

LA ADMINISTRACION INSPECTORA (*)

Por

JOSÉ BERMEJO VERA
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. *Introducción.*—2. *Concepto y significado de la inspección.*—3. *Contenidos y alcance de la potestad.*—4. *Los principales tipos de inspección.*—5. *Los vínculos entre el principio de coordinación y la potestad de inspección.*—6. *Limites relevantes del ejercicio de la potestad.*—7. *La forma y procedimiento de inspección. En especial, las Actas.*—8. *Algunas consecuencias positivas y negativas del ejercicio de la potestad.*

1. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones públicas del presente están adquiriendo —han adquirido ya— una nueva e importante dimensión. Desde el frontispicio de la actividad tradicional de la Administración estable, aunque nunca inmutable, diseñada a partir del clásico trípede —política, fomento, servicio público (1)—, e intercambiable en sus técnicas operativas (2), en la actualidad se observa una sorprendente mutación. Sectores o ámbitos de la acción pública —de «materias» o «títulos competenciales» nos aconseja hablar la Constitución española de 1978— que nuestras Administraciones habían tomado, a partir de los mandatos de la Ley, claro está, como objeto de intervención típica o elementos consustanciales de su existencia o su propia razón de ser vuelven a sus orígenes lógicos de acción privada o particular;

(*) Este trabajo, que se publicará en el libro homenaje preparado para su jubilación, está dedicado a mi queridísimo amigo Ramón MARTÍN MATEO, «el entrañable Maestro Mateo» de tantos momentos vividos auténticamente. He tenido el placer, y el honor, de vivir con él alguno de esos instantes, comprobando sus múltiples capacidades y acendrados valores. Ahora, en su jubilación —hablando burocráticamente— despedida, le hago simbólica entrega o devolución de algo de lo que atesoré, espiritualmente, gracias al maestro Ramón MARTÍN MATEO, con el ferviente deseo y leal compromiso de no olvidar jamás sus muchas lecciones.

(1) A esta trilogía clásica, que todavía conserva su fundamental valor pedagógico, añadió VILLAR PALASI, como es sabido, una cuarta dimensión, la de la gestión económica industrial, en su importante trabajo *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo*, publicado en el núm. 3 de esta REVISTA (1950) y, luego, en su libro *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964.

(2) El denominado, por VILLAR PALASI, principio de intercambiabilidad de las técnicas administrativas es, en la actualidad, especialmente visible en el fenómeno de privatización o desregulación al que mas tarde aludiremos.

cluso de lo recomendable. A ello fuerzan, por lo demás, las corrientes ideológicas predominantes, sino por encima aunque sea a modo de derivación lógica, la combinación de estructuras estatales, no desde la vieja imposición estricta cuajada en las organizaciones «imperiales», sino *ex post* (3). «Más Estado, menos Administración», substituyendo nuestro homenajeo uno de sus libros (4), adverbio el «panadministrativismo» y detectando inequívocas hacia la liberalización de la economía o *reducción del in-tervenismo administrativo*. En definitiva, si el crecimiento de la administración a modo de policía, fomento, prestación de servicios al público y gestión industrial alcanzó cotas inequívocamente crucial de su origen, el decrecimiento provocado por las «privatizantes» o «desreguladoras» —ambos términos desde luego odiosos, desde la perspectiva jurídica— genera modalidades distintas en su concepción y eficacia, que a propia esencia de la diversificación funcional tripartita (5), y, sobre todo, la misión o tarea de las Administraciones, originariamente derivada de la relevante función consueles ha sido asignada. Y es que, efectivamente, la independencia de intereses generales, en su más noble y amplia continuidad explicando y justificando unas Administraciones «puras», pero con poderes diferentes o, al menos, *utilizados* distintos.

En estos tiempos, la utilización generalizada de la potestad de inspección. A ella le dedico las líneas que siguen, en el fondo y en la forma, nos encontramos con la totalidad de acción administrativa de muy destacados casos.

2. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE LA INSPECCIÓN

de actividad, función o potestad de inspección, sin excepción en este momento, para identificar unas actuaciones,

ero, fundamentalmente, a la integración en la Unión Europea. Una excepción de sus orígenes, evolución y efectos, en Ricardo ALONSO GARCÍA, *Derecho Administrativo*, Madrid, 1994, muy especialmente págs. 19 a 39.

MARTÍN MATEO, *Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración*, Madrid, 1988.

función del Tribunal Constitucional, *de facto*, aunque no *de iure*, ha influido, según mi criterio, en la clásica repartición tripartita.

más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas. El motivo principal de la dotación y ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en cualquier plano, la seguridad. Pero, como muy acertadamente señala el preámbulo de una norma aragonesa, el correcto ejercicio de las competencias de inspección y control —en este caso, referido a seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales— provoca una benéfica repercusión económica y social, cuando se conjugan armónicamente principios tales como agilidad en la acción, confianza en la actuación de los técnicos competentes y estricta fiabilidad de los mecanismos de supervisión y control (6).

Es evidente que la actividad de inspección no resulta novedosa en nuestro Derecho. La amplísima tradición de las inspecciones, por ejemplo, laboral o tributaria lo demuestra. Respecto a la primera, la exposición de motivos de la recentísima Ley de 14 de noviembre de 1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, advierte que «este tipo de inspección dispone en España de una acreditada tradición». Respecto a la segunda, aunque de menor tradición, vino exigida desde la realización más o menos efectiva del principio constitucional de contribución equitativa a las cargas públicas (7). No podrían dejar de mencionarse actividades inspectoras tan tradicionales como las de aduanas o fronteras, sanitarias y alimenticias o de establecimientos crediticios, por citar sólo algunas de las más conocidas. Ahora bien, y como se ha dicho antes, las tendencias de liberalización de la economía o de reducción del intervencionismo admi-

(6) Decreto 67/1998, de 31 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente sobre seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales asignado a los Organismos de Control en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este Decreto regula las funciones de este tipo de Organismos de Control, a partir de los principios y requisitos básicos que establece la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y el Reglamento Estatal de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre.

