



## CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

**Dictamen 025/2021**  
**Expedient 663/2020**

Presidenta  
Hble. Sra.  
Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers  
Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.  
Enrique Fliquete Lliso  
Faustino de Urquía Gómez  
Asunción Ventura Franch  
M.<sup>a</sup> del Carmen Pérez Cascales  
Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nat  
Molt Hble. Sr.  
Francisco Camps Ortíz

Secretari General  
Il·lm. Sr.  
Joan Tamarit i Palacios

### **Hble. Senyor:**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 20 de gener de 2021, sota la Presidència de la Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V. H., de 2 de desembre de 2020 (Registre d'entrada, 2 de desembre ), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, per a elaborar el Projecte de decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la declaració responsable per a la primera ocupació i successives d'habitatges (Expedient sense ref. de la Vicepresidència Segona i Conselleria consultant).

## **I ANTECEDENTS**

De l'examen de l'expedient administratiu remés es desprén que:

### **Primer. La consulta tramitada.**

La persona titular de la Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, per ofici datat el dia 2 de desembre de 2020, que es va registrar d'entrada per aquest Òrgan Consultiu el mateix dia, va remetre l'expedient amb les actuacions, i precedit d'un índex dels documents, en format de document portàtil i per mitjà de l'Oficina de Registre Virtual de les Entitats Locals (ORVE) i el Sistema d'Interconnexió de Registres (SIR), per a Dictamen per aquesta Institució Consultiva, d'acord amb el que disposa l'apartat 4t de l'article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que es refereix a la consulta preceptiva en relació amb els projectes de reglament o disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis, o de les seues modificacions.

### **Segon. Documentació remesa.**

La persona titular de la Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica va acordar iniciar l'elaboració d'aquest Projecte de decret, del Consell, en la seua resolució de 6 de juliol de 2020, i va encomanar la seua elaboració a la Direcció General de Qualitat, Rehabilitació i Eficiència Energètica, que d'aquesta manera va elaborar el text del primer Esborrador i el va remetre a la Sotssecretaria de la mateixa Vicepresidència i Conselleria.

Aquesta va remetre el projecte normatiu a les sotssecretaries de la Presidència i de les restants vicepresidències i conselleries, en un ofici datat el mateix dia, en què sol·licitava la seua participació i l'oportunitat de formular les seues alegacions. També es va publicar l'anunci corresponent, per al tràmit d'informació pública del Projecte de decret, del Consell, en *el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* núm. 8851, corresponent al dia 7 de juliol de 2020 (pàgina 26247).

La Direcció General encarregada d'elaborar el projecte normatiu va emetre l'informe sobre la necessitat i oportunitat del Projecte de decret; la memòria econòmica, de la qual es desprén que no comportarà cap increment

de despesa pública; l'informe sobre l'impacte de gènere; l'informe que analitza la seua repercussió en la infància i l'adolescència; la memòria d'objectius, recursos utilitzats, mesures de coordinació i impacte social previst; l'informe sobre l'impacte en el règim jurídic de les famílies nombroses, i l'informe sobre la seua incidència en els sistemes d'informació i recursos informàtics, tots ells datats el 15 de juliol de 2020.

Van comparéixer en el tràmit i van presentar suggeriments i al·legacions en termini les sotssecretaries de les conselleries d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital; Justícia, Interior i Administració Pública; Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica; Educació, Cultura i Esport; Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, i finalment la Sotssecretaria de la Conselleria competent en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, que es va limitar a remetre els suggeriments que havia elaborat la Direcció General d'Urbanisme, en el seu informe de 21 de juliol de 2020.

També van formular al·legacions que es van incorporar a les anteriors, ja vençut el termini atorgat de deu dies, la Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, que va remetre l'informe subscrit per la titular de la Direcció General de l'Institut de les Dones, el 10 de juliol de 2020; la Sotssecretaria de la Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball, i també la Sotssecretaria de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic, que va transmetre el parer favorable de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, sense perjudici de l'informe preceptiu que aquesta haguera d'emetre.

La Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria ara consultant va emetre el seu informe sobre les al·legacions i recomanacions formulades en el tràmit d'informació pública, amb data 15 d'octubre de 2020, i en un altre informe de la mateixa data va exposar i va analitzar els suggeriments i al·legacions de les altres sotssecretaries de l'Administració autonòmica, indicant que s'acceptaven la major part d'elles. A més, la Direcció General de Qualitat, Rehabilitació i Eficiència Energètica va posar en relleu les modificacions addicionals que s'havien introduït al text del projecte normatiu, en el seu informe datat el dia 16 d'octubre del mateix any, amb la qual cosa es va elaborar el text del segon esborrany del Projecte de decret, del Consell, en tramitació.

