innecesidad de la cédula de habitabilidad para la contratación de los suministros de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones.

5.- La Ley de Vivienda de Canarias, Ley 2/2003, de 30 de enero (LCAN\2003\61), en su artículo 80, se refiere expresamente a la “Cédula de habitabilidad”, sin que la misma haya sido en modo alguno derogada, ni afectada siquiera, por la referida Ley 7/2011, disponiendo el indicado precepto:

“Para que una edificación pueda ser considerada como vivienda libre será imprescindible disponer de la cédula de habitabilidad expedida por el ayuntamiento competente. Reglamentariamente se establecerán los requisitos mínimos necesarios para su obtención”.

La indicada previsión legal contenida en el citado artículo 80 impide por sí sola entender derogada la exigencia de cédula de habitabilidad para poder considerar una vivienda libre como tal.

Por todo ello, además y principalmente por la vigencia de la regulación expresa contenida en la citada Ley de Viviendas de Canarias, lo cierto es que no cabe estimar en modo alguno que la referida cédula de habitabilidad como requisito de acceso a una vivienda libre haya sido suprimida por la reiterada Ley 7/2011, por cuanto dicha modificación afecta, por un lado, a la cédula de habitabilidad, si bien sólo en el sentido de suprimir la necesidad de su obtención como exigencia previa a la contratación de determinados suministros, habilitándose ahora dicha contratación sin necesidad de disponer ya de la misma. Y, por otro lado, a la licencia de primera ocupación y utilización, licencia que ha de considerarse como un instrumento distinto, aunque complementario, de la cédula de habitabilidad, teniendo ambos instrumentos contenidos bien diferenciados. En efecto, si bien

la primera ocupación y utilización, resulta aplicable no sólo a las edificaciones sino también a las instalaciones en general, y se otorgaba previa la comprobación de la conformidad del proyecto a la totalidad de la ordenación urbanística y legislación sectorial aplicable, la cédula de habitabilidad, va referida únicamente a las edificaciones, más concretamente a las viviendas, y comprueba el cumplimiento en la misma de las condiciones de habitabilidad fijadas normativamente, operando en cualquier caso en su otorgamiento por el órgano municipal competente el silencio administrativo positivo (por la no resolución en un plazo superior a cuatro meses).

Es todo cuanto se informa, no obstante V.I. acordará.

En Santa Cruz de Tenerife, a 31 de enero de 2012.

LA LETRADA



[Handwritten signature]
María Roldán Vives

ILMO. SR. DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO CANARIO DE LA VIVIENDA