

LA PROBLEMÁTICA DE LA INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS ENTIDADES LOCALES

Máximo RODRÍGUEZ BARDAL.

*Jefe de Administración Local Subdelegación del Gobierno en León.
Funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional*

SUMARIO:

1. Epítome.
2. Contexto.
3. La inspección forzosa, y la obstrucción a la inspección como infracción administrativa.
4. Cuándo se considera necesario recabar autorización judicial.
5. La autorización como inspección previa o como resolución del procedimiento. La entrada en establecimientos y *la limpieza de fincas*.

1. EPÍTOME.

Este apartado pretende reseñar la importancia de recobrar la inspección como una técnica no obsoleta dentro de los medios de los que disponen las entidades locales para garantizar la “eficacia” en el cumplimiento del derecho. Es a través de esta nueva “potestad de intervención” cómo entendemos que debe garantizarse la aplicación del derecho administrativo sin tener que recurrir al poder judicial de manera sistemática.

Del mismo modo perpetra poner de manifiesto la importancia de dotar de un aparato inspector adecuado a las entidades locales habida cuenta de sus particularidades y de su problemática. La pérdida de peso que acompaña esta actividad al no tener la fuerza por sí misma de iniciar un procedimiento ante posibles incumplimientos normativos, la ausencia de regulación del estatuto del personal inspector, y la imposibilidad de llevar a cabo esta tarea de manera pacífica, dificultan el ejercicio de esta potestad-atribución

2. CONTEXTO

La razón de ser de esta inspección, pasa por encauzar las conductas de los sujetos al ordenamiento jurídico e intentando que el ser se convierta en el deber ser preestablecido, independientemente de las distintas fórmulas que adopte.^{1 2}

La inspección es el control de la aplicación y cumplimiento de la norma desde la prevención y la sanción desde la represión. Es pues definida la inspección administrativa por el grueso doctrinal como “*la actividad de la Administración en la que se examina la conducta realizada por los administrados para comprobar el cumplimiento de los deberes, prohibiciones y limitaciones a que están sometidos y, en su caso, preparar la reacción administrativa frente a las transgresiones que se detecten*”

De la anterior definición observamos que esta facultad o potestad de la administración, es el punto de arranque de la mayoría de los medios o manifestaciones que prevé la ley para el ejercicio de la actividad de policía. Ergo, no sólo es el presupuesto habilitante inicial para el ejercicio de tal forma de acción, sino que también actúa como control concomitante y posterior de la verificación del cumplimiento ante las órdenes o requerimientos ya emitidos³

La función inspectora, como medio para un fin más que un fin en sí mismo, es la que pone de manifiesto hechos o actuaciones antijurídicas para que se activen los oportunos procedimientos de control (Sanción, ejecución subsidiaria, requerimientos, contratación)⁴.

De igual modo que hemos distinguido la sanción de la coacción⁵, es dissociable la inspección, de las medidas forzosas encaminadas a la comprobación y verificación de los actos y actuaciones a la normativa vigente.

Si otrora ya analizáramos la extensión de ciertos derechos fundamentales al integrarse la inspección en el procedimiento sancionador, incluso, la extensión al margen

¹ RIVERO ORTEGA, R. (2000). Pág. 86. Obsérvese la similitud de esta definición con la expuesta por Rivero en la potestad de policía como “*reconducir la actividad de los particulares a fines previstos en el ordenamiento jurídico*” Pues la diferencia obstina en el fin de una u otra función, si para fines autoritarios o para la defensa de los derechos fundamentales. Alusión a lo establecido también por

² SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD (2003). Sobre las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho administrativo. Pág. 15

³ REBOLLO PUIG, M Coord. DÍEZ SÁNCHEZ, JJ. (2013) Pág. 55 “*Queda dentro de esta materia, por el contrario, la vigilancia de cualesquiera deberes de los administrados, no sólo en los propios de la actividad administrativa de limitación (Policía o intervención, supervisión o regulación...).* Sino también los tributarios y los de beneficiarios de servicios públicos o de la acción de fomento o los de los titulares de aprovechamientos especiales del demanio o los contratistas y colaboradores de la administración”.

⁴ Ibidem. Como quiera que la finalidad de la inspección es preparar la reacción administrativa ante eventuales incumplimientos, puede decirse que la inspección- aunque por sí sola cumple una función de prevención general-es siempre auxiliar o instrumental de otras. Pero importa hacer desde ahora dos aclaraciones. La primera que esa **eventual reacción frente a los incumplimientos** (Potestad sancionadora) ya no forma parte de la inspección. Y es que, aunque auxiliar de otras, se presenta formalmente al margen de ellas y no incluida en el seno de los procedimientos encaminados al ejercicio de potestades de reacción; porque con la inspección la administración observa, examina, se informa, en suma, conoce la realidad, pero todavía no reacciona frente a eventuales ilegalidades. La segunda que la actividad de inspección no es sólo auxiliar de la sancionadora. Antes y más que para sancionar sirve a muy diversas potestades, de prevención de riesgos, de restablecimiento de la legalidad y de aseguramiento de los intereses generales...

⁵ La coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello, y la sanción es un medio represivo que se pone en marcha porque la obligación no se ha cumplido. STS 5 de junio de 2018 (Rec 1502/2017) que dedica un Fundamento de derecho a diferenciar la sanción de la multa coercitiva. “*Medidas encaminadas por la administración con el fin de vencer la resistencia del destinatario a cumplir una decisión administrativa*”

del mismo⁶; para el presente caso, la intimidad y la seguridad de todos van a operar como límite de límites, utilizando la ponderación como solución unívoca en los conflictos de derechos fundamentales al amparo del sistema de contrapesos que definen el derecho.

Pese a que ya hemos observado que en la legislación estatal se contempla el derecho y el deber del ciudadano a la colaboración⁷ ante esta potestad administrativa, el aparato organizativo local unido a las dificultades de la materia, hace que pocas veces pueda realizarse de forma voluntaria y sin que haya que recurrir a otras técnicas coercitivas.

3 LA INSPECCIÓN FORZOSA, Y LA OBSTRUCCIÓN A LA INSPECCIÓN COMO INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA.

Una vez consiguieran salvarse los escollos relatados que permitieran llevar a cabo esta actividad inspectora, la misma pudiera no culminar con éxito por la “colaboración” o no del propio interesado.

Huelga decir que el principio de autotutela ejecutiva es predicable para todos los actos de la administración local, entre los que podemos incluir las actividades inspectoras. Sin embargo, esta “auto tutela” presenta ciertas reservas para el ejercicio en esta materia. Encontramos numerosa legislación sectorial donde en su parte relegada a la inspección suele tipificar infracciones administrativas de obstrucción⁸⁹, resistencia o simplemente la no colaboración o no atendimento a la inspección, a riesgo de incluso constituir en algún caso, delito de desobediencia o de resistencia.

Además de las sanciones o penas correspondientes a esas conductas obstructoras, las negativas a cumplir los deberes con la inspección pueden dar lugar a otro género de efectos negativos. Por ejemplo, los arts. 37.1 e) y 46.2 LGS establecen como consecuencia de los incumplimientos de los deberes con la inspección, el reintegro de la subvención. En la Ley Orgánica 7/2006 derogada por Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva se reconocía el “derecho a no someterse a la prueba” de dopaje, pero de inmediato añade que esta negativa “constituirá prueba suficiente a efectos de reprimir la conducta del deportista”.¹⁰

A pesar de lo expuesto y de la “autotutela” precitada, la ejecución forzosa en los actos de inspección no cabe por cualquier medio y modo. Si la obstrucción y negativa persiste, el medio previsto en la norma de procedimiento para completar la inspección no es otro que la compulsión sobre las personas. Sin embargo, El TC ha discutido este medio en un supuesto como el anterior entre otras en su STC 107/1985: “Nadie puede ser coercitivamente compelido, con fuerza física a la verificación de este tipo de análisis”. En similares términos, el ATC 61/1983 admitió el “... derecho del ciudadano a rehusar

⁶ Legalidad, Proporcionalidad y Eficacia.