Amb aquests antecedents, la Sotssecretaria de la Vicepresidència Segona i Conselleria competent en matèria d'habitatge va sol·licitar el parer de l'Advocacia General de la Generalitat, en ofici de 29 d'octubre de 2020, que va emetre el seu informe preceptiu el dia 25 de novembre del mateix any, en el qual es va analitzar el marc jurídic i competencial, el procediment tramitat, les recomanacions de tècnica normativa, l'anàlisi jurídica del Projecte de

decret, del Consell, i els suggeriments que es plantegen a la redacció dels articles 2, 6 i 7 del projecte normatiu.

La Secretaria Autònoma d'Arquitectura Bioclimàtica va posar en relleu, en el seu informe de data 1 de desembre de 2020, els suggeriments i recomanacions de l'Advocacia de la Generalitat que s'accepten, que es van incorporar al text del projecte normatiu, i que van donar lloc tant a la redacció de la versió definitiva del Projecte de decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la declaració responsable per a la primera ocupació i successives d'habitatges, com a la consulta preceptiva que va remetre a aquesta Institució consultiva el titular de la Vicepresidència Segona i Conselleria ara consultant.

## II CONSIDERACIONS

### **Primera. Sobre el caràcter de la sol·licitud i emissió del dictamen.**

L'autoritat de la Vicepresidència Segona i Conselleria amb competència en matèria d'habitatge ha remès la consulta amb caràcter preceptiu, a l'empara del que estableix l'apartat 4t de l'article 10 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que es refereix a la consulta preceptiva a aquesta Institució consultiva en relació amb els expedients que versen sobre els «*Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis i les seues modificacions*», la qual cosa clarament està indicant la necessitat d'obtindre el parer d'aquesta Administració consultiva en relació amb els denominats «reglaments executius», és a dir, aquelles disposicions de caràcter general i de rang reglamentari que tenen per finalitat el desenvolupament i complement d'una o diverses disposicions o normes amb rang de llei.

El Centre directiu encarregat de l'elaboració del projecte normatiu ha sigut la Direcció General de Qualitat, Rehabilitació i Eficiència Energètica, que és l'òrgan de l'Administració autònoma que exerceix les funcions previstes en l'article 70 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, i les altres previstes en l'ordenament jurídic, en matèria d'arquitectura i qualitat en l'edificació, rehabilitació del parc edificat, amb especial atenció a la sostenibilitat, a la millora de l'accessibilitat i a l'eficiència energètica, així com la formació per a l'ocupació verda lligada a aquestes actuacions, segons l'article 52 del Decret del Consell 105/2019, de 5 de juliol, pel qual s'estableix l'estructura bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat.

**Segona. El marc normatiu sobre el control de la legalitat de les primeres i successives ocupacions d'habitatge mitjançant declaració responsable.**

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atribueix a la Generalitat competència exclusiva tant en la matèria d'ordenació del territori i urbanisme, com en matèria d'habitatge, en el mateix incís 9é de l'apartat 1 de l'article 49 del citat Estatut d'Autonomia, en la redacció que li va donar la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, de Reforma de la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, que va aprovar l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.

Aquesta doble perspectiva resulta rellevant perquè, des de la perspectiva de la regulació de les llicències o declaracions responsables per a la primera ocupació d'habitatges o bé per a les successives ocupacions concorren dos grups o classes de legislació sectorial: des d'un punt de vista cronològic i en primer lloc, la legislació autonòmica sobre qualitat de l'edificació, és a dir, la Llei de la Generalitat 3/2004, de 30 de juny, d'ordenació i foment de la qualitat de l'edificació (LOFCE), i, en segon lloc, la legislació urbanística valenciana, que en l'actualitat es troba representada per la Llei de la Generalitat 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

La Llei valenciana sobre la qualitat de l'edificació (LOFCE) regula el procés de l'edificació, entès aquest en un conjunt d'accions que es duen a terme per diversos subjectes, la intervenció dels quals també es contempla, a més de les llicències i autoritzacions administratives corresponents en el capítol II («Autoritzacions administratives») del títol III («El procés de l'edificació»), que contempla dues classes de llicències municipals: les llicències municipals d'edificació en els seus articles 27 a 31, i les llicències municipals d'ocupació en els articles 32 a 36, dins de les quals es distingeix entre una «primera llicència d'ocupació» i les «ulteriors llicències d'ocupació», en la redacció literal del seu article 34. Aquesta disposició va ser analitzada, en fase d'Avantprojecte de llei, per aquest Òrgan consultiu, en el Dictamen 028/2003, de 23 de gener, que es va aprovar per unanimitat.

D'altra banda, les llicències urbanístiques de primera ocupació de les edificacions i instal·lacions, conclosa la seua construcció, així com els segons i successius actes d'ocupació d'habitatges, també es van regular en la Secció primera («Llicències») del capítol I («Activitat administrativa de control de la legalitat urbanística») del títol únic del llibre III («Disciplina urbanística») de la Llei de la Generalitat 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana (LOTUP), si bé en aquest cas no se subjecten a una llicència administrativa que s'atorgue mitjançant resolució expressa, sinó a «declaració responsable» (article 214), una sort de llicència o autorització simplificada subjecta a la posterior comprovació de

l'Administració urbanística competent, la qual cosa no exclou que es permeta que els ajuntaments poden sotmetre aquests actes d'utilització dels edificis i habitatges de nou a llicència expressa, sempre que aproven les oportunes ordenances a aquest efecte (article 214.3), d'acord amb el procediment i el règim jurídic que s'explicita (en l'article 222 i preceptes concordants de la LOTUP i altra legislació a la qual aquesta es remet).