(7) Un primer Reglamento de la inspección tributaria data de 1926 (Real Orden de 13 de julio). Pero fue la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1964, en sus artículos 109 a 113 (comprobación e investigación) y 140 a 146 (inspección, específicamente), la que estableció normas fundamentales para el desarrollo de la inspección. En desarrollo de esta Ley se promulgaron sucesivamente abundantes normas, que fueron modificando el viejo Reglamento de la inspección, hasta que se promulgó el Reglamento General de la Inspección de los Tributos, por Real Decreto 939/1986, de 25 de abril.

clinan la balanza del lado de la abstención de las Administraciones directas —servicios públicos en régimen directo— o indirectas —servicios prestados por compañías «autorizadas»—, pero con la compensación lógica del de la función o actividad de inspección (o supervisión, comprobación, investigación, etc.) de las actividades «re- o «abandonadas». Así lo exigen los intereses públicos, vamente, pueden ser servidos y respetados también des-privado, y así lo demuestra la tradicional acción de colaboración particulares con la Administración (8), no es menos quieren cierto control de su desarrollo y efectividad.

En, cuando tratamos de la actividad, función o potestad vocamos, implícitamente, una acción pública, quiérese laridad pública, con independencia de que su prestación comode también al principio de disociación entre la titulos funciones y su ejercicio. Aquí nos limitaremos, exclusidentificar los aspectos más relevantes de tal actividad, sonalmente, prefiero considerarla jurídicamente como para precisar el concepto técnico de potestad identifica, JARCÍA DE ENTERRÍA «toda acción administrativa que se así como ejercicio de un poder atribuido previamente por ella delimitado y construido». En efecto, siguiendo a nte ante una auténtica potestad. En efecto, siguiendo a ENTERRÍA, esta potestad de inspección «no se genera en dica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o lares, sino que procede directamente del Ordenamien- n carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación grandes líneas o direcciones genéricas»; frente a ella «no ningún deber, positivo o negativo, sino una simple suje- timiento de otros sujetos (normalmente de un círculo de portar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos de- ejercicio de la potestad»; como las demás potestades, ables, intransmisibles e irrenunciables..., son también bles», y «son, en fin, inagotables e idénticas a través de que más que consumirlas, las confirma. Son también in- de modificación por el titular; sólo la Ley, en que tiene uede alterarlas o extinguirlas» (9). Desde esta perspecti- uitable la concurrencia de tales características en la acti-

do y funcionalidad de este tipo de acción administrativa se explica, sintéticamente, dirigido por mí, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Ed. Civitas, 1998.

JARCÍA DE ENTERRÍA Y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, 8.ª ed., Madrid, 1997, págs. 433 y ss.

vidad de inspección. La potestad de inspección, en definitiva, es principalmente una potestad consustancial a la actividad de control (10), siempre de trámite o interlocutoria de decisiones definitivas que se adoptan, precisamente, tras la realización material de la inspección.

Pero esta potestad de inspección, por su especial relevancia y por lo que luego se dirá, debe encontrarse expresamente atribuida a las Administraciones en el Ordenamiento jurídico, aunque su alcance o contenido sea difícil de definir, llegándose a calificar en algún caso, con evidente exageración, como «sistema» (11). De ahí que resulte exigible la colaboración de los particulares, que no es sólo voluntaria, sino obligatoria, aunque «sólo en los casos previstos en la Ley». Así, textualmente, lo señala el artículo 39 de la Ley 30/1992, de Bases de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992 (12).

Conviene, por ello, delimitar con toda la precisión posible esta potestad en su vertiente *funcional*, dado que el deber imputable a los ciudadanos tiene un contenido activo o de prestación, verosímilmente contrastable y, a veces, incompatible con otros relevantes derechos de los obligados. Es, pues, aconsejable examinar el alcance y contenido de la «potestad» desde todas sus dimensiones, poniendo énfasis, quizás, en la titularidad *activa* de las Administraciones públicas, pero sin dejar de lado el análisis de los aspectos *pasivos*, es decir, del contenido de las obligaciones concretas de quienes sean susceptibles de sujeción a dicha potestad.

(10) Esa es la razón por la que algún autor, de manera indirecta, la incluye como actividad «de policía» (José Ramón PARADA, *Derecho Administrativo*, tomo I, Ed. Marcial Pons, 9.ª ed., Madrid, 1997, págs. 440 y ss.). Otros autores, como se verá luego, descubren características originales, diferentes, por tanto, de la clásica actividad «policíaca». La Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1996, de 30 de mayo, dictada en recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados contra determinados preceptos de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito, y el Real Decreto 1144/1988, de 30 de septiembre, sobre creación de bancos privados e instalación en España de entidades de crédito extranjeras, considera a la «inspección como una manifestación de potestad pública», enmarcada en las que denomina «potestades de obtener información» (Fundamentos Jurídicos VII y XXVI).

(11) Así, precisamente, se califica en el preámbulo de la citada Ley de 14 de noviembre de 1997 (y lo mismo en su art. 1), ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

(12) Aunque las reservas legales establecidas en normas con rango de Ley tienen escaso valor, lo cierto es que, en este tema, esta reserva asegura las garantías de los ciudadanos sometidos a inspección, impidiendo que normas reglamentarias aprobadas por las Administraciones públicas —y particularmente por los Ayuntamientos— puedan establecer, al margen de las Leyes, nuevos deberes de colaboración forzosa en la actividad inspectora.

3. CONTENIDOS Y ALCANCE DE LA POTESTAD

ón o potestad inspectora es, en primer lugar, actividad de , lo que teniendo en cuenta el principio constitucional de i de competencias entre el Estado y las Comunidades Au- sí como su mayoritaria interpretación doctrinal y juris- significa que la *inspección* correspondería a las Comuni- tomas (13). Además, compete a las Administraciones que : señala, aunque, a diferencia de otras manifestaciones de inspección se afecta fundamentalmente a órganos admi- «personalizados», esto es, con personal habilitado por la :ón —funcionario, por lo común, aunque no necesaria- o veremos— y técnicamente preparado para el desarrollo ión que es fundamentalmente preparatoria de la decisión os administrativos *activos* o *decisorios*. Esta exigencia es ite visible en la inspección sociolaboral o en la tributaria, bitos existe reserva específica de la función a determina- e *funcionarios* (14). Las Administraciones legalmente ha- eden así obtener información, comprobar, examinar, vigi- ar hechos, actos, actividades en general, situaciones, do-

» actividad de «ejecución» —*funcionalmente* hablando— y de acuerdo con «federalismo de ejecución» alemán (art. 83 de la Ley Fundamental), am- liado en la doctrina española. Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La ejecu- de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, y A. JIMÉNEZ BLANCO, *Las rela- mamiento entre el Poder central y los Entes territoriales*, Madrid, 1985.