⁷ Sobre el deber de colaboración HUERGO LORA, A. (2018). Pág. 46.

⁸ TEJEDOR BIELSA, (2013) Pág. 146 y 147.

⁹ URETA GARCÍA, A (2006). Pág. 160.

¹⁰ Art. 6.

la sujeción a tal prueba... ”¹¹ invocando el derecho a la intimidad proveniente de un genérico de seguridad que ut supra tratamos de enunciar.

Por ende, autorización judicial y auxilio de fuerza pública son los dos conceptos claves que raramente no son necesarios para finalizar con éxito la actuación inspectora en las pequeñas entidades locales por dos principales motivos:

- En primer lugar, la autorización judicial parece necesaria para toda entrada en un domicilio sin consentimiento del titular a tenor de lo previsto en uno de los derechos fundamentales del Título I, Capítulo II, Sección I de la CE:

2. *“El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”¹²”*

Esta premisa queda extendida por la actual LPAC a *“los restantes lugares que requieran autorización de su titular”*. Teniendo que practicarse en numerosas ocasiones las inspecciones en lugares o zonas que pudieran transgredir el derecho a la intimidad que venimos evocando:

3. *Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial*

A mayor abundamiento, artículo 8.6 de la LRJCA, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa concreta:

“Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso – Administrativos de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración Pública”.

Éstas son las dos clases de circunstancias que pueden darse, no imputables por fin, al funcionamiento o estructura de la administración local que conseguirían frustrar la inspección administrativa.

- Que el lugar a inspeccionar pueda tener la condición de domicilio y el interesado no consienta la misma por lo que se requerirá autorización judicial y auxilio de fuerza pública en aras a garantizar la seguridad ciudadana.¹³

¹¹ No veo que exista ningún problema en el caso de la administración local. (Urbanismo, Medio Ambiente, Venta ambulante) son cosas que se pueden inspeccionar desde fuera y lo prevén las normativas sectoriales, no sería necesaria ninguna ejecución forzosa, distinto sería entrada a bares restaurantes o cosas de ese tipo donde se prevé el auxilio de fuerza pública.

¹² De igual modo desarrolla el art. 100.3 por reenvío del art. 18 LPACAP.

¹³ Véanse los arts. 18 y ss. de la LSC, que operan como un “cajón desastre” por parte de las FCSE en la figura de la inspección administrativa o como apoyo genérico a la administración local.

La caótica figura de la inspección a través de las FCSE.

Además de lo previsto en la LSC, la LFCSE detalla diversas funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado que pudieran operar como un deber genérico de inspección y en el que como sujeto pasivo aparecerían las menores entidades locales.

En primer lugar, como funciones de las mismas se prevé en su artículo 11, velar por el cumplimiento general de la ley, investigación y vigilancia de los edificios públicos, recabar información etc. Resolviendo la recurrente duda en el ámbito municipal entre policía y guardia civil respecto al ámbito territorial, y correspondiendo a la Guardia Civil esta competencia en los pequeños núcleos de población.

- Que sin ser domicilio no se nos permita la entrada, procediendo a su obstaculización por parte de los ciudadanos, para lo que se requerirá igualmente al auxilio y quedará igualmente tipificado como infracción grave del art. 36.13 de la LSC.¹⁴

4 CUÁNDO SE CONSIDERA NECESARIO RECABAR LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL.

Domicilio.