Aquesta transformació de la preceptiva llicència urbanística municipal, per mitjà d'una resolució o acte administratiu exprés, per a autoritzar la primera ocupació dels habitatges o de les successives ocupacions, en una llicència simplificada que s'aconsegueix mitjançant la simple presentació d'una declaració responsable davant l'Administració municipal competent, és directa conseqüència de la LOTUP, que en aquest aspecte modifica la LOFCE, però, en realitat, és derivació de la Llei estatal 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici, i sobretot de la Llei estatal 25/2009, de 22 de desembre, de modificació de diverses lleis per a la seua adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. Aquesta, en aquest sentit en l'article 2 va procedir a modificar diversos preceptes de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, establint l'obligació de triar la mesura menys restrictiva dels drets dels ciutadans per a l'exercici de les seues competències (en afegir l'article 39 bis de la Llei 30/1992), i introduint les figures de la declaració responsable i la comunicació prèvia amb caràcter general en el nostre ordenament jurídic (mitjançant l'addició de l'article 71 bis a la Llei 30/1992, els continguts del qual després es van traslladar a l'article 69 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques), sense perjudici que la declaració responsable ha sigut acollida per nombrosos preceptes de la legislació sectorial, com ara la nostra LOTUP.

De l'exposat es desprén que aquest Projecte de decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la declaració responsable per a la primera ocupació i successives d'habitatges, disposa de dos preceptes que li atorguen la necessària cobertura legal: la disposició final segona de la LOFCE, que autoritza el Consell de la Generalitat per a dictar les disposicions necessàries per al seu desenvolupament, i la disposició final tercera de la LOTUP, que autoritza el Consell per a dictar les disposicions que siguen necessàries per a la seua pròpia execució i desenvolupament.

Ha de deixar-se constància que existeixen dues matèries que es troben bastant pròximes a aquells preceptes de la legislació sobre ordenació i foment de la qualitat de l'edificació i sobre urbanisme que ara inspiren els continguts d'aquest projecte normatiu, com és la legislació sobre habitatge i sobre protecció dels consumidors i usuaris, això és, els continguts de la Llei de la Generalitat 8/2004, de 20 d'octubre, de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, i del text refós de la Llei de l'estatut de les persones consumidores

i usuàries de la Comunitat Valenciana, que es va aprovar mitjançant el Decret legislatiu 1/2019, de 13 de desembre.

Les declaracions responsables de l'article 214 de la LOTUP també han sigut fins hui objecte d'un desenvolupament parcial, com ha sigut mitjançant la regulació de les entitats col·laboradores de l'Administració municipal (ECUV) en la verificació de les actuacions urbanístiques i la creació del seu registre, mitjançant l'aprovació del Decret del Consell 62/2020, de 15 de maig, que s'ha modificat bastant recentment per mitjà del Decret del Consell 218/2020, de 29 de desembre.

Amb la regulació d'aquestes declaracions responsables que s'acullen en els articles 214 i concordants de la LOTUP, per a la primera ocupació dels habitatges o per a les posteriors i successives ocupacions, la Comunitat Valenciana assumeix la tendència legislativa que han seguit altres comunitats autònomes, com és el cas d'Aragó (Decret legislatiu 1/2014, de 8 de juliol), de Catalunya (Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost), de la Regió de Múrcia (Llei 13/2015, de 30 de març) i de Canàries (Llei 4/2017, de 13 de juliol).

Per contra, han mantingut la regulació de les llicències de primera ocupació per mitjà de resolució administrativa expressa: Andalusia (Llei 7/2002, de 17 de desembre), Illes Balears (Llei 12/2017, de 29 de desembre), Extremadura (Llei 11/2018, de 21 de desembre), Comunitat de Madrid (Llei 9/2001, de 17 de juliol), País Basc (Llei 2/2006, de 30 de juny) i La Rioja (Llei 5/2006, de 2 de maig).

Com a conseqüència d'aquest nou enfocament legal de les llicències urbanístiques que autoritzen la primera o les posteriors i successives ocupacions d'habitatges, aquestes últimes abans conegudes com a «cèdules d'habitabilitat», algunes comunitats autònomes les han suprimides, per mitjà de la derogació expressa de les disposicions reglamentàries que regulaven aquestes «cèdules d'habitabilitat», com ha ocorregut a Andalusia (Decret 283/1987, de 25 de novembre), Castella i Lleó (Decret 147/2000, de 12 de novembre), Comunitat de Madrid (Decret 111/2018, de 26 de juny), Extremadura (Decret 73/1988, de 19 de juliol), Galícia (Decret 311/1992, de 12 de novembre) i al País Basc (Decret 189/1997, de 29 de juliol).