o, y como ocurre con el resto de las «potestades», la interpretación que se principio, llevada a rajatabla, conduce al absurdo. Porque, efectivamente, tades expropiatoria o sancionatoria, la de inspección *debe ser* ejercida por ión competente en la materia principal, constituyendo una especie de le de aquélla, sin perjuicio de su transferencia, delegación o encomienda. iterpretado por nuestro Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, ncias de 8 de junio y 11 de mayo de 1989. Por su relación con el tema, stra en la Sentencia 278/1993, de 23 de septiembre, en la que el Tribunal idad del Estado sobre las competencias de gestión del servicio público o que acarrea las potestades ejecutivas de inspección y control, anulando atalán 270/1985, de 19 de septiembre (véase, sobre todo, el Fundamento

ículo 140 de la Ley General Tributaria atribuye la facultad de inspección a ión de los tributos», pero el Reglamento General de la Inspección reserva i los inspectores y subinspectores, estableciendo una auténtica distribución ntre los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos correspondientes. El ar- ey de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece tular entre inspectores y subinspectores. Sobre la necesidad de asegurar la alificación de las personas que desarrollan actividades de inspección, véase o *La Inspección de Consumo en el contexto de la actuación administrativa*, Vasco, Vitoria, 1992, y especialmente mi propio trabajo: «El Inspector de o profesional: cualificación profesional deseable. Formación específica ne- de especialización. Tendencias en el marco español y de la CEE», *ibidem*,

cumentos, operaciones, siempre que tales elementos sean «debidos»; esto es, que las diferentes personas físicas o jurídicas estén, positiva o negativamente, obligados a llevar a cabo de la manera, o bien pre- vianamente determinada por las normas, o bien sin que se contradigan aquéllas.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la convencionalmen- te denominada titularidad pasiva, es decir, de los obligados a sopor- tar la inspección, sólo las personas físicas o jurídicas que las Leyes determinen deben someterse al control que se deriva de la potestad de inspección, en la medida que precisamente prescribe la norma. Sin embargo, hay supuestos de colaboración genérica o universal, como es el caso de la «inspección fiscal o tributaria», con la que de- ben colaborar ya no solamente los contribuyentes o sujetos obliga- dos tributariamente, sino «todos», tal y como dispone el artículo 111 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1964 (15). Natu- ralmente, el grado o nivel de la colaboración es muy diferente en es- tos casos, como lo son las medidas e instrumentos de que dispone la Administración titular activa para exigir dicha colaboración. De ello hablaremos específicamente más tarde.

La potestad o función de inspección constituye una pieza muy importante para lograr el cumplimiento de la legalidad, pues garan- tiza el cumplimiento de las normas reguladoras, el ejercicio de la li- bertad de empresa y permite el asesoramiento y colaboración de los afectados. En opinión de RAZQUIN LIZARRAGA, «la perspectiva negati- va con que normalmente se considera la función inspectora, se con- trapesa con una función complementaria —pero no menos impor- tante— de realizar una actuación positiva que preventivamente pro- cure el cumplimiento de la legalidad» (16). También Eloísa CARBONELL entiende que «la función inspectora es uno de los medios por los que la Administración lleva a cabo su misión de vigilancia y control que, básicamente, supone la observación directa por los agentes administrativos de la realidad controlada» (17). Del mismo parecer es, en general, MARTA FRANCH, para quien «la inspección comprendería un conjunto de acciones, realizadas por la Adminis-

(15) Precisamente sobre la constitucionalidad de esta obligación genérica, muy polémica, se pronunció en sentido favorable el Tribunal Constitucional en su conocida Sentencia de 26 de abril de 1990 («BOE» de 30 de mayo), al resolver un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Reforma de la mencionada Ley General Tributaria (Ley de 26 de abril de 1985).

(16) José Antonio RAZQUIN LIZARRAGA, *Derecho público del transporte por carretera*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 239 y ss.

(17) Eloísa CARBONELL PORRAS, *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 1993, págs. 407 a 410.

alica, que tienen por objeto investigar y comprobar que afectados cumplen las normas jurídicas» (18). También MARQUÉS considera que las de supervisión e inspección son auténticas potestades, que habilitan para llevar a cabo la comprobación del cumplimiento de la disciplina de cada sector. Para este autor, en la potestad «existe una parte: la material, en cuanto que el poder reconocido es sobre el sistema y vigilar la observancia de las disposiciones que lo ordenan, y la formal, que alude a la vía de comprobación»).

4. LOS PRINCIPALES TIPOS DE INSPECCIÓN

Las potestades de potestad son de una impresionante variedad, donde las normas de rango legal o reglamentario, incluso el inferior que las contemplan —como pueden ser, naturalmente, Circulares, Instrucciones o Resoluciones que vienen a preverlas—, establecen requisitos o condiciones de obligado cumplimiento, están justificadas y, por regla general, perfectamente justificadas de inspección, supervisión, vigilancia o intervención. Dada su extrema variedad, resultaría sumamente difícil llevar a cabo una relación exhaustiva de las normas que justifican, en términos generales, la potestad de inspección sobre objetos (vehículos, laboratorios, bienes públicos, etc.) y, personas físicas (deportistas, contribuyentes, etc.) y, personas jurídicas (Sociedades mercantiles, y, especialmente, entidades de crédito y banca o seguros, de mediación o de seguros públicos u Organismos no gubernamentales incluidos, a pensar, incluso, dicho sea coloquialmente, en las «intenciones», por ejemplo, ocurriría en los supuestos de verificación de la política europea sobre la libre competencia, pues los encargados de verificar y comprobar el cumplimiento de la política europea en ese ámbito no se limitan al control de actividades consumadas, sino también al de las operaciones, propósitos, atentatorios contra aquellos principios y procedimientos).

FRANCHI SAGUER, *Intervención administrativa sobre Bancos y Cajas de Ahorro*, Madrid, 1992, págs. 316 y ss.
HERNÁNDEZ MARQUÉS, «Las potestades de dirección y supervisión. Especialmente a las del Banco de España», en el volumen colectivo *Estudios de Derecho Administrativo*, Ed. Ceura, Madrid, 1987, págs. 115 y ss.
Decreto de 27 de febrero de 1998 («BOE» de 7 de marzo), regulador de la España de las reglas europeas de la competencia.

Ahora bien, por lo general, las potestades de inspección suelen tener una naturaleza mixta, es decir, afectan a la vez a los sujetos, su actividad o sus bienes (objetos o productos).

Tal vez sea la más problemática y polémica la que podríamos denominar *autoinspección*, que atribuye a determinados órganos de una determinada Administración pública la facultad de comprobar o constatar el cumplimiento de la normativa por parte de sus propios órganos y servicios. Es prototipo de esta modalidad la Inspección General de Servicios de la Administración General del Estado, que, según el artículo 15 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de 17 de abril de 1997, analiza la actuación de los órganos de la Administración, evaluando sus actividades, proponiendo la adopción de medidas o reformas para el más adecuado funcionamiento de los diferentes servicios, informando sobre el grado de cumplimiento de la normativa y, en ocasiones, preparando expedientes de represión de conductas contrarias a dicha normativa (21).

Se puede detectar otra diferente modalidad de la inspección en los casos que el legislador ha previsto que una Administración pública compruebe o verifique el cumplimiento preciso y riguroso de las competencias de otra Administración, bien porque se deriven de una transferencia funcional por parte de la Administración a que corresponde la potestad o bien por deberes u obligaciones previstos en la Ley en función de la determinada posición constitucional que unas y otras Administraciones ostentan. Ello afecta, incluso, a las relaciones interadministrativas de carácter internacional. Así, por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea dispone que algunas Instituciones de la Unión pueden ejercer funciones de comprobación del cumplimiento de las normas vigentes sobre las competencias y actividades que se derivan de las mismas por parte de determinadas Administraciones de los Estados miembros (22).

Un supuesto corriente de esta modalidad de inspección se produce entre Administraciones en cuya relación existe a favor de una de ellas cierto grado de «supremacía», como es el caso de la Adminis-

(21) Orden Ministerial de 11 de abril de 1994. Igual ocurre en las diferentes Comunidades Autónomas. En Aragón fue creada por el Decreto 104/1985, de 29 de agosto.

(22) Es el supuesto de la facultad de la Comisión Europea para examinar permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas previstas en el Tratado y su normativa derivada (antiguo art. 93 del Tratado de la Unión, al que corresponde el 88 en la versión derivada del reciente Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997). Mucho más claramente, el antiguo artículo 213 (284 en la versión procedente de la firma del Tratado de Amsterdam), donde se faculta a la Comisión para «recabar todo tipo de informaciones y proceder a todas las comprobaciones necesarias, dentro de los límites y en las condiciones fijadas por el Consejo, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado», para la realización de todas las funciones que le han sido atribuidas.

eral del Estado sobre las Administraciones locales, e instituciones autonómicas sobre las Administraciones de su ámbito territorial. Naturalmente, el ejercicio de estas funciones de inspección corresponde a la previa delegación de competencias de las Administraciones teóricamente competentes (23). Concretamente, el artículo 56 de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1978, establece la delegación de competencias de la Administración del Estado en las Administraciones locales, en cuyo caso reserva la competencia de inspección. Normalmente, y en virtud de la previsión legal expresa, la posibilidad de que el órgano competente adopte medidas reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1978, a propósito de la protección de la legalidad urbanística, no ha sido objeto de un estudio específico. No obstante, es preciso señalar que el Ayuntamiento de Madrid, en su acuerdo de 19 de mayo de 1984, ha adoptado una resolución que establece la posibilidad de que dicho Ayuntamiento ejerza facultades vinculadas a este tipo de potestades de inspección, dado su carácter «supletorio» por inconstitucionalidad, en virtud de la Ley de Suelo de 19 de julio de 1984, que establece la competencia sobre «inspección urbanística» en los órganos de la Administración autonómica y local, dentro de las competencias, y de acuerdo con la legislación vigente, de las Administraciones autonómicas (24).

En el caso de Madrid, sin embargo, va mucho más lejos, ya que en su acuerdo de 19 de mayo de 1984, de la Comunidad de Madrid, sobre medidas de disciplina urbanística, que llega a establecer un carácter enunciativo, no limitativo, a las funciones de inspección urbanística. Como afirma CASINO RUBIO, «desde el punto de vista de la función de inspección urbanística, el específico contenido de la inspección urbanística se refiere a la función de inspección urbanística —y explicarse— en atención a la doble función que cumple (al igual que en el resto de las distintas esferas jurisdiccionales) en las que juega la actividad inspectora en el ámbito de la función de inspección urbanística: por un lado, y en primer lugar, la función prestativa de reducir al máximo posible la indisciplina urbanística mediante la acción de vigilancia y control; y, de otro, la función de garantizar la aplicación de los mecanismos de reacción pre-

stativa de reducir al máximo posible la indisciplina urbanística mediante la acción de vigilancia y control; y, de otro, la función de garantizar la aplicación de los mecanismos de reacción pre-

stativa de reducir al máximo posible la indisciplina urbanística mediante la acción de vigilancia y control; y, de otro, la función de garantizar la aplicación de los mecanismos de reacción pre-

vistos en el Ordenamiento contra la transgresión de la legalidad urbanística» (25). Sucede igual en la legislación urbanística catalana, cuyo texto refundido aprobado por Decreto legislativo de 12 de julio de 1990 contiene idénticas reglas, con el importante añadido de que cuando las corporaciones carezcan de medios técnicos y de gestión adecuados para la inspección podrá la Administración autonómica prestar los medios necesarios para hacer efectiva dicha potestad (26).

Entre los tipos de inspección es, quizás, la inspección financiera y tributaria la que ofrece perfiles más definidos. Su tradición y la encomienda de funciones de comprobación de la situación tributaria de todos los obligados hacen de esta modalidad el prototipo por excelencia, incluida la carga abrumadora de problemas jurídicos que su ejercicio provoca (27). Algo parecido ocurre, como ya se señaló, con la inspección en materia de Trabajo y Seguridad Social, que tiene en nuestro país una tradición acreditada de diseño y operatividad. En ambos casos, la estricta vinculación de Cuerpos funcionariales muy profesionalizados al ejercicio de estas potestades asegura, de un lado, la efectividad de las Administraciones inspectoras y, de otro, los deberes de confidencialidad o secreto que, en principio, son exigibles a los funcionarios que inspeccionan y que, por supuesto, se extienden a todos, absolutamente todos, quienes participan en esa función, como veremos.

También son tradicionales, aunque no todas en la vinculación de profesionales especializados y acreditados, otras modalidades como la inspección sanitaria y de consumo (28), la inspección crediticia, de valores o seguros (29), en materia de transporte (30) o de seguri-

(25) M. CASINO RUBIO, voz «Inspección urbanística», en la *Enciclopedia Jurídica Civil*, vol. III, Madrid, 1995.

(26) Estos preceptos catalanes reflejan la Ley estatal del Suelo, y concretamente su artículo 252, que también se incluye entre la relación de anulados, por inconstitucionalidad en la supletoriedad, en la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.