Al albor de estos dos supuestos problemáticos no cabe primero sino intentar precisar con cierto detalle aquellos supuestos donde es necesario el consentimiento o autorización judicial para practicar inspección. A tenor de la ley, el domicilio analizado con precisión por diversos autores¹⁵ y de otra parte “los restantes lugares que requieran autorización del titular”

En cuanto al alcance que debe darse al concepto constitucional de domicilio, se ha ido perfilando por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional declarando que, el concepto constitucional es más amplio que el utilizado por otras normas de derecho cuando lo vinculan al lugar en que han de ejercerse los derechos y cumplirse las obligaciones o incluso el lugar donde puede ser localizada una persona.

Se trata de una protección o extensión del derecho a la intimidad, de proteger una supuesta violación del espacio vital más íntimo de una persona¹⁶, como se dice en la sentencia citada¹⁷ *constituye "un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima"*.

Más específicamente, se ha delimitado progresivamente el concepto en casos puntuales, siendo de destacar las consideraciones que se hacen en el Auto del Tribunal Constitucional 290/2004, de 19 de julio que, examinando su propia Jurisprudencia y el alcance del domicilio a los efectos de la protección constitucional, se declara que, en principio, “*No cabe considerar como protegidos por el precepto fundamental los locales destinados a almacén de mercancías, los que estaban destinados a bar y un almacén, las*

En materia de tráfico, incluso careciendo de policía local es posible llevar a término esta potestad a través de las denuncias formuladas por cualquier funcionario municipal o incluso por efectivos de la Guardia Civil, previo convenio administrativo de colaboración suscrito con el Ministerio del Interior a través de la Delegación Provincial de Tráfico, a quien competirá la potestad sancionadora, es más en el caso de carecer de Ordenanza municipal no es inconveniente para instruir y tramitar el oportuno expediente sancionador al aplicarse directamente el RD 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (RGC).

¹⁴ 13. *La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios, establecidos conforme a lo dispuesto en esta Ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronave*

¹⁵ HUERGO LORA, GARRIDO LÓPEZ HUGUET, M.L. (2008)., «El domicilio de las personas jurídicas: evolución desde el Derecho romano y significado actual», *REDUR* 6, Diciembre pp. 69-94.

¹⁶ RIVERO ORTEGA, R. (2000). Pág. 178. Lo que se persigue proclamando la prohibición de entrada en domicilio sin autorización judicial es la protección de la intimidad personal y familiar un espacio de privacidad reconocido en el art. 18, no debemos confundir este derecho por tanto con la libertad de empresa ni con la protección de la propiedad privada.

¹⁷Pleno. Sentencia 10/2002, de 17 de enero de 2002. Cuestión de inconstitucionalidad 2829/94. Planteada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Sevilla respecto del art. 557 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Vulneración del derecho a la inviolabilidad del domicilio: entrada y registro en las habitaciones de un hotel. Derogación del precepto legal.

oficinas de una empresa de la que el recurrente era representante legal, la cochera destinada a almacén, ni, en general, los locales abiertos al público pues no se puede confundir el domicilio "derecho público fundamental de personas físicas y jurídicas, y cualquier local cerrado (pues...) el régimen aplicable al primero no es -ni tiene por qué serlo- extensible en su totalidad al segundo".¹⁸

Así pues, con esto, una primera interpretación pudiera abarcar el concepto de domicilio con el lugar al que se pretenda acceder tenga limitado ese **acceso público**, para quedar prohibida la entrada sin el consentimiento del titular y, consecuentemente, es necesario, en caso de exigirse la entrada, obtener la previa autorización judicial.