### **Tercera. Procediment d'elaboració del Projecte de decret.**

La Vicepresidència Segona i Conselleria amb competència en matèria d'habitatge ara consultant, va elaborar aquest Projecte de decret, del Consell, seguint la via en el procediment d'elaboració de les disposicions reglamentàries que, per a l'Administració autonòmica de la Generalitat es contempla principalment en l'article 43 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que va ser objecte de desenvolupament i de complement detallat mitjançant les regles procedimentals i de tècnica

normativa que es troben en el Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

De manera anàloga, quan les previsions anteriors van ser completades, en l'àmbit de la legislació estatal bàsica, mitjançant les previsions relatives a l'exercici de la potestat reglamentària per part de les administracions públiques i els principis de bona regulació continguts en l'article 129 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, en els termes en els quals han sigut avalats pel Tribunal Constitucional (en la STC 55/2018, de 24 de maig), s'observa que han atés la major part d'aquests principis, tendents a assegurar la legalitat, l'encert i l'oportunitat dels continguts de la disposició que puga aprovar-se, com és el cas del principi de necessitat, del principi de seguretat jurídica, del principi d'eficàcia i de l principi de proporcionalitat, entre altres.

Considerem que, malgrat el seu caràcter facultatiu, podria haver-se realitzat el tràmit de "*consulta prèvia*" de l'article 47 de la Llei de la Generalitat 2/2015, de 2 d'abril, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, atés que l'elaboració d'aquest projecte normatiu estava explícitament programat, encara que designat com a "*Projecte de decret pel qual s'estableixen mesures per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges d'acord amb la seua funció social*", en el "*Pla Normatiu de l'Administració de la Generalitat per a 2020 i Projectes Normatius subjectes a Avaluació*", aprovat pel Consell de la Generalitat en l'Acord adoptat en la sessió del 6 de març de 2020.

No obstant això, durant l'elaboració del Projecte de decret sí que es van consultar totes les sotssecretaries de la Presidència i altres conselleries de l'Administració autonòmica, de manera que la major part d'aquestes van presentar recomanacions o al·legacions, com també es va portar a efecte el tràmit d'informació pública, mitjançant la publicació de l'anunci pertinent en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*, la qual cosa va possibilitar que formularen les seues respectives al·legacions, consells o suggeriments: l'Associació Provincial d'Empreses de la Construcció de Castelló (APECC), l'arquitecte cap del Departament Tècnic de Gestió i Disciplina de l'Ajuntament de Xixona i diversos arquitectes que exerceixen la seua professió en l'àmbit privat.

També consten els informes preceptius establits en el citat article 43 de la Llei de la Generalitat 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, així com els previstos en la legislació sectorial en matèria d'igualtat entre dones i homes, sobre protecció de la infància i l'adolescència, sobre el règim jurídic de les famílies nombroses i sobre la suficiència dels recursos i mitjans informàtics, però no consta en les actuacions remeses l'informe de l'òrgan especialitzat previst en la legislació autonòmica sobre administració electrònica, establert



en l'article 94 del Reglament de l'administració electrònica de la Comunitat Valenciana, aprovat per mitjà del Decret del Consell 220/2014, de 12 de desembre, i que es completa amb les guies metodològiques que es van aprovar mitjançant la Resolució de 24 de maig de 2016, com tampoc del Centre directiu competent en matèria de pressupostos, si bé el Projecte de decret, del Consell, no comportarà increment de despesa pública, la qual cosa permet l'article 26.3 de la Llei de la Generalitat 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions. No obstant això, no s'ha complert el que disposa aquest precepte per al cas que de la memòria econòmica es desprenga que la seua aplicació no comporta despesa, ja que no consta l'emissió del preceptiu informe de la Direcció General de Pressupostos, ni tampoc la incorporació en el Decret projectat d'una Disposició Addicional que reculla la denominada "*clàusula de no despesa*", que haurà d'incorporar-se.

Aquesta observació és **essencial** a l'efecte de l'article 77.3 del Reglament d'aquest Consell.

Finalment, consta l'informe preceptiu de l'Advocacia General de la Generalitat, les recomanacions del qual van ser assumides en la redacció definitiva del Projecte de decret, del Consell, com va posar de manifest la Secretaria Autònoma d'Arquitectura Bioclimàtica.

#### **Quarta. Estructura del Projecte de decret.**

La sistemàtica i l'estructura amb la qual s'ha elaborat aquest projecte normatiu ha sigut la següent: el títol; l'índex; el preàmbul, amb 29 paràgrafs estructurats en 4 apartats; la fórmula d'aprovació; la part articulada, que consta de 13 articles estructurats en 4 capítols; les disposicions de la part final, que són tres disposicions addicionals, una disposició transitòria única i dues disposicions finals, i, finalment, dos annexos, amb diversos apartats.

El capítol I està format per dos preceptes, que regulen l'objecte de la disposició (article 1) i el seu àmbit d'aplicació (article 2).

