

BIBLIOGRAFÍA

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora* (Prólogo de José Luis RIVERO YSERN), Ed. Comares, Granada, 2002, 639 págs.

Esta obra nace a partir de la necesidad de estudios sobre la inspección administrativa, siendo la misma una de las primeras en dedicarse de forma exclusiva a esta materia. El autor, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, nos recuerda en la *Introducción* ese doble sentimiento de seguridad y de hartazgo que sufre el ciudadano con esta faceta de la actividad administrativa; además, la realidad normativa parece apoyar esta sensación, por la abundante legislación sectorial y la consecuente dispersión normativa.

La obra se articula en once capítulos en los que se analizan todos los aspectos de la actividad inspectora, desde las técnicas de control, la configuración, la ordenación legal, pasando por las competencias administrativas, los sujetos, las potestades, el desarrollo de las actuaciones, las medidas, las actas de inspección, la colaboración privada, y un último capítulo en el que se exponen otras cuestiones relevantes. Asimismo, nos encontramos con un apartado de Conclusiones y un Anexo sobre la legislación sectorial de la materia estudiada.

Uno de los principales problemas del Derecho Administrativo es el incumplimiento de las normas que lo configuran, y la actividad de inspección funciona como neutralizadora de esa tendencia. De este modo, *la función de inspección actúa como instrumento de control del cumplimiento de la legalidad*, con lo que garantiza los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento y, de forma paralela, potencia la calidad de los servicios y la competencia leal; todo ello con una doble finalidad, de prevención y de corrección.

La inspección se *configura* como una actividad de naturaleza imperativa, y comporta autoridad, lo que provocó que se identificara con la actividad de policía. Todo ello a pesar de las funciones de asesoramiento, información, control

de fondos públicos y asistencia técnica, entre otras, que también cumple; y su consideración, a determinados efectos, como servicio público.

Como regla general, la actividad inspectora se sitúa como fase preliminar a la iniciación del procedimiento sancionador; con lo que suele terminar en un acto que contiene un acuerdo de incoación del procedimiento o de adopción de medidas provisionales; sin embargo, ello no puede dar lugar a que esta fase se utilice como un anticipo de la futura instrucción. Consecuencia de lo expuesto es que no sean aplicables a la inspección todas las garantías procedimentales, aunque sí estará sometida al principio de legalidad, al control judicial y al respeto de los derