

REFLEXIÓN SOBRE LAS TRAMITACIONES MEDIANTE DECLARACIONES RESPONSABLES

Emilio Pérez Castor

Enginyer Industrial, Enginyer municipal de l'Ajuntament de Polinyà
Miembro de la junta del "Col·legi d'Enginyers Industrials" a la delegación del Vallès i de la "Comissió d'Acció Professional del Col·legi d'Enginyers Industrials de Barcelona".

emi.perez@gmail.com

Ante los cambios normativos que han afectado a la tramitación de los expedientes de actividades y las incertidumbres provocadas por estos, los municipios se han visto obligados a establecer una regulación de las mismas para garantizar y proteger el interés general.

1 Antecedentes

- Para entender esta cuestión hay que considerar los siguientes **antecedentes**:

- 1- Procesos legislativos acontecidos: Ley 17/2009, de 23 de noviembre (**Ley "Paraguas"**), sobre el libre acceso a las actividades de servicios que transpone de la Directiva 2006/123 / CE (directiva Bolkestein) y Ley 25/2009, de 22-12-2009, de modificación de diversas leyes (en especial la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), **Ley "ómnibus"**.
- 2- La nueva normativa de servicios pretende una **mejor regulación**, con una reducción de cargas para los prestadores de servicios, que se traduce en la disminución abstracta de los requisitos exigibles para el acceso al ejercicio de una actividad de servicios.
- 3- En materia de autorizaciones, el derecho administrativo se articula en torno a dos modelos contrapuestos: el anglosajón y el continental francés. En este sentido y en cuanto al régimen de licencias, si en el primero con carácter general no hay un control previo en base a **la confianza del Estado sobre el ciudadano**

respetuoso con el ordenamiento jurídico, por el contrario en el derecho administrativo continental (es heredero directo del ordenamiento español) descansa sobre la autorización de la licencia.

2. Consideraciones

- *Estudiando el articulado que regula las declaraciones responsables, resulta razonable realizar las siguientes **consideraciones**:*

- 1- Para el legislador, la declaración responsable consiste en una manifestación que contiene el compromiso responsable del interesado "**cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente**". Hasta aquí la declaración responsable atiende a una lógica: en el momento de presentar una solicitud, en lugar de acompañar un certificado oficial, se declara bajo su responsabilidad que se cumplen los requisitos que permitirían expedir este certificado. **¿El interesado tiene los conocimientos necesarios, de manera que permita aceptar el compromiso como adecuado a la normativa de aplicación?**

- 2- Donde se complica el sentido de la declaración responsable y se desvirtúa su lógica, es cuando el articulado de la Ley 30/1992, exige que en la manifestación de **la declaración responsable se contenga que el interesado dispone de la documentación que acredita que se cumplen los requisitos**. No se entiende el sentido de declarar bajo responsabilidad que se dispone de la documentación que acredita que se reúnen los requisitos, si ésta **se podría aportar con la solicitud del procedimiento sin más** y evitar la inseguridad que provoca, por lo que no resulta ningún ejercicio de ficción jurídica entender que si los requisitos deben estar recogidos en la declaración responsable de una manera clara y concisa, **¿qué mejor que la presentación de dicha documentación?**

- 3- Tampoco podemos obviar los mandatos legales que son de aplicación a las actividades que se pudieran "tramitar" mediante esta figura de la declaración responsable, y que establecen una serie de condicionantes técnicos, para **garantizar condiciones de seguridad, salubridad, ahorro energético y no discriminación a las personas discapacitadas (intereses de carácter**

general), las que se supone que debe estar justificado el cumplimiento de todas ellas en la "documentación que acredita que se cumplen los requisitos", por lo tanto, estamos hablando de una documentación de carácter fundamentalmente técnico y que requiere de una formación muy específica en estas materias. También hay que tener presente el necesario **ejercicio de interpretación que hay que hacer de estas normas, a fin de que su cumplimiento no haga inviable su implantación**, hecho incompatible en el acto de inspección o verificación. También es cierto que esta cuestión recae en la buena praxis del sujeto técnico que la realiza, y también que **hasta ahora, las consecuencias de realizarla de manera errónea, o incluso, fraudulenta, tenía pocas o ninguna consecuencia para éste y el realmente perjudicado siempre ha sido el interesado.**