Es regulen en el capítol II aquests continguts: la declaració responsable de primera ocupació (article 3), les declaracions responsables parcials (article 4), la documentació necessària per a la sol·licitud de primera ocupació (article 5), les declaracions responsables per a segona ocupació i posteriors (article 6), les edificacions existents que manquen de títol habilitant d'ocupació anterior (article 7), i la documentació necessària per a la sol·licitud de segona i posteriors ocupacions (article 8).

El capítol III contempla: els efectes de la declaració responsable (article 9), el procediment de la declaració responsable (article 10), la ineficàcia de la

declaració responsable (article 11) i la utilització de mitjans electrònics (article 12).

El capítol IV i últim solament conté un precepte (l'article 13), que s'ocupa de consignar una remissió general quant al règim sancionador aplicable).

D'altra banda, les disposicions de la part final són les següents: condicions de disseny i qualitat (disposició addicional primera), model de declaració responsable (disposició addicional segona), model de certificat de conformitat (disposició addicional tercera), títols atorgats amb anterioritat (disposició transitòria única), habilitació per al desenvolupament mitjançant Ordre (disposició final primera) i entrada en vigor (disposició final segona).

Finalment, l'annex I conté el «Model de Declaració Responsable», estructurat en diverses parts i amb la indicació dels documents que s'han d'aportar, i, igualment, l'annex II, que contempla el «Model de Certificat de Conformitat d'Obra», també consta de diverses parts: la Fitxa 0, la Fitxa 1.1, la Fitxa 1.2, la Fitxa 1.3, la Fitxa 2.1, la Fitxa 2.2 i la Fitxa 2.3.

## **Cinquena. Observacions i suggeriments al projecte normatiu.**

### **1) Consideracions generals.**

Ja hem exposat que el Projecte de decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la declaració responsable per a la primera ocupació i successives d'habitatges, té per finalitat procedir al desenvolupament i complement reglamentari tant de la Llei de la Generalitat 3/2004, de 30 de juny, d'Ordenació i Foment de la Qualitat de l'Edificació (LOFCE), com de la Llei de la Generalitat 5/2014, de 25 de juliol, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

Per tant, l'anàlisi jurídica del projecte normatiu se centrarà en l'examen de l'ajust dels seus continguts a la regulació legal que hem citat, sense que això excloga que, a vegades, l'examen jurídic pugua projectar-se en aspectes relacionats amb l'aplicació de certes disposicions de la legislació estatal bàsica, sobretot en les matèries de procediment administratiu comú, de règim local, d'habitatge i de protecció dels consumidors i usuaris.

A més, l'examen de legalitat que s'ha exposat es completa amb l'anàlisi de les qüestions que puguen plantejar-se de sistemàtica, de tècnica normativa i de correcció de la utilització d'un llenguatge administratiu clar, comprensible, concís i no sexista, la qual cosa redunda directament en la millora de l'aprehensió i de la intel·ligibilitat de cadascuna de les normes de la disposició que ara es troba en tramitació i, per tant i per al cas que s'aprove,

en l'augment de les condicions i pressupostos fàctics que determinaran la seua correcta aplicació amb el major nivell d'eficàcia que siga possible.

## **2) Observacions i recomanacions d'índole particular.**

### **A l'índex.**

La redacció de la titulació que consta en l'índex de l'article 10, de la disposició final primera, de l'annex I de l'annex II no es corresponen amb la literalitat de les respectives titulacions del text del Projecte de decret, la qual cosa s'haurà de corregir, ja que l'índex ha de limitar-se a reproduir els corresponents preceptes normatius o parts de la disposició reglamentària que puga ser objecte d'aprovació.

Tampoc consta la titulació dels capítols, la qual cosa es recomana que es faça en cadascun d'ells, seguint el criteri establert en l'article 22 del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

### **A la fórmula d'aprovació.**

La fórmula d'aprovació conté els elements previstos en els articles 13 i 14 del Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, ja citat, però de manera desordenada.

Per això, s'haurà de redactar indicant, en primer lloc, la facultat de proposta que exerceix l'òrgan competent, a continuació el precepte de la Llei de la Generalitat 5/1983 que faculta per a la seua aprovació, en tercer lloc pot indicar-se, si es desitja, algun dels tràmits més rellevants, en quart lloc el «conforme amb» o «oït» «el Consell Jurídic Consultiu», i en cinquè i últim lloc, la referència a la sessió del Consell en la qual es va aprovar.

### **Al capítol I (articles 1 i 2).**

Aquests preceptes regulen l'objecte i l'àmbit d'aplicació del Projecte de decret, de manera encertada, la qual cosa no impedeix aconsellar que el capítol es titule «Disposicions Generals» i realitzar certs suggeriments de millora.