De otra parte, si la precitada excluye locales, o almacenes o empresas de acceso público, la Sentencia 69/1999, de 26 de abril, del Tribunal Constitucional, más restrictiva que la anterior, distingue de una parte la inviolabilidad del domicilio de la protección de los inmuebles:

*"2. Respecto al concepto de domicilio y a los titulares del derecho a su inviolabilidad ha de tenerse presente que no **todo local sobre cuyo acceso posee poder de disposición su titular debe ser considerado como domicilio** a los fines de la protección que el art. 18.2 CE garantiza [SSTC 149/1991, fundamento jurídico 6º y 76/1992, fundamento jurídico 3º b), así como, respecto a distintos locales, los AATC 272/1985, 349/1988, 171/1989, 198/1991, 58/1992, 223/1993 y 333/1993]. Y la razón que impide esta extensión es que el derecho fundamental aquí considerado no puede confundirse con la protección de la propiedad de los inmuebles ni de otras titularidades reales u obligacionales relativas a dichos bienes que puedan otorgar una facultad de exclusión de los terceros.*

Y matiza el concepto de "domicilio inviolable" en cuanto a su extensión o no al domicilio de las personas jurídicas al "*ser estas titulares de ciertos espacios que, por la actividad que en ellos se lleva a cabo requieren una protección frente a la intromisión ajena*" extrapolación que no se libra de reservas por cuanto:

...cabe entender que el núcleo esencial del domicilio constitucionalmente protegido es el domicilio en cuanto morada de las personas físicas y reducto último de su intimidad personal y familiar. Si bien existen otros ámbitos que gozan de una intensidad menor de protección, como ocurre en el caso de las personas jurídicas, precisamente por faltar esa estrecha vinculación con un ámbito de intimidad en su sentido originario; esto es, el referido a la vida personal y familiar, sólo predicable de las personas físicas. De suerte que, en atención a la naturaleza y la especificidad de los fines de los entes aquí considerados, ha de entenderse que en este ámbito la protección constitucional del domicilio de las personas jurídicas y, en lo que aquí importa, de las sociedades mercantiles, sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los

¹⁸ Locales abiertos al público como bares y almacenes vs locales cerrado. Puede considerarse que esa casuística ha sido acogida en el artículo 51 de la vieja Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, cuya redacción fue reformada el artículo 76.1 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Conforme a dicho precepto debe entenderse que se exige esa autorización judicial para todos "los locales cerrados sin acceso al público", entre los que se encuentran necesariamente el domicilio de todas las personas, en sentido estricto, ya se trate del domicilio de una persona física o de una persona jurídica

*documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad o de su establecimiento que quedan reservados al conocimiento de terceros”.*¹⁹

Restantes lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular.

Explicado el concepto de domicilio, Más costosa parece ser la estricta interpretación de la locución «o **lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular**», que no es consecuencia sino de la jurisprudencia que ha hecho extensivo este derecho abarcando también la protección en cierto modo del derecho a la propiedad privada,²⁰

Se pueden hacer seguidamente dos interpretaciones:

Una primera, entiende que solamente se precisa la autorización Judicial para entrar en las fincas en las que exista un obstáculo, un cierre o valla, algo que impida la libre entrada de los extraños (Jurisprudencia citada de lugar o local cerrado vs local abierto al público). Según esta interpretación, no haría falta la autorización Judicial para entrar en solares abiertos o fincas rústicas sin vallas. Esta interpretación ofrece sus riesgos, porque la obligación de respetar una propiedad privada entendemos que es independiente del hecho físico y accidental o de que esté vallada o no. (Código civil)

Sin embargo, pese a que hemos visto que el concepto de propiedad privada no es el mismo que el de inviolabilidad de domicilio (intimidad) por un criterio garantista parecen unificarse. Así, una segunda interpretación, entiende que se exige la autorización Judicial para entrar en cualquier propiedad privada, siempre y cuando la Administración no disponga del consentimiento de su propietario. Juzgamos más acertado este criterio, más garantista, y a falta de una Legislación clara, el propietario puede oponerse a que la Administración Pública ocupe cualquier propiedad privada sin la autorización del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo.²¹

En esta poco pacífica interpretación, entendemos la necesidad de autorización de entrada en domicilio no sólo a las viviendas en sentido estricto sino también a los restantes edificios o lugares de acceso dependientes del titular, si para la ejecución subsidiaria fuera preciso el acceso, por mínima que sea la propiedad.²²

