

## GUÍA RÁPIDA Y BÁSICA SOBRE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL

María JAIME ARIZA.

*Funcionaria habilitada de carácter nacional. Secretaria -Interventora.  
Secretaria de entrada del Ayuntamiento de Olvera (Cádiz)*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso de perfeccionamiento y profesionalización: Licencias ambientales en Andalucía (CEMCI).*

### SUMARIO:

1. Introducción.
2. ¿Qué es la declaración responsable?
3. ¿Qué es la comunicación previa?
4. ¿Qué peculiaridad tienen la declaración responsable y la comunicación previa?
5. ¿Qué es la calificación ambiental?
6. ¿Qué relación tienen la declaración responsable y la calificación ambiental?
7. ¿Qué finalidad tiene la calificación ambiental?
8. ¿Cuál es el procedimiento a seguir para obtener la calificación ambiental?
9. ¿Con esta nueva línea normativa desaparece la figura de licencia?
10. ¿Qué es una licencia ambiental?
11. Bibliografía

### 1.- INTRODUCCIÓN

Como introducción señalar que el motivo de crear esta guía rápida se basa en procurar una comprensión sencilla sobre los conceptos de la declaración responsable y la comunicación previa, así como el escenario en el que se mueven.

Puede que las/os profesionales que estamos relacionados con el mundo del Derecho, y concretamente de la rama del Derecho Administrativo Local, encontremos fácilmente el inicio del camino que deriva en la aplicación de estas, relativamente novedosas, figuras. Sin embargo, es imprudente dar por sentado ciertos aspectos y debemos fijar con firmeza los conceptos para que nuestro razonamiento en la materia no adolezca de lagunas.

Todo comienza con los artículos 93 a 96 del Capítulo III del Título III de la Constitución Española<sup>1</sup>, donde se abre la puerta a los Tratados Internacionales:

*“Artículo 93*

*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.*

*(...)*

*Artículo 96*

*1. Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional.*

*2. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94.”*

Hasta el momento puede que la lector/a piense ¿qué tendrá que ver el hecho de que se pueda conformar parte de los Tratados Internacionales con la aparición de la declaración responsable y comunicación previa? Al igual que cualquier Capítulo de “The Simpsons”<sup>2</sup>, los inicios de las historias devienen en finales que en principio parece que no tienen ningún tipo de nexo causal.

Partiendo, por lo tanto, de la Constitución<sup>1</sup>, en el seno de las Cortes Generales y con el impulso del Gobierno, el Estado Español opta por formar parte de la Unión Europea, recibiendo nuestra “admisión” en 1986. Este hecho histórico implicó unas consecuencias tan relevantes como la obligatoriedad de adaptar la normativa del Ordenamiento Jurídico Español a la Directivas nacidas en el seno del Parlamento y Consejo de la Unión Europea.

En este caso vamos a hacer una mención específica a la Directiva 2006/123/CE<sup>3</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Marcó un antes y un después en la filosofía administrativa de nuestro ordenamiento jurídico español, cambiando la pauta de conducta aplicada hasta el momento en el campo de las licencias y autorizaciones. Antes de esta Directiva, en el Derecho Administrativo español, previa realización de una actividad por la persona, ya sea física o jurídica, tasada en la norma, era imprescindible la obtención de una autorización o licencia. Son muy diversos los campos donde se requieren las mismas. Sin dicha autorización o licencia, el sujeto en cuestión no estaría legitimado para realizar la actividad, que precisa control previo.

Y es aquí cuando la Unión Europea refresca esta línea dando un voto de confianza al sujeto: que inicie la actividad y después aplicaremos el control. Mediante ello se elimina una característica propia de la burocracia. Se persigue una mayor agilidad. Puede que en los momentos iniciales de su aplicación existiese algo de incomodidad. ¿Por qué confiar en el ciudadano de esta manera ahora?

Sin embargo, no estamos ante “*carta blanca*” ni vía libre para el ciudadano. Si durante el control posterior no se cumplieren los requisitos mínimos exigidos, la norma prevé una serie de efectos, los cuales estudiaremos posteriormente.

Todo ello se cumplió por parte del Estado Miembro español a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>4</sup>, la cual afectó mediante modificaciones, entre otras normas, a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local<sup>5</sup>.