(27) Aunque existe sobre esta potestad de inspección tributaria una impresionante bibliografía, remito al lector a la voz (obra de CASADO OLLERO y DE LA PENA VELASCO) «Inspección tributaria», en la *Enciclopedia Jurídica Civil*, tomo III, págs. 3618 a 3620, por su descriptividad y sencillez.

(28) Ley General de Sanidad, de 25 de abril de 1986 (art. 43, sobre la Alta inspección), y Ley de 19 de julio de 1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (arts. 5 y 34.8, muy especialmente).

(29) Ley Reguladora de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de 28 de julio de 1988; Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, de la misma fecha; Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, de 8 de noviembre de 1995, fundamentalmente, además de la Ley del Banco de España, de 1 de junio de 1994. Sobre las funciones de «supervisión» de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, véase un excelente comentario de Mercedes FUERTES, en la «Revista de Derecho Bancario y Bursátil», núm. 49, enero-marzo 1993, págs. 7 y ss.

(30) Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, de 30 de julio de 1987 (arts. 32 y ss.).

rial (31), la inspección en el ámbito turístico (32); incluso más novedosas como la inspección medioambiental deportiva (34).

Aunque se refiere a la diferente posición constitucional, en lo que se refiere a las competencias de las Administraciones estatal y autonómicas, un caso paradigmático es el de la llamada «Alta inspección», según la cual la Administración central, en determinados supuestos expresamente previstos, puede vigilar o supervisar el cumplimiento de las actuaciones o medidas que se derivan de competencias compartidas, esto es, aquellas que se refieren a «materias» (o sectores) en las que, por exclusión constitucional, el Estado se ha reservado la función legislativa, pero las Comunidades Autónomas realizan la función ejecutiva, de desarrollo legislativo y, fundamentalmente, de ejecución. En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración General del Estado (35) atribuye a la propia Administración una correcta interpretación de la normativa establecida en la propia normativa de las Comunidades Autónomas, indispensable interrelación.

concepto de alta inspección es, de todos modos, de muy difícil transitable interrelación. Como señaló en su día el Tribunal Constitucional, la inspección «no es reducible a esquemas genéricos, ni puede limitarse a la mera supervisión de los concretos servicios, prestaciones, actividades que se realizan». La inspección tenga por objeto conocer, supervisar, fiscalizar o controlar, pero no limitarse a subsumirlos al respectivo régimen jurídico y, en todo caso, no puede confundirse en las relaciones de las diversas inspecciones con la Administración, en su caso, de una misma Administración con aquella (véase, en este sentido, el artículo 107.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 2 de abril, por definición, actúa en un espacio fronterizo entre la Administración y el ciudadano).

de 16 de julio de 1992, de Industria, y, principalmente, su Reglamento de Implementación para la Calidad y la Seguridad Industrial, aprobado por Real Decreto 28 de 1995. Un modelo de desarrollo autonómico, en el ya citado Decreto arandés de 31 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad de productos, equipos e instalaciones industriales.

es industriales.

Las leyes autonómicas dictadas en materia turística prevén ya un sistema turístico. Por citar alguna de las más recientes, véase la Ley de Extremadura el turismo, de 20 de marzo de 1997 («BOE» de 30 de mayo de 1997); Ley nacional Turística, de 17 de noviembre de 1997 («BOE» de 22 de enero de 1998); Ley de Castilla y León de 19 de diciembre de 1997 («BOE» de 20 de marzo de 1998); Ley de Aragón de 16 de octubre de 1997 («BOE» de 20 de febrero de 1998). Especialmente exigente es la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos, de 14 de agosto de 1986 (art. 10, desarrollado por un minucioso Reglamento, aprobado por Real Decreto de 10 de julio de 1988).

0 de julio de 1988).
Ley estatal del Deporte, de 15 de octubre de 1990, obliga a todos los deportistas a someterse a los controles previstos para las sustancias y métodos prohibidos en el deporte y a la seguridad en la práctica deportiva. Entre la legislación autonómica del deporte, la Ley riojana, de 2 de mayo de 1995, ha previsto específicamente el control de la *droga deportiva* (arts. 78 y ss.), con objeto de vigilar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia deportiva, especialmente de las sanciones y de las sanciones disciplinarias, así como del «seguimiento» y control de las subvenciones.

dos Administraciones: la estatal y las Comunidades Autónomas» (35).

5. LOS VÍNCULOS ENTRE EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN Y LA POTESTAD DE INSPECCIÓN

Un comentario especial merece, por su polémico planteamiento, el supuesto de la potestad inspectora que se deriva de las facultades (también potestad, a mi juicio) de *coordinación*. Allá donde la Administración estatal tiene asignadas funciones de coordinación, es inevitable que tal función de coordinación conlleve la potestad de inspección, pues sólo será posible garantizar aquella función coordinadora cuando se pueda vigilar el ejercicio de las actividades susceptibles de tal coordinación. Como es bien sabido, y aunque se trata de un término muy mal utilizado en la legislación vigente, la coordinación implica una cierta «superioridad» o «supremacía» de quien coordina. El Tribunal Constitucional señaló en su momento que la función de coordinación

«persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema (...) En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias, estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario» (36).

(35) Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 1982 («BOE» de 22 de marzo), dictada a propósito de la interpretación del sentido de «alta inspección» en materia educativa. La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1983, de 28 de abril, pone algunos límites al ejercicio de esta «alta inspección», en la que sí cabe la comprobación, verificación, la información e incluso el *planteamiento de la posible sanción* a imponer en los casos de incumplimiento. La cuestión se centraría, entonces, en la posibilidad para la Administración estatal de plantear también medidas cautelares, absolutamente indispensables para el ejercicio eficaz de esta alta inspección, a lo que parece responder afirmativamente la ya citada Sentencia 278/1993, de 23 de septiembre.