El procedimiento para la autorización será otorgado mediante Auto por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, tal como refiere el 91.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. En el mismo sentido, el artículo 8.6 de la Ley

¹⁹ Ya previamente RIVERO ORTEGA, R. (2000). Pág. 174, la STC137/1985 el tribunal reconoce este derecho fundamental utilizando la siguiente argumentación “ ausente de nuestro ordenamiento constitucional un precepto similar al que integra el art. 19.3 de la Ley Fundamental de Bonn , según el cual los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas nacionales, parece claro que nuestro texto constitucional al establecer el derecho a la inviolabilidad del domicilio, no lo circunscribe a las personas físicas siendo pues extensivo o predicable a las personas jurídicas , habiéndose pronunciado este tribunal respecto a otros derechos fundamentales...”

²⁰ El art 96.3 de la 30/1992, habla únicamente de domicilio

²¹ Consulta. Es público. (2018). Servicios para la administración

²² Recientemente la Sentencia de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 2019 (rec.2818/2017) y atendiendo a la facultad inspectora, ha argumentado que cualquier justificación de investigación no comporta obtener automáticamente esa autorización de entrada en el domicilio, sino que la entrada en el domicilio queda subordinada a la justificación de haber agotado la diligencia para obtener la información apetecida por sus medios e incluso formulando requerimientos o citaciones al sujeto pasivo tributario

29/1998²³, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ese auto concretará un plazo de vigencia de la autorización. Una vez obtenido, el Ayuntamiento comunicará al administrado su existencia, así como el día y hora en la que se procederá a realizar la ejecución forzosa.

5 LA AUTORIZACIÓN COMO INSPECCIÓN PREVIA O COMO RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA ENTRADA EN ESTABLECIMIENTOS Y LA LIMPIEZA DE FINCAS.

Distinguimos en este caso dos supuestos uno de ellos ya diferenciado y distanciado cronológicamente. De una parte, la entrada como acto de inspección previa y fuera del procedimiento para la averiguación de ciertos hechos constitutivos o sospechosos de infracción (Residuos, nave industrial, actividad prohibida en local). Y de otra, la necesaria para llevar a cabo la ejecución forzosa de un acto administrativo previamente dictado y desatendido en el marco de una resolución administrativa o una medida provisional previa. (Desahucio, recuperación de oficio, retirada de vehículos nave privada.)

Si inicialmente hemos hablado de autotutela, surge la duda de la compulsión o ejecución forzosa de un acto administrativo para el cual está fuera del procedimiento por cuanto en este caso necesitaríamos procedimentarlo. La administración no puede proceder a la ejecución forzosa de un acto administrativo sin antes haber dictado la resolución previa que sirva de fundamento. Es por ello, que el requerimiento administrativo previo para solicitar el consentimiento del afectado tras una primera denegación estableciendo un plazo prudencial de visita, sería necesario para la compulsión. De hecho, el Juez competente deberá al menos efectuar un control de la apariencia de legalidad del acto que se pretende ejecutar:

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia fecha 19-2-2002, número 172/2002, “...el Juez competente para otorgar la autorización para entrar en domicilio o en los demás lugares indicados en el artículo 87.2 de la L.O.P.J. EDL 1985/8754 y en el artículo 8.5 de la Ley Jurisdiccional 29/98 EDL 1998/44323 , no actúa de un modo automático debe de controlar, además de que el interesado es efectivamente el titular del domicilio, local o lugar para cuya entrada se solicita la autorización, la necesidad de dicha entrada para la ejecución del acto de la Administración, que éste sea dictado por la autoridad competente, que el acto aparezca fundado en Derecho y necesario para el fin perseguido, y, en fin, que no se produzcan más limitaciones que las estrictamente necesarias para la ejecución del acto como se expone en el auto impugnado no corresponde al mismo efectuar un control de la Legalidad del acto que se trata de ejecutar, lo que ha de realizarse en su caso a través de los recursos correspondientes, sino que el objeto del mismo es verificar la apariencia de Legalidad de dicho acto con el fin de evitar que se produzcan entradas arbitrarias. En consecuencia, siendo la autorización de entrada en la finca rústica mencionada en el auto impugnado una actuación necesaria para la ejecución

²³ De hecho, la autorización del 8.6 de la LJCA no distingue entre domicilio y lugares con consentimiento del titular

del acto administrativo adoptado en la Resolución de la Alcaldía de 3 de abril de 2001, y proporcionada para la efectividad de dicha resolución procede confirmar el auto apelado”.

