ESTUDIO DEL RÉGIMEN JURIDICO DE LA COMUNICACIÓN PREVIA Y LA DECLARACIÓN RESPONSABLE EN LA SEGURIDAD PRIVADA

1. INTRODUCCIÓN

La reciente **Ley 5/2014 de 4 de abril Seguridad Privada** introduce en determinadas actividades permitidas del **artículo 5**, tales como la instalación y mantenimiento de sistemas conectados a Centrales de Alarma, Centros de control y de videovigilancia, la investigación privada desarrollada por Detectives privados así como en la actividad compatible impartida por los centros de Formación del personal de Seguridad Privada, a los efectos del inicio y ejercicio de dichas actividades, una sustitución del régimen de autorización administrativa previa por la denominada comunicación previa o declaración responsable.

El motivo de dicha sustitución y su aplicación por el legislador en el nuevo texto de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada para las actividades citadas, hay que buscarlo en la denominada **Ley 17/2009 de 23 de noviembre de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en concreto en su Preámbulo, párrafo duodécimo del apartado II**, cuando señala:

"La Ley establece un principio general según el cual el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio no estarán sujetos a un régimen de autorización. Únicamente podrán mantenerse regímenes de autorización previa cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados. En, particular se considerará que no está justificada una autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador, para facilitar, si es necesario, el control de la actividad".

2. CONCEPTO DE LA COMUNICACIÓN PREVIA Y LA DECLARACIÓN RESPONSABLE

La **Ley 17/2009 de 23 de noviembre sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, fija un nuevo marco regulatorio general para hacer realidad el principio general previsto en el tratado de la Unión Europea de la libertad de establecimiento, suprimiendo las barreras y obstáculos a su efectividad.

La autorización administrativa ha sido la forma clásica y general de intervención de las Administraciones públicas en la actividad privada.

Frente a la intervención administrativa previa que, bajo el prototipo de la autorización, era tradicional y normal en el Derecho Administrativo español, de forma general a través de la **Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común**, se implanta un control a posteriori mediante el establecimiento de una serie de principios generales aplicables en los distintos escalones de la actividad administrativa y la categorización de nuevos medios de intervención a los efectos de supervisión y control a posteriori.

Se establece a los efectos del ejercicio de actividades de servicios, el principio general de no sujeción al régimen de autorización administrativa, y ello para eliminar intervenciones abusivas o innecesarias por parte de la Administración tutelante en cada ámbito económico.

Un nuevo paradigma, que tiene doctrina sentada y suficiente raigambre en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, suponiendo por tanto un cambio sustancial en la labor de supervisión que debe realizar las administraciones públicas frente a los derechos de libertad de empresa y propiedad privada por particulares.

Por consiguiente, el legislador cuando ha promulgado la nueva Ley 5/2014 de Seguridad, frente a resto de actividades de seguridad permitidas previstas en el artículo 5, a los efectos de mantener el régimen de autorización previa a su ejercicio, ha debido realizar una evaluación previa e interpretación restrictiva de dichas actividades, al concurrir unas razones de interés general, para verificar su conformación de forma subsidiaria, excepcional, motivada y legal de acuerdo con lo previsto en el **artículo 5 de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**.

Es claro que la Ley 17/2009 de 23 de noviembre de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio restringe el régimen de autorizaciones administrativas previas y contempla otras opciones interventoras de la Administración Pública a posteriori, como son la declaración responsable y la comunicación previa, **en sus artículos 5 y 7**.

Y, por su parte, la Ley 25/2009 de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, modifica la **Ley 7/85 de Bases de Régimen Local en su artículo 84**, con la supresión de la licencia previa, **y la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común en concreto su artículo 71 bis**, para adaptarlas a esta nueva fórmula de intervención administrativa a través de la declaración responsable y comunicación previa.

La Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio define en su **artículo 3** a la declaración responsable como «*el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad*».

Por su parte la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común, una vez producida su reforma por la Ley 25/2009 de 22 de diciembre (Ley Paraguas) proporciona en su **artículo 71 bis**, en el mismo sentido que el texto legal anterior, las definiciones tanto de la declaración responsable como de la comunicación previa.

Así por **declaración responsable** se conceptúa “*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 periodo 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*”

Y por **comunicación previa** se define como “*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*”.

Así pues, la declaración responsable y la comunicación previa son actos jurídicos de carácter o naturaleza privada, no actos administrativos, que habilitan a sus solicitantes o declarantes, para el ejercicio de un derecho o actividad, en el caso de la seguridad privada, de servicios, con eficacia propia, externa y jurídico-pública, sin precisar de ulterior confirmación administrativa.

Sustituyen como es lógico a los tradicionales actos administrativos autorizatorios.