Per descomptat que, com refereix l'**article 1**, aquest Decret del Consell, en cas d'aprovar-se, té per objecte el desenvolupament de la legislació que li presta la corresponent cobertura legal i habilitació, segons indica el precepte «*la legislació urbanística i d'edificació*», però més aviat es tracta, amb major precisió, de dues disposicions de l'ordenament jurídic autonòmic que, seguint un ordre cronològic, serien: «*la legislació valenciana sobre urbanisme i sobre ordenació de la qualitat de l'edificació*».

D'altra banda, la redacció de l'**article 2** determina, amb bastant encert, l'àmbit d'aplicació del Projecte de decret, tenint en compte que es van assumir les recomanacions que l'Advocacia de la Generalitat va proposar en el seu informe, però presenta dos inconvenients de certa rellevància.

L'**apartat 5é** d'aquest precepte determina que «*No podrà presentar-se declaració responsable d'ocupació quan s'haja iniciat per l'Administració municipal expedient de protecció de la legalitat urbanística o expedient sancionador per infracció urbanística pendent de resolució*», la qual cosa sembla un precepte lògic, però inexacte en la mesura en què no distingeix entre la presentació de sol·licituds o d'escrits a l'Administració i la seua eficàcia jurídica.

En efecte, en principi cap persona podrà impedir que un interessat presente en un Registre públic legalment habilitat una declaració responsable dirigida a una Administració municipal, siga en suport paper o per mitjans electrònics (articles 66 i 16 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, posats en relació amb els articles 46 i següents del Reglament d'administració electrònica de la Comunitat Valenciana, que es va aprovar mitjançant el Decret del Consell 220/2014, de 12 de desembre); pel que, en lloc que el citat precepte indique «*No podrà presentar-se*», es recomana que explicita, si escau, que «*Mancaran de validesa i eficàcia les declaracions responsables que es presenten i registren quan s'haja iniciat per l'Administració municipal expedient de protecció de la legalitat urbanística o expedient sancionador per infracció urbanística pendent de resolució*», o altres locucions anàlogues.

En l'apartat 6 es fa una remissió a l'article 214 de la LOTUP. Recomanem que es precise la remissió a l'article 214 apartat 3 d'aquesta Llei.

## **Al capítol II (articles 3 a 8).**

Aquest capítol II hauria de titular-se: «*Concepte i documentació de les declaracions responsables*», utilitzant el plural, ja que poden existir diverses classes de declaracions responsables d'ocupació, com són, almenys de primera ocupació, d'ocupació de part de l'edificació i de segona o ulteriors ocupacions.

Tenint en compte que l'**article 4** del projecte normatiu es refereix a les declaracions responsables parcials, això és, per a l'ocupació de part dels edificis o construccions, com la viabilitat d'aquesta possibilitat es remet a les condicions d'utilització, salubritat i seguretat contra incendis, així com al possible «*funcionament autònom de les instal·lacions de l'edifici*», la qual cosa en part dependrà de les característiques dels seus elements constructius, dels seus aspectes funcionals i del seu aïllament tèrmic o estalvi energètic, es

recomana afegir, intercalant en el lloc que millor convinga en el seu text, una remissió general al «Codi Tècnic de l'Edificació, aprovat mitjançant el Reial decret 314/2006, de 17 de març».

L'**article 5** contempla la documentació necessària per a la sol·licitud de la primera ocupació d'habitatges, si bé entenem que vol referir-se a la documentació que ha d'acompanyar a la declaració responsable que s'emplene i es presente en el Registre d'entrada pertinent amb aquesta finalitat, distingint una «*documentació inicial*» que s'ha de presentar amb la pròpia declaració (apartat 1r) i d'una altra documentació que queda en poder del sol·licitant, però que aquest manifesta que disposa d'ella i que es compromet a posar-la a la disposició del o de la tècnica municipal que inspeccione l'habitatge (apartats 2n i 3r).

En aquest sentit, es recomana que en la «*documentació inicial*» s'incloga una manifestació del promotor o titular de l'edifici d'habitatges, o del titular del respectiu habitatge, en la qual es declare que aquest edifici, construcció o habitatge no es troba subjecte a cap procediment de protecció de la legalitat urbanística, de restauració de l'ordenació urbanística vulnerada o d'infracció en matèria d'ordenació del territori i urbanisme, en concordança amb els articles 231 i següents de la LOTUP i amb l'article 2.5 del propi Projecte de decret.

Es constata que en la redacció de l'**article 6** s'ha acollit el suggeriment que l'Advocacia de la Generalitat va exposar en el seu informe, excloent la necessitat d'emplenar i presentar una declaració responsable per a les segones o ulteriors ocupacions d'habitatges en aquells casos en els quals el titular del dret d'aprofitament o gaudi de l'habitatge decidisca canviar de companyia subministradora dels serveis de proveïment domiciliari d'aigua potable, d'energia elèctrica, gas, telefonia, telecomunicacions o altres serveis, formalitzant un nou contracte amb la nova companyia triada, tenint en compte que en aquests supòsits no s'altera la identitat de la persona, física o jurídica, titular i beneficiària de la llicència urbanística municipal o de la declaració responsable anterior.