Su Exposición de Motivos aclara el nuevo razonamiento. Así, a modo de ejemplo podemos destacar las siguientes líneas:

*“En efecto, el sector servicios por sus características está sometido a una regulación compleja tanto en España como en el resto de países de la Unión Europea. En ocasiones, esta regulación puede resultar obsoleta o inadecuada y dar lugar a distorsiones en el funcionamiento de los mercados de servicios como son la falta de competencia, las ineficiencias en la asignación de los recursos o la estrechez de los mercados. En España, dada la importancia del sector servicios, estas distorsiones generan efectos negativos en el conjunto de la economía, contribuyendo al diferencial de inflación con los países de nuestro entorno, limitando el avance de la productividad, el crecimiento, la creación de empleo y, en definitiva, la mejora del bienestar económico.*

*Por ello, esta Ley, al incorporar al ordenamiento jurídico la Directiva, adopta un enfoque ambicioso intensificando la aplicación de sus principios, si bien establece expresamente que los servicios no económicos de interés general quedan excluidos de su ámbito de aplicación. El fin es impulsar 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. Así, la Ley establece como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en todo el territorio español y regula como excepcionales los supuestos que permiten imponer restricciones a estas actividades.*

*El objeto de esta Ley es, pues, establecer las disposiciones y principios necesarios para garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realizadas en territorio español por prestadores establecidos en España o en cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea, simplificando los procedimientos y fomentando al mismo tiempo un nivel elevado de calidad en los servicios, promoviendo un marco regulatorio transparente, predecible y favorable para la actividad económica, impulsando la modernización de las Administraciones Públicas para responder a las necesidades de empresas y consumidores y garantizando una mejor protección de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios.*

*Ahora bien, es importante destacar que para la mejora del marco regulador del sector servicios no basta con el establecimiento, mediante esta Ley, de las disposiciones y los principios generales que deben regir la regulación actual y futura de las actividades de servicios. Por el contrario, será necesario llevar a cabo un ejercicio de evaluación de la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio conforme a los principios y criterios que esta Ley establece y, en su caso, modificar o derogar esta normativa.(...)"*

Parece que con la expresión “*trabas injustificadas*” se hace mención a la burocracia.

Cuando se piensa en el término “burocracia” se piensa en el politólogo Max Weber. Debe puntualizarse que fue Vicent de Gournay, economista de origen francés el que utiliza por primera vez este concepto, y lo identifica a con una idea negativa,

una crítica a las políticas públicas aplicadas en el siglo XVIII en el contexto de la monarquía absoluta. Su creación está íntimamente relacionada con el modelo de organización de los poderes públicos.

La burocracia en su dimensión moderna la aporta Max Weber en su obra *Economía y Sociedad* (1921)<sup>6</sup>. Para Weber el modelo burocrático es el sistema de organización del poder público que puede superar los sistemas carismáticos y tradicionales que suelen degenerar en clientelismo y en lógicas patrimoniales en la Administración pública.

El sistema burocrático reglamentista no simpatiza con la necesidad de flexibilidad y de adaptación a unas dinámicas contingentes para una correcta prestación de los servicios públicos.

Una vez realizada esta pequeña introducción reflexiva, comencemos por el principio.

## **2.-¿QUÉ ES LA DECLARACIÓN RESPONSABLE?**

El artículo 69 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>7</sup>, define en su apartado 1 a la declaración responsable como el *“documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones 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. Las Administraciones podrán requerir en cualquier momento que se aporte la documentación que acredite el cumplimiento de los mencionados requisitos y el interesado deberá aportarla.”*

### **3.- ¿QUÉ ES LA COMUNICACIÓN PREVIA?**

El artículo 69 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>7</sup>, define en su apartado 2 a la comunicación previa como *“aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho.”*

### **4.- ¿QUÉ PECULIARIDAD TIENEN LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA COMUNICACIÓN PREVIA?**

Ambos permitirán, según el artículo anteriormente mencionado *“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.*

*La inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o a una comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, 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 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 por la ley, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.”*

## **5.- ¿QUE ES LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?**

La Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>8</sup> regula en su artículo 16,1 letra d) como un instrumento de prevención y control ambiental a la calificación ambiental. Aporta el apartado 2 del mismo artículo que contendrá la evaluación del impacto ambiental de la actuación en cuestión.

A ello añadiremos que es en el artículo 19 apartado 4 de la citada norma en el párrafo anterior donde se ofrece el concepto de calificación ambiental de la siguiente forma: “*el Informe resultante de la evaluación de los efectos ambientales de las actuaciones sometidas a este instrumento de prevención y control ambiental.*”