A mayor abundamiento, la Sentencia 390/2010, de 25 de marzo de 2010, dictada en el recurso 1920/2009, por parte del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso – Administrativo, en aplicación de los precedentes artículos, establece en su Fundamento de Derecho Tercero, párrafo 6º, lo necesario para los casos de que esa actuación inspectora fuera el último extremo de un procedimiento administrativo estableciendo que:

“Ahora bien, la actuación de la Administración debe respetar los derechos fundamentales (lo que ya se reconocía por el art. 108 LRJAP y PAC Y, en consecuencia, cuando la ejecución forzosa realizada en un procedimiento administrativo por la Administración, en virtud de la llamada auto tutela de ejecutar sus propias decisiones, requiere la entrada o el registro en el domicilio de una persona entra en colisión el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio reconocido en el art.18 CE (LA LEY 2500/1978) con la potestad de la Administración de auto tutela o de ejecución de sus propios actos, por lo que para llevarla a cabo no basta el título que ordena la ejecución sino que es preciso dar cumplimiento a los requisitos del art. 18 CE), y en consecuencia a falta de consentimiento del titular se precisa resolución judicial que autorice la entrada en domicilio (STC 2ª S 17-02-84, núm. 22/1984)”

Pasamos así a describir la problemática enunciada acerca de la supuesta entrada **establecimientos públicos** en aras a un futurible procedimiento sancionador por ruidos, salubridad o consumo de alcohol.

En este caso al tratarse de materias no propiamente relacionadas con la seguridad ciudadana, la inspección en primer lugar deberá encomendarse a los “técnicos municipales” o funcionarios competentes en la materia y subsidiariamente a los servicios de inspección de la Diputación Provincial y/o órgano de cooperación. La presencia de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado quedará por tanto relegada a los supuestos de auxilio citados con anterioridad, donde tras los antecedentes expuestos y una vez descritos los locales públicos, podemos afirmar que no se precisa autorización judicial como norma general ²⁴

En el caso de las inspecciones para si el establecimiento público cuenta o no con la pertinente autorización, su ejecución no resulta demasiado problemática puesto que, en principio, en la mayoría de municipios de España se obliga a los titulares de las licencias de obras a que en un lugar visible de la misma expongan el número de licencia y el organismo que la concedió, para mejor control por las autoridades. Por ello, si el vecino cumple con su deber, podremos saber si a priori tiene licencia sin necesidad de poner en controversia la idea de la vulneración de los derechos fundamentales.

Por lo que refiere a la **entrada en fincas rústicas o solares urbanos particulares**, no se trata propiamente de una actuación inspectora previa, sino que suele surgir ya de la

²⁴STS del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2000, que señala: “El local comercial registrado no es domicilio a efectos constitucionales del artículo 18.2 de la Constitución y entra dentro de la definición extensiva de lugares públicos que el artículo 547.3 de la Ley procesal penal establece a efectos de lo prevenido en el Tit. VIII, del Libro II de la misma y, como tales, quedan fuera de la tutela del artículo 18.2 de la Constitución y no les son de aplicación las reglas procesales que la Ley prevé para los registros domiciliarios. Es doctrina de la Sala que para el registro de los locales de recreo tales como pubs, bares o restaurantes no se precisa una previa resolución que lo autorice, ni la asistencia de Secretario Judicial pues al no ser domicilio no se afecta el derecho a la intimidad.”

desatención de los mandatos de prohibición y órdenes de ejecución. En este caso el Ayuntamiento compele al particular a ejercer sus deberes con el suelo rustico o con los inmuebles de su titularidad y tras un periodo voluntario para su realización y haberse desoído ²⁵ se pone en marcha el procedimiento de ejecución subsidiaria del art. 100 LPAC.