(36) Sentencia 32/1983, de 28 de abril.

competencia de coordinación presupone, lógicamente, que debe ser coordinado, es lógico pensar que para averiguar el cumplimiento de ese «deber» puedan utilizarse potestades de supervisión, análisis, comprobación, etc., que caracterizan la potestad de inspección y que, aun pudiendo significar en una acción o intervención sobre las materias objeto de inspección, ello que no cabe duda—, ello no significa desvalor alguno de las competencias propias de cada Administración, en la medida en que la potestad de inspección jamás puede servir para suplantar la potestad constitucional, e incluso legal, de las competencias

de la Administración, cuando la legislación atribuye a algún órgano de la Administración estatal funciones de dirección y coordinación, no puede la inevitabilidad del ejercicio de la potestad de inspección impedir que el ejercicio de determinadas facultades administrativas autonómicas exceda de su propio ámbito, o que el contenido o naturaleza. Así lo expresó, en su momento, el Tribunal Constitucional, cuando en materia de «protección de la autonomía» señalaba:

«El ejercicio de la superior dirección, coordinación e inspección por el Ministerio del Interior tampoco puede estimarse fuera de la competencia estatal, en cuanto se refiera a supuestos que excedan del ámbito autonómico. Las facultades autonómicas en materia de protección civil no pueden impedir, por la misma naturaleza del régimen de concurrencia de que se trata, la existencia de unas facultades superiores de coordinación e inspección a cargo del Estado, donde está en juego el interés nacional (...) Lo mismo cabe decir de las facultades de superior inspección de los servicios que, sin embargo, no pueden convertirse en un control tutelar de la acción administrativa de la propia Comunidad Autónoma» (37).

LÍMITES RELEVANTES DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD

poco posible generalizar —y más en un trabajo como este— aspectos limitativos del ejercicio de las inspecciones, su extrema variedad sustantiva y formal. Ahora bien, si, de

tencia de 19 de julio de 1990 (Fundamento Jurídico XIII).

modo indirecto, toda potestad inspectora —incluso, en cierto modo, la de alta inspección— afecta a sujetos privados, las potestades o funciones de inspección más relevantes y abundantes en nuestro Ordenamiento jurídico son las que afectan de *modo directo* a actividades, conductas, instalaciones, objetos o productos de aquéllos. Como ya vimos, en opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, la potestad comporta dos consecuencias, una de carácter negativo, dado que la potestad administrativa no puede ejercerse sino en servicio del interés común, y otra de carácter positivo, pues la Administración está obligada al ejercicio de las potestades cuando ese interés común lo exija (38). Y es que, en verdad, si toda potestad obliga a personas físicas o personas jurídicas de naturaleza privada, por su posición genérica o específica en relación con las Administraciones (39), la de inspección constituye una advertencia de control permanente del cumplimiento de obligaciones o deberes, tanto desde la perspectiva jurídico-formal como desde el punto de vista sustantivo. El sujeto u objeto inspeccionable lo es sólo en la medida en que aquél resulta obligado a hacer algo y hacerlo de manera determinada o éste a tener algo en las condiciones dispuestas por las normas, sea de una forma estricta o genéricamente determinada. En el fondo, como las demás potestades, es un instrumento adecuado para efectuar la concreción del poder público en técnicas jurídicas precisas, y, por ello, debe ejercerse siempre, y en todo caso, por razones de interés público.

Al tratarse de actuaciones administrativas de comprobación o verificación de algo (actividad u objeto), suponen un control bastante difuso en sus contornos. El planteamiento de esta potestad, en su concepción y en el procedimiento de efectivizarla, y su cada vez más frecuente previsión en las leyes —y correspondiente atribución a las Administraciones públicas—, hace muy difícil precisar en las normas de cobertura los límites de tal potestad, no solamente por la dificultad en sí de definir con rigor el alcance de la acción administrativa en este ámbito, sino, muy especialmente, por la habitual y verosímil confrontación entre esta acción y otros relevantes derechos de los sujetos obligados, bien sean derechos o libertades de naturaleza «fundamental» o bien de otros derechos subjetivos de rango inferior. No ocurre lo mismo con los intereses, toda vez que no hay posibili-

(38) *Curso de Derecho Administrativo*, cit., tomo I, 8.ª ed., pág. 437.

(39) Aludo aquí al espinoso y problemático tema de las relaciones generales y especiales de sujeción, excelentemente tratado por los Profesores GARCÍA MACHO, LÓPEZ BENTÍZ y LASAGABASTER HERRARTE. Vid. RICARDO GARCÍA MACHO, *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992; MARIANO LÓPEZ BENTÍZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, e IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, Ed. Civitas, Madrid, 1994.

amente, a mi juicio, de confrontar el ejercicio de la potestad de inspección con los «intereses» de las personas físicas o jurídicas en distinto plano jurídico. Pero si nadie, consiguientemente, invocar un interés legítimo, personal o directo para el ejercicio de la potestad de inspección, en cambio, a mi entender, sí podrían invocarse intereses, incluso simples o de mera satisfacción de legalidad, para forzar a la Administración al ejercicio de dicha potestad de inspección allá donde esté previsto y en su caso, en su caso, en su caso.

... pues, excesivamente genéricos, diremos que las funciones ni son ilimitadas, en tiempo, forma y alcance, ni se ejercen libre o discrecionalmente de modo absoluto, ni son susceptibles de ser ejercidas en todo el ámbito o sector en que son factibles, ni son exigibles por terceros *ad libitum*. Por supuesto, no pueden vulnerar las propias normas de procedimiento administrativo específico o general, ni las de protección de derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, y por todas, hay que señalar, fundamentalmente, la Ley Orgánica de 29 de octubre de 1992, sobre regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, o, en otro plano, la Ley de 26 de febrero de 1998, sobre los derechos y garantías de los contribuyentes, encaminadas, a todo, a salvaguardar las informaciones obtenidas en las actuaciones tributarias.

7. LA FORMA Y PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN. EN ESPECIAL, LAS ÁCTAS

stad de inspección se ejerce bien de oficio o bien por detrando del punto de vista de la existencia de potestades *discrecionales*, deberíamos entender que las potestades de , investigación o supervisión son regladas, desde la perspectiva de su desarrollo práctico, y discrecionales, desde el punto de puesta en marcha. Pero esta distinción resulta sumamente, por generalista y porque, aun siendo «discrecionales» ciones de circunstancias singulares, de oportunidad inclusión del poder público —como advierte GARCÍA DE ENstancialmente eso es la política, lo cual es ilusorio pretenzar del gobierno de la comunidad» (40)—, lo cierto es que l de inspección, a diferencia de otras como la expropiato-

JARDÓN GARCÍA DE ENTERRÍA, *Curso de Derecho Administrativo*, cit., tomo I,

ria, sancionatoria o reglamentaria, no cabe identificarla nunca como vinculada a la oportunidad, pues es la condición más fiable de la seguridad y tranquilidad del cumplimiento de las normas.