- 4- El articulado de la Ley no podía dejar de contemplar la posibilidad de que la declaración responsable o la comunicación previa contuviera datos inexactos o falsos, o bien omisión de datos necesarios, atribuyendo al declarante una elemental responsabilidad. El problema que se plantea en este punto es que únicamente se invalida la declaración responsable en los casos en que la inexactitud, falsedad u omisión sea de **carácter esencial**, lo que **equivale a que toda inexactitud, falsedad u omisión que no sea de tal carácter, no impedirá que la declaración tenga sus efectos, que son el reconocimiento de un derecho o el inicio de una actividad.** Este concepto jurídico indeterminado que es la esencialidad vuelve a plantear un problema de interpretación: **¿hasta qué nivel o cuota la falsedad es no esencial, ya partir de qué momento comienza a serlo?**

- 5- De acuerdo con una interpretación sistemática, del conjunto del artículo, se aprecia que obedece a lógicas diferentes, quizás fruto de intervenciones puntuales en su proceso de redacción. Así, no se entiende que, **si la declaración responsable descansa sobre la confianza en el interesado, no se reaccione con más energía ante una traición de esa confianza.** Por el contrario, el modelo de legislación anglosajona dispone de elementos sancionadores contra la traición de la confianza, siendo inmediatos y contundentes i por lo tanto, altamente disuasorios, mecanismos de los que no disponemos en nuestra legislación.

- 6- Como balance de todo lo anterior, lo que quizás resulta más preocupante es la **pérdida de garantías**. En efecto, si el procedimiento administrativo cumple una función de garantía, con la declaración responsable, parece que se configura como un procedimiento que se auto desvirtúa.

3. Enfoque

- Teniendo en cuenta todo lo expuesto y dado que el objetivo de la administración local debe ser la de garantizar los intereses generales dando cumplimiento a todos los preceptos legales de aplicación, en el Ayuntamiento de Polinyà lo hemos enfocado de la siguiente manera:

- 1- Las actividades o establecimientos no sometidos a ningún otro régimen de intervención de los previstos en la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades (LPCAA), ni Decreto 112/2010, de 31 de agosto (Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas), ni en la Llei 3/2010, de prevención y seguridad en materia de incendios, están sujetos a declaración responsable de apertura, en la que el interesado deberá manifestar, bajo su responsabilidad, que dispone de la documentación acreditativa del cumplimiento de la normativa que rige la actividad, instalación o establecimiento.
- 2- Mediante un modelo de instancia de declaración responsable, hemos determinado que el interesado aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de la normativa que declara que dispone, como forma de verificación, y dado que el espíritu de esta figura es minimizar el impacto dinerario del trámite, así como la complejidad del mismo, ésta puede ser más o menos extensa, en base a unos umbrales.
- 3- Por otro lado, dado el cambio de mentalidad que se quiere introducir en los procesos que se tratan en el presente informe, en caso de detección de falsedad manifiesta por parte del técnico hay que aplicar todos los mecanismos legales que estén a disposición del Ayuntamiento, por lo que, se propondrá al Colegio Oficial correspondiente que actúe en base al código deontológico propio y en



casos de extrema gravedad, se puede proponer dar traslado del caso a la jurisdicción ordinaria para que inicie el proceso que corresponda.

El futuro en esta cuestión y en muchas otras de problemática similar, debería pasar por la **modificación de las leyes que las regulan para eliminar las incertidumbres e inseguridades jurídicas** y en un estadio más cercano, **crear una acreditación que capacitara a los técnicos** (llegando-se a perder en caso de malas actuaciones) y crear un foro para llegar a **un consenso común sobre los criterios de aplicación** con el fin de unificar los procesos de tramitación en los municipios, que dada la pluralidad y complejidad del territorio, esto tal vez se debería realizar con criterios territoriales.