### **Al capítol III (articles 9 a 12).**

Aquest capítol ha de titular-se de manera adequada, com pot ser: «*Procediment de les declaracions responsables i efectes*», o altres expressions anàlogues, recomanant per això que l'**article 9** del projecte normatiu es transforme en l'**article 10**, i que aquest ocupe el lloc de l'anterior article 9, amb la qual cosa sistemàticament es regularà en primer lloc la presentació de les declaracions responsables i, a continuació, en el precepte següent, els efectes que produeix i es deriven de la presentació regular de les declaracions responsables.

El procediment de les declaracions responsables es contempla en l'**article 10** del Projecte de decret, que, com hem dit, hauria de transformar-se en el seu article 9, i en aquest punt ha d'al·ludir-se al fet que en el seu apartat 2 convé especificar les classes d'empreses subministradores de serveis que, a causa de l'extinció dels efectes de la declaració responsable defectuosa o incompleta, hauran de procedir a la interrupció de la prestació del servei de què es tracte.

La redacció de l'últim incís de l'apartat 3r d'aquest article 10 necessita aclarir-ne la redacció, ja que si l'escrit d'esmena es va presentar fora de termini no ha d'afirmar-se senzillament que «*s'impedirà l'ocupació de l'habitatge sense prèvia fiscalització per l'Administració municipal*», ja que poden plantejar-se dues situacions ben diferents: que l'Administració municipal que va requerir el declarant per a l'esmena o millora de la declaració ja haguera resolt tindre per desistit el declarant i l'arxivament de les actuacions, amb la qual cosa l'esmena fora de termini és ineficaç, llevat que l'interessat manifeste la seua voluntat de reiterar la declaració responsable, i s'iniciarà en aquest cas un nou procediment; o bé, de manera alternativa, que l'Administració municipal no haguera resolt encara tindre per desistit l'interessat ni l'arxivament de les actuacions, amb la qual cosa l'esmena fora de termini provoca que continue la tramitació del procediment, això és, que, sent l'esmena completa, l'interessat pugua ocupar l'habitatge de manera regular, per haver obtingut la corresponent i preceptiva llicència urbanística mitjançant el procediment de la declaració responsable que es regula en la LOFCE, en la LOTUP i en aquest Decret del Consell, en cas d'aprovar-se.

Finalment, l'**article 11** determina, en el seu apartat 1r, que les resolucions motivades que dicte l'òrgan competent de l'Administració municipal que corresponga que declaren la ineficàcia de la declaració responsable presentada i, en conseqüència, extingisquen el dret per a la primera ocupació, o per a la segona o posteriors ocupacions d'habitatges, esgoten la via administrativa i podran ser objecte de recurs «*conforme a la normativa de règim local aplicable*», la qual cosa s'haurà de completar al·ludint a la legislació sobre procediment administratiu comú, ja que en aquesta disposició és on es regulen, amb el caràcter de legislació bàsica, els recursos administratius, en els seus articles 120 i següents.

El centre directiu encarregat de l'elaboració del projecte normatiu va posar en relleu, en el seu informe sobre les al·legacions presentades, que es va acceptar l'al·legació que es va presentar a l'**article 12** per part de l'Associació Provincial d'Empreses de la Construcció de Castelló.

#### **Al capítol IV (article 13).**

Seguint el mateix criteri ja referit, aquest Capítol IV ha de titular-se i, com només conté un article titulat «*Règim sancionador*», aquest podria ser el títol també del Capítol.

En aquest sentit, aquest article 13 es remet a la legislació (valenciana) «d'ordenació territorial i urbanística, i de l'edificació» (sic), si bé en aquest últim cas la legislació autonòmica s'autodenomina com a «ordenació i foment de la qualitat de l'edificació», per la qual cosa es recomana utilitzar aquesta locució.

### **A les disposicions de la part final.**

Amb caràcter general, les llicències urbanístiques municipals, incloent les llicències d'edificació, s'atorguen d'acord amb la legislació aplicable en el moment de la seua concessió, llevat que aquestes s'atorguen fora del termini legalment establert, i en aquest cas s'aplicarà la legislació vigent en el moment de la seua sol·licitud, com determina l'article 219.2 de la LOTUP, la qual cosa exigeix la deguda adaptació de la redacció de la **disposició addicional primera** d'aquest Projecte de decret.

Entre la disposició transitòria única i la disposició final primera hauria d'intercalar-se una **disposició derogatòria única** que procedira a la derogació de totes aquelles disposicions reglamentàries d'igual o inferior rang que resulten incompatibles amb el que disposa aquest Decret del Consell, conforme al que recomana l'article 32.1 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

La redacció de la **disposició final primera**, que habilita la persona titular de la Conselleria competent en matèria d'habitatge per al desenvolupament, mitjançant Ordre de la Conselleria, d'aquest Decret del Consell, planteja el problema que ens trobem davant una regulació en la qual concorren i se solapen dues matèries: la legislació valenciana sobre ordenació i foment de la qualitat de l'edificació, encapçalada per la LOFCE de 2004, i a més la legislació urbanística valenciana, que en primer lloc es troba representada per la LOTUP de 2014, la qual cosa ens condueix al fet que, sense embuts i precisió tècnica, el desenvolupament i complement d'aquest Decret del Consell haurà de realitzar-se, quan siga procedent, mitjançant «Ordre conjunta» de totes dues conselleries; el que igualment planteja que aquest Projecte de decret del Consell hauria d'aprovar-se, si escau, a proposta conjunta de les persones titulars de totes dues conselleries, la qual cosa es reflectiria d'aquesta manera en la redacció de la fórmula d'aprovació.