Desde luego, inspección debe realizarse por agentes autorizados que, además de sus condiciones de tecnificación y conocimiento acreditado, pueden gozar de la condición de «agentes de la autoridad» no solamente a los efectos administrativos, sino incluso a efectos penales. La importancia de su condición y función tiene como contrapartida las obligaciones de sigilo o secreto que les son exigibles, incluso con la posibilidad de sanción penal, pues se encuentra tipificado en el Código Penal el delito de revelación de asuntos o materias de los que se tiene conocimiento por razón del cargo, ya que la confidencialidad es una garantía para los inspeccionados (41).

En cuanto al procedimiento, suele estar regulado deficientemente, aunque creo que de forma deliberada (42). Sin embargo, en algunos supuestos, como es lógico, la regulación es extremadamente detallista (43).

El ejercicio de la potestad de inspección se materializa, por lo general, en documentos concretos denominados usualmente como Actas. Estos documentos son antecedente imprescindible para que la inspección se entienda como correctamente realizada, aunque el contenido del Acta no necesariamente tiene garantizada la autenticidad, y el órgano que debe adoptar la decisión definitiva no está vinculado estrictamente por dicho contenido, dado que, frente al ejerci-

(41) Artículos 198 y 413 y siguientes del vigente Código Penal. El artículo 12 de la Ley de 14 de noviembre de 1997, ordenadora de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, como el artículo 7 del Real Decreto de 25 de abril de 1986, sobre inspección tributaria, prescriben riguroso secreto o sigilo para los funcionarios inspectores. Este es, por lo demás, un lugar común en todas las demás normas reguladoras de las inspecciones en los diversos ámbitos materiales, incluidos, por supuesto, aquellos en que existe *delegación* de la Administración en organismos privados de control, homologación o supervisión. Véase, por ejemplo, el artículo 5 del Real Decreto de 14 de octubre de 1994, sobre inspección y buenas prácticas de Laboratorios, o los artículos 3 y 4 de la Ley valenciana de Inspección y Disciplina Turística, de 2 de marzo de 1989.

(42) El Reglamento de la Inspección Tributaria es, sin duda, el más completo y también el más polémico—dada su tremenda relevancia y efectos. En general, el procedimiento de inspección que se establece en el Reglamento de la Inspección Tributaria general regulado en los artículos 68 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Para la inspección sobre instituciones crediticias, advierte Marta FRANCHI, «el procedimiento de inspección no está regulado de forma concreta en ninguna norma jurídica», por lo que debe remitirse a las escuétisimas normas generales de la Ley del Procedimiento Administrativo. Sin embargo, esta precariedad no resulta tan evidente en las prácticas de las inspecciones tributarias, laborales, de consumo, de seguridad industrial, en las que se detecta una ambigüedad y minuciosa forma de ejercicio de la inspección. Cuando esta inspección se desarrolla por el método «indirecto» de organismos privados «colaboradores», el procedimiento práctico se regula con detalle en las normas correspondientes, pero existen serias dificultades para la aplicación de las garantías de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

(43) Véase, por ejemplo, el Real Decreto de 16 de febrero de 1998, aprobatorio del Reglamento de Explosivos.

testad de inspección, los inspeccionados disponen de un grado de garantías que sirven de compensación a esta realidad (44). Ahora bien, el contenido de las Actas puede ser frecuentemente, para que el órgano a quien corresponde definitivamente, pueda adoptar medidas cautelares, sin perjuicio de la resolución final sea de uno u otro sentido (45).

estad de inspección es incompatible con la obstrucción u obstrucción que procede de los obligados a soportarla. Tanto es así que obstruya u obstaculice el ejercicio de la potestad puede ser considerado administrativamente o incluso penalmente, al igual que con los funcionarios que «con motivo de sus inspecciones han cometido la infracción de Leyes o disposiciones normativas generales...» (46).

ente, por último, que de la práctica de las inspecciones os inspeccionados al pago de tasas (47).

NAS CONSECUENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD

ente positiva del ejercicio de la potestad de inspección no defensa y protección de los intereses generales, sino incluidos los intereses particulares, en todos los supuestos en que el la potestad deriva en la corrección o ajuste a la norma de , objeto o persona inspeccionados, porque ello constituye garantía que puede ser esgrimido por los inspeccionados. Sin embargo, en los casos de verificación o constata-

es, los actos contienen «evaluaciones de conformidad», que son básicas en de responsabilidad (véase, por ejemplo, el Real Decreto de 27 de febrero de 1985 sobre el Reglamento de Embarcaciones de recreo, dictado en aplicación de la Directiva europea de junio de 1994). La Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril de 1985, por la que se declaró inconstitucional la Ley de 26 de abril de 1985 que modificó la Ley de 19 de mayo de 1978 sobre el Régimen de la Jurisdicción Tributaria (Fundamento Jurídico VIII), contiene un impecable razonamiento del significado y función de las Actas (en materia de inspección de tributos) y de su valor probatorio, aunque no determinante, por sí mismo, de la responsabilidad.

so pueden adoptar estas medidas los organismos privados o «colaboradores». Véase, en este sentido, el artículo 12 del Decreto aragonés de marzo. El artículo 3 del Real Decreto de 11 de marzo de 1994, que regula la recepción de residuos oleosos procedentes de los buques, permite el uso de buques para la recepción de residuos oleosos procedentes de los buques cuando de la comprobación (inspección) se desprenda que no se han producido fugas de residuos.

tulos 307, 310, 326, 329, entre otros, del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica número 1 de noviembre de 1995. Recuérdese, a este respecto, el ya citado artículo 34.8 del Real Decreto-Ley 1/1995, de 24 de marzo, sobre la reforma de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En consecuencia, las leyes o normas reguladoras de las tasas y precios públicos contienen disposiciones concretas sobre el particular.

tación del incumplimiento de las condiciones o requisitos normativos y técnicos, la potestad de inspección puede derivar en el ejercicio de otra potestad mucho más importante, como es la potestad sancionadora, e incluso el surgimiento de responsabilidades adicionales como son las obligaciones de reposición de las cosas a su estado primitivo, restauración de objetos, reparación de daños o pago de indemnizaciones debidas (48).