## **6.- ¿QUE RELACIÓN TIENEN LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?**

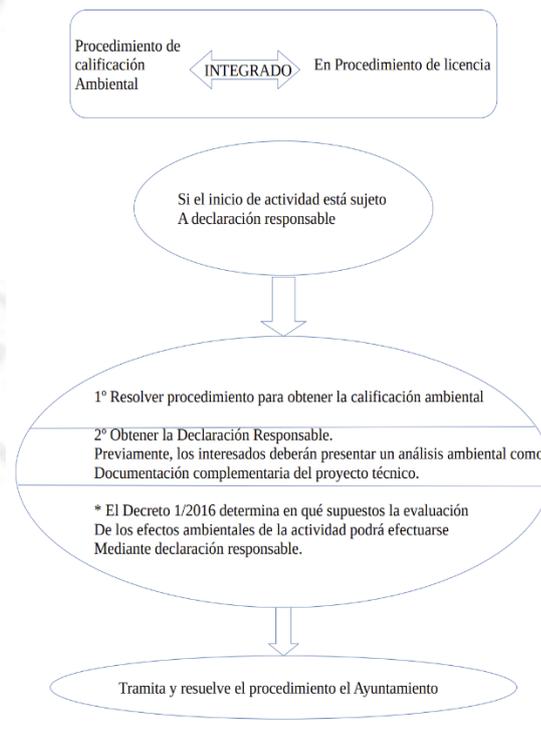
Se exigen ambas en el artículo 41 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>8</sup> para las actuaciones tanto públicas como privadas enumeradas en el Anexo I de la mencionada norma.

## 7.- ¿QUÉ FINALIDAD TIENE LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?

Según el artículo 42 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>8</sup>, “*la calificación ambiental tiene por objeto la evaluación de los efectos ambientales de determinadas actuaciones (las del Anexo I), así como la determinación de la viabilidad ambiental de las mismas y de las condiciones en que deben realizarse.*”

## 8.- ¿CUAL ES EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA OBTENER LA CALIFICACIÓN AMBIENTAL?

Para dar respuesta a esta cuestión, expondremos el asunto por un esquema para una más fácil visualización, basándonos en los artículos 41 a 45 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>8</sup>:



## 9.-¿CON ESTA NUEVA LÍNEA NORMATIVA DESAPARECE LA FIGURA DE LICENCIA?

No desaparece. Si bien pierde protagonismo si comparamos su vida previa a la declaración responsable y comunicación a su vida posterior a ambas figuras.

La Directiva 2006/123, de Servicios<sup>3</sup>, prevé la existencia de previa licencia ambiental o autorización, que para facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento reconocida en los tratados, los regímenes de autorización de actividades de servicios solo son legítimos si, entre otros requisitos, están justificados por una razón imperiosa de interés general (art. 10.2.b), siendo la protección del medio ambiente y del entorno urbano (incluida la planificación urbana y rural) una razón de este tipo, por lo que queda justificado el régimen de autorización previa por razones de protección del medio ambiente.

También se mantiene ese criterio en la normativa española, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>4</sup>, cuyo art. 3.11 incluye “*la protección del medio ambiente y del entorno urbano*” como una “*razón imperiosa de interés general*”, y en la autonómica, mediante la Ley 3/2010, de 21 de mayo, que traspone al derecho interno de la Comunidad Autónoma Andaluza la Directiva de Servicios<sup>9</sup>.

La Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local<sup>5</sup>, regula en sus artículos 84 a 84 ter la nueva filosofía en materia de intervención por parte de la Administración local ante el ejercicio de actividades

## 10.- ¿QUÉ ES UNA LICENCIA AMBIENTAL?

Las licencias son instrumentos de control previo. Es diversa la clasificación de las mismas atendiendo al área donde va a desarrollar ese control previo, por ejemplo, de actividad, ambiental, entre otras.

La licencia ambiental cabría definirla como aquella resolución dictada por el órgano competente (la gerencia de Medio Ambiente o Urbanismo municipal o de la Comunidad Autónoma) que permite:

- comenzar una actividad, o
- poner en funcionamiento una instalación susceptible de originar daños al medio ambiente, causar molestias o producir riesgos a las personas y bienes, o
- autorizar previamente a la de apertura o funcionamiento que permite la implantación de las actividades incluidas en el Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental<sup>8</sup>.

## 11. BIBLIOGRAFÍA

- (1) Constitución Española.
- (2) The Simpsons (serie estadounidense de comedia, en formato de animación, creada por Matt Groening para Fox Broadcasting Company).
- (3) Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.
- (4) Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- (5) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.
- (6) *Economía y Sociedad* (1921). Autor Max Weber.
- (7) Ley 39 2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- (8) Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

- (9) Ley 3/2010, de 21 de mayo, que traspone al derecho interno de la Comunidad Autónoma Andaluza la Directiva de Servicios.

- <https://www.administracionpublica.com/la-burocracia-origen-y-destino/>

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la UPF Carles Ramió. El blog de Espublico. “La burocracia: origen y destino”.

- Unidades 1, 2, 3, 4 del Curso de Perfeccionamiento y Profesionalización . Licencias Ambientales en Andalucía. Milagros Menéndez Collantes. Directora del Parque Natural de la Sierra de Huétor. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible. Granada.