La mateixa Sotssecretaria de la Vicepresidència i Conselleria competent en matèria d'habitatge i ara consultant va assumir, en analitzar les al·legacions de la Direcció General d'Urbanisme de la Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat, que en diverses matèries «totes dues direccions generals (d'una banda la Direcció General de Qualitat, Rehabilitació i Eficiència Energètica d'una Conselleria, i per una altra la

Direcció General d'Urbanisme d'una altra Conselleria) «hauran de coordinar les seues regulacions en aquesta matèria».

### **Sisena. Observacions al llenguatge utilitzat.**

S'observa que la persona encarregada de la redacció del text del Projecte de decret ha procurat utilitzar un llenguatge inclusiu, un llenguatge administratiu no sexista, utilitzant diverses expressions que permeten visibilitzar les dones, en utilitzar termes i expressions de caràcter inclusiu que equiparen les dones i els homes, com són la persona declarant (article 2.3), la persona promotora (article 5.2), la tècnica o el tècnic municipal (article 5.3), la persona facultativa (article 7.2), les persones propietàries i tècnica o tècnic competent (article 8.1), les persones interessades (disposició addicional tercera), entre altres.

### **Setena. Qüestions de tècnica normativa i aspectes de redacció.**

Des d'un punt de vista relatiu a la sistemàtica que s'ha utilitzat i als criteris de tècnica normativa amb els quals s'ha elaborat aquest Projecte de decret, del Consell, s'han seguit, amb caràcter general, les regles i els criteris de sistemàtica i de tècnica normativa que van ser establits en el Decret del Consell 24/2009, de 13 de febrer, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

En aquest aspecte s'han proposat algunes millores, com titular els capítols, que la titulació dels articles i de les disposicions de l'índex es corresponguen amb les titulacions utilitzades en el respectiu precepte del projecte normatiu, redactar amb major cura la fórmula d'aprovació, afegir una disposició derogatòria i indicar amb major cura els apartats dels annexos.

En relació amb els aspectes de redacció, igualment ha de ressaltar-se que la persona encarregada de la redacció ha sigut bastant acurada i ha observat amb rigor els aspectes gramaticals i sintàctics, la qual cosa no impedeix que ens referim a certs aspectes puntuals, si es vol d'estil de redacció, limitant-nos a reflectir tan sols algun exemple.

Així, quan se cite expressament una disposició legal o una disposició de simple rang reglamentari, siga estatal o autonòmica, es recomana redactar la titulació de la disposició respectant els criteris d'utilització de les majúscules i de les minúscules tal com va ser objecte de publicació oficial, com ara «Llei de la Generalitat 3/2004, de 30 de juny, d'Ordenació i Foment de la Qualitat de l'Edificació».

D'altra banda, convé que la redacció prescindisca de les locucions adjectives «el mateix», «la mateixa» o dels seus plurals, quan aquestes expressions complisquen una funció pronominal, ja que en aquests supòsits ha de recomanar-se que s'utilitze el pronom, personal o demostratiu, que en



cada cas corresponga (articles 3, 9.1 i 10.2, entre altres). D'aquesta manera, en la redacció de l'article 3, quan s'indica «*concloes les mateixes*» (les obres), pot substituir-se per «*concloes aquestes*».

Finalment, respecte de certs aspectes concrets de l'estil de redacció, en la redacció dels **articles 5, 6 i 7** consta l'expressió «*servei d'aigua*» i «*subministrament d'aigua*», el que es recomana que es complete referint-se al subministrament o al servei d'«*aigua potable*», i es pot també utilitzar el servei «*d'aigua per al consum humà*», com es preferisca.

L'expressió llatina «*in situ*» que s'utilitza en l'**article 12** ha de redactar-se en cursiva: *in situ*.

S'ha formulat una observació de caràcter **essencial** a la no inclusió de la «*clàusula de no despesa*».

### III CONCLUSIÓ

Pel que queda exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que el Projecte de decret, del Consell, pel qual es desenvolupa la declaració responsable per a la primera ocupació i successives d'habitatge, s'ajusta a l'ordenament jurídic valencià, sempre que s'atenga l'observació **essencial** que s'ha formulat.

V.H., no obstant això, resolrà allò que considere més encertat.

València, 20 de gener de 2021

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

**HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER D'HABITATGE I ARQUITECTURA BIOCLIMÀTICA.**