Frente a estos aspectos positivos, por su funcionalidad, hay otros bastante negativos. No son escasas las ocasiones en que las Administraciones públicas —sus órganos responsables— fuerzan a sus «inspectores» a obtener resultados tangibles del ejercicio de la potestad. Es paradigmático, no por ser caso aislado sino por su repercusión judicial, el supuesto de la Inspectora de Trabajo sancionada por no levantar un Acta de inspección pese a ser requerida por sus superiores. Aunque la Sala de lo contencioso-administrativo de instancia le dio la razón y anuló la sanción, el Tribunal Supremo revocó en apelación dicha Sentencia. Ante el recurso de la funcionaria, la Sala de Revisión del Tribunal Supremo confirmó la Sentencia de este Tribunal y, por tanto, la sanción impuesta. Sin embargo, el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo y anuló las Sentencias del Tribunal Supremo, dejando firme la de la Sala de instancia que había anulado la sanción. De esta Sentencia es destacable su reproche a la identificación entre los deberes funcionariales y el criterio de los superiores, lo que llevó a considerar no tipificada la infracción por no levantar el Acta. El Tribunal Constitucional señaló que no cabe entender ni es constitucionalmente posible incluir entre los deberes funcionariales la plena y previa sintonía con sus superiores (49).

Hay, por supuesto, bastantes riesgos derivados de la «incompetencia profesional» de ciertos inspectores, mal formados o incapacitados por la extrema complejidad de los asuntos a inspeccionar o la falta de rigor de las normas que los regulan. Y también, por la «ineficacia provocada» desde la superioridad, como ha señalado agudamente NIETO. Concluyo citando su dura y negativa crítica, aun- que con la advertencia de que no la considero generalizable:

«Por si lo anterior no fuera bastante, a la intervención se acumula ocasionalmente la inspección. Si la intervención funciona rutinariamente en todos y cada uno de los expedientes, de forma muy distinta opera la

(48) Por todas, véase en este sentido el artículo 100 de la Ley de Costas, de 28 de julio de 1988.

(49) Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de noviembre de 1990 («BOE» de 3 de diciembre de 1990).

inspección. Los servicios de inspección no actúan automáticamente sino de forma específica respecto de órganos o funcionarios o procedimientos concretos. Cuando surge una sospecha de irregularidad se envía a un inspector o inspectores que estudian sobre el terreno lo que ha sucedido y como estos funcionarios disponen de una experiencia y de una información mucho más completa —y mucho más reciente— de la que manejará en su día el juez, sus posibilidades de descubrimiento son amplísimas. Y, sin embargo, también resultan eficaces por completo debido a las siguientes causas: por lo pronto, sólo actúan cuando se lo ordena su superior, lo que significa que, si desde arriba se pretende ocultar algún caso, sencillamente no se les llama; y en segundo término, los resultados de su investigación son meramente informativos, es decir, que ellos se limitan a elevar su informe a la superioridad y ésta puede archivarlo sin más por graves que sean las denuncias. La consecuencia final puede imaginarse: los inspectores pierden sus estímulos y, sabiendo de antemano que de nada vale su esfuerzo —y que incluso lo que se quiere es que no se esfuerzen—, apenas si realizan unos trámites formales para reservar su energía, si llega el caso, a situaciones y hechos que sus superiores no quieren ocultar —o que incluso quieren perseguir seriamente—, pagando así por todos quienes no están relacionados con soborno alguno» (50).

adro NIETO GARCÍA, *Corrupción en la España democrática*, Ed. Ariel, Barcelona, 231.

EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL (*)

Por

JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. Los datos constitucionales: la Administración Local como elemento estructural del Estado y los principios básicos del sistema de régimen local. Una referencia al concepto general de autonomía y a la naturaleza de las autonomías territoriales. — II. LAS RAÍCES HISTÓRICAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. La idea del *pouvoir municipal* y sus notas características. La idea de los asuntos locales y la doctrina de la descentralización. La idea de la participación de los ciudadanos en la vida del Estado: *Vom Strein*. La doctrina inglesa del local government y la interpretación de GNEIST. Otras aportaciones: GIERKE y PREUSS. Una referencia a la recepción de estas ideas en España. — III. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. El texto constitucional de Weimar y la teoría de las garantías institucionales: C. SCHMITT. La sentencia de la Corte Estatal del Reich de 1929. La recepción de la teoría en la moderna doctrina alemana: los elementos de la garantía y el concepto de contenido esencial. La recepción de la teoría en la jurisprudencia constitucional española. La construcción de nuevas técnicas de protección distintas a la del contenido esencial. Los intentos de construcción jurídica de la autonomía municipal con independencia de la teoría de la garantía institucional. Su crítica. — IV. LAS REVISIONES MODERNAS DEL CONTENIDO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. El punto de partida: la noción de asuntos locales y su crisis. Los intentos revisores del contenido de la autonomía municipal: la «concepción funcional de la autonomía municipal» (BURMEISTER). — V. LA CRÍTICA DE LAS TESIS REVISORAS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL. Panorámica general: la crítica de KNEMEYER. El «modelo de compensación» de BLUMEL y la «garantía sustancial no descrita» de GRAWERT. La sentencia Rastede del Tribunal Constitucional alemán. — VI. CONSIDERACIONES FINALES: EL DEBATE TEÓRICO SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL SISTEMA ESPAÑOL. Los componentes de la garantía institucional: la necesidad de existencia de competencias propias. Una reflexión final sobre la cláusula general de competencia municipal y la especial posición de los entes municipales respecto de las leyes.

I. INTRODUCCIÓN

Los datos constitucionales: la Administración Local como elemento estructural del Estado y los principios básicos del sistema de régimen local. Una referencia al concepto general de autonomía y a la naturaleza de las autonomías territoriales

Uno de los grandes temas que todavía permanecen abiertos en nuestro Estado autonómico es, como se sabe, el de las formas de inspección de las distintas Entidades locales en el entramado institucio-

(*) El presente trabajo ha sido escrito con destino al *Libro Homenaje al Profesor Ramón MARTÍN MATEO* con motivo de su jubilación universitaria.

Director:
EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Secretario:
CARMEN CHINCHILLA MARTÍN

Oliver
vez
lvaro Arevalo
Z
ita
índez Rodríguez
illa
sz
D
rtillo Baquer
rtutllo Baquer
zia
i Vázquez
Bujanda
eno
maría Pastor
Si

is Políticos y Constitucionales
sariamente con
ores de esta Revista

interés público

lectura de "interés público" a
nueva era. Párrafo 6. A. Fundada en
stituto de Estudios
reducen a los elevados
en en dicha publicación, en
importantes estudios
rocho Público y
nacional como de Derecho
A través de la doctrina
ado de dichos materiales, y
formativa y vocacional muy
os en la esfera de la
sea con una eficiente realidad

de Informaciones y, *luciano de*
1961)

REVISTA DE
**Administración
Pública**

147

Septiembre/Diciembre
1998

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 28071 Madrid