Son tanto la comunicación previa como la declaración responsable, actos jurídicos privados desarrollados bajo la responsabilidad de su emisor y sujetos a un control administrativo posterior; esto es, a lo que denomina parte de la doctrina administrativista **una autocertificación**.

Este nuevo modelo del control administrativo a posteriori, exige arbitrar potestades administrativas para asegurar el cumplimiento de la legalidad, especialmente cuando son conocidas las dificultades de cumplimiento voluntario de las normas por parte de los administrados, en nuestro caso hablaríamos de Empresas instaladoras, Detectives Privados y Centros de Formación de personal de seguridad privada.

Ante todo, se confieren a las Administraciones Públicas, y entre ellas a la autoridad policial competente, las facultades de comprobación, verificación, investigación e inspección de los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias a fin de asegurar el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente conforme a lo previsto en **el artículo 39 bis.2 de la Ley 30/1992**.

Por consiguiente, resultarían exigibles a las Empresas de Seguridad instaladoras y mantenedoras de sistemas de seguridad conectados a CRA, Centros de Control y de videovigilancia, así como a los Detectives Privados y Centros de Formación de personal de seguridad privada las obligaciones legales y reglamentarias previstas en la normativa de seguridad privada, en los términos previstos en **Título V de la Ley 5/2014 de 4 de abril de Seguridad Privada**.

A título de ejemplo, expresar que este control a posteriori del cumplimiento de los requisitos y obligaciones impuestos a los sujetos obligados a la declaración responsable o comunicación previa dentro del ámbito de la Seguridad Privada, podría ejercerse por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de los Planes de inspección ordinaria previstos en el **artículo 54,1 de la Ley de Seguridad Privada**.

Se trata de un deber que se impone a las Administraciones públicas, con carácter general, esto es, para cualquier tipo de intervención administrativa, previa o posterior, incluyéndose por tanto a las autorizaciones administrativas y a las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.

Estas facultades están relacionadas directamente con la obligación de colaboración de los ciudadanos, que están obligados a facilitar a la Administración informes, inspecciones y demás actos de investigación en los casos previstos por la Ley **según el art. 39.1 de la Ley 30/1992**.

Esta obligación de colaboración se ve reforzada e impuesta en el ámbito de la Seguridad Privada, a través del deber especial de colaboración de Empresas y personal de Seguridad, Centros de Formación y personal acreditado del **artículo 14 de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada** con la finalidad exclusiva de asegurar todo tipo de actuaciones tendentes a preservar la seguridad pública, dada la nota de integración, subordinación y complementariedad de la Seguridad Privada frente a la Seguridad Pública, establecida en el Preámbulo del texto legal citado.

3. EFECTOS JURIDICOS DE LA DECLARACIÓN RESPONSABLE Y AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Respecto de los efectos de la comunicación previa y declaración responsable indicar que ambos son actos reguladores con eficacia externa.

Sus consecuencias jurídicas son las determinadas en cada caso por la legislación correspondiente, y permitirán, con carácter general en lo que es el ámbito de aplicación de la Seguridad Privada, para las Empresas instaladoras y mantenedoras de sistemas de seguridad conectados a CRA, Centros de Formación del personal de Seguridad Privada y Detectives privados, el inicio de su actividad de servicios integrados en la Seguridad Privada, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas, autoridades policiales competentes, cuyo alcance hemos explicado anteriormente.

Esta eficacia en el ámbito de la Seguridad Privada es inmediata o ab initio para estos sujetos legitimados por la normativa de seguridad privada, o sea desde el día de su presentación de su declaración o comunicación previa frente a las autoridades competentes y de ello al amparo de lo previsto en el **art. 74 bis.3 de la Ley 30/92 ya meritada.**

A los efectos prácticos tengamos en cuenta lo contemplado para el supuesto de los Centros de Formación de Personal de Seguridad Privada, una vez producida la entrada en vigor de la Ley 5/2014 de 4 abril, el día 5 de junio de 2014, implica de acuerdo con el artículo 29,4 de la Ley citada, el acompañamiento dado su carácter reglado junto al modelo documental o impreso específico de declaración responsable, del contrato de arrendamiento o título de propiedad del inmueble, el documento de licencia municipal de actividad económica, una relación de profesores acreditados y la declaración somera de disponer de unas instalaciones adecuadas para desarrollo de su actividad.