Mantenemos, siguiendo el criterio reseñado en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (Valladolid) Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia fecha 19-2-2002 donde se autoriza la entrada a finca rústica, *que si existiese cualquier tipo de impedimento y no concurriese el consentimiento del titular, lo conveniente y prudente, --para no correr riesgos innecesarios en la medida en que el suelo de la finca constituye un lugar cerrado--*, será que el Ayuntamiento se dirija al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente, e invocando el artículo 8.6 de la LJCA, solicite la autorización judicial para la entrada en la propiedad privada del afectado y ejecutar forzosamente aquel acto. Y el señalado a cómo proceder para “*restantes lugares de acceso dependiente del consentimiento del titular*” donde por un criterio garantista consideramos necesario la solicitud de autorización protegiendo el derecho de propiedad y la regla civil de que aún las fincas no cerradas se entienden acotadas.

Vemos como se ha derivado o extendido el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio a la “prudencia de no correr riesgos innecesarios al tratarse de un lugar cerrado y no abierto al público”, protegiendo de este modo de manera indiscutible el derecho de propiedad.²⁶

La primera interpretación realizada en la exposición acerca de los restantes lugares donde sea pertinente recabar el consentimiento del titular, parece ser tumbada por este juzgado por la regla civil de que no por no existir un vallado o cerramiento en una finca, no queda suficientemente delimitada, acotada y prohíbe el acceso de cualquier particular

La segunda conclusión parece ir de la mano a que la inspección debe ceder en todo caso ante los derechos fundamentales si no hay una habilitación legal específica o una autorización judicial; entre otros términos, por el alcance ya expuesto de la legislación básica estatal acerca de la función inspectora.²⁷

²⁵ ART. 84 de la LBRL y art. 97 39/2015

²⁶ Decreto de 11 de junio de 1813 que declara cerradas y acotadas las fincas de propiedad particular

²⁷ Art. 4.2 LRJSP

BIBLIOGRAFÍA.

- RIVERO ORTETA, R. *El Estado Vigilante*. Madrid. Tecnos (2000).
- SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD. *Teoría general del derecho administrativo como sistema*. Barcelona, Marcial Pons (2003). Pág. 15, “Sobre las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho administrativo”.
- REBOLLO PUIG, M.; DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. *La actividad inspectora*, Madrid, INAP (2013).
- HUERGO LORA, A. *Problemas actuales del derecho administrativo sancionador*, Madrid, Iustel. (2018).
- TEJEDOR BIELSA, J.; DÍEZ SÁNCHEZ J.J. *La Función Inspectora*, Madrid, INAP (2013).
- URETA GARCÍA, A. *La potestad inspectora de las administraciones públicas*, Barcelona, Marcial Pons (2006).
- HUERGO LORA, GARRIDO LÓPEZ HUGUET, M. “El domicilio de las personas jurídicas: evolución desde el Derecho romano y significado actual”, *REDUR*, núm. 6, diciembre 2008.

JURISPRUDENCIA.

- STS N.º 941/2018 de 5 de junio.
- STC 107/1985 de 7 de octubre.
- ATC 61/1983 de 16 de febrero.
- STC 10/2002, de 17 de enero.
- Auto 290/ 2004 de 19 de julio.
- STC 69/1999, de 26 de abril.
- STC 137/1985 de 17 de octubre.
- STSJ Madrid 390/2010, de 25 de marzo.
- STSJ CyL 172/2002 de 19 de febrero.
- STS 143/2019 de 10 de octubre.
- STS 895/1999 de 25 de mayo.