Este carácter documental impuesto a este trámite de comunicación previa o declaración responsable, debemos ponerlo en conexión directamente con la simplificación administrativa y la generalización de los medios electrónicos, imponiéndose por consiguiente a las Administraciones Públicas, en nuestro caso a la sede electrónica del Ministerio de Interior, la obligación de tener 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 de acuerdo con lo dispuesto en el **art. 71 bis, 5 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.**

A los efectos anteriores, debemos tener en cuenta lo prevenido en el **Real Decreto 136/2010, de 12 de febrero que modifica el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo (RCL 1999, 1359) , por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro.**

Además conviene distinguir en razón del tipo de medio interventor utilizado, la diferente naturaleza de las autorizaciones, que constituyen actos administrativos sujetos a revocación, de las declaraciones responsables y comunicaciones previas que son actos jurídicos privados, tal y como hemos explicado anteriormente.

Así, en el caso de las autorizaciones, la figura legal prevista para su retirada por las autoridades policiales competentes con la subsiguiente imposibilidad inmediata del ejercicio de la actividad de servicios autorizada en el ámbito de la seguridad privada (**artículo 5 de la Ley 5/2014 con la excepciones de las letras f y h sometidas a declaración responsable**) es la revocación: *“Lo dispuesto en el apartado anterior no afectará a la posibilidad de las autoridades competentes de revocar la autorización, en especial cuando dejen de cumplirse las condiciones para la concesión de la autorización»* (**art. 7.2, párrafo primero de la Ley 17/2009 de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio)**

Por el contrario a las declaraciones responsables y comunicaciones previas no es trasladable la técnica de la revocación como revisión de un acto administrativo, por lo que la **Ley 17/2009 de 23 noviembre de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, ha contemplado un nuevo sistema de cesación de la eficacia.

La Ley 17/2009 a través de su artículo 7.2 párrafo segundo establece que *“cuando el acceso a la actividad o su ejercicio esté condicionado a la realización de una comunicación o de una declaración responsable por parte del prestador del servicio, la comprobación por parte de la administración pública de la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento, de carácter esencial, que se hubiere aportado o del incumplimiento de los requisitos señalados en la legislación vigente determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar”*.

De acuerdo con este precepto meritado, son dos los requisitos previstos para los sujetos sometidos por la normativa de Seguridad privada pérdida de forma sobrevenida la eficacia de las declaraciones responsables y comunicaciones previas en el ámbito normativo de la Seguridad Privada y por ello se les impida el ejercicio sobrevenido de dichas actividades:

- la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento aportado por las Empresas de Seguridad sometidas a dicha declaración, Centro de Formación y Detective Privado que deberá tener carácter esencial, por lo que no basta cualquier inexactitud o error que no sea determinante, y el incumplimiento de los requisitos legales.
- Y la constatación cierta y probada por la autoridad policial competente a través de actos administrativos de inspección de la concurrencia o existencia de tal causa motivadora de dicha pérdida de eficacia de la declaración responsable.

Además de dicha imposibilidad ante dicho incumplimiento de continuar en el desarrollo de sus actividades, el sujeto infractor podrá verse sometido a todo tipo de responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar conforme a lo dispuesto en el **art. 71 bis.4, párrafo primero de la Ley 30/92.**

Para que tenga eficacia dicha situación, es precisa una resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias y podrá determinar la obligación del sujeto responsable 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 periodo de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación de acuerdo con lo dispuesto en el **art. 71 bis.4, párrafo segundo de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas** ya mencionada.

En el ámbito normativo de la Seguridad Privada viene concretada esta prohibición impuesta a aquella Empresa de Seguridad del **artículo 5. 1 letra f, Centro de Formación de personal de seguridad Privada y detective privado** para que no pueda ejercer dichas actividades sometidas a declaración responsable o comunicación previa, a través de su **artículo 63.1 letra b de la Ley 5/2014**, en su cuadro sancionador para el supuesto de comisión de infracción muy grave, a través de prohibición para el Centro de Formación de volver a presentar la declaración responsable para su apertura por un plazo de uno y dos años y la cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Privada o Registros Autonómicos.

Asímismo en el mismo cuadro infractor impuesto a los Centros de Formación de personal de seguridad privada por el **artículo 59 de la Ley 5/2014 de 4 de abril de Seguridad Privada**, se contemplan determinados tipo infractores que sin duda alguna con independencia de la multa o sanción que reprueba su acción u omisión, una vez firme la resolución sancionadora, bien pudieran conducir a la imposibilidad para dichos Centros de continuar desarrollando su actividad formativa sometida a la declaración responsable por la normativa de seguridad privada frente a dicho personal.

El presente estudio constituye una primera aproximación a dicha temática, y será objeto de futuros desarrollos en razón a la aprobación de nuevas disposiciones reglamentarias en el ámbito de la Seguridad Privada.

En Madrid a 30 de abril de 2014.

Fdo,

Jorge Salgueiro-Rodríguez
Vicepresidente Ejecutivo de AECRA
Asesor de AJSE Y ASEFOSP
jsr@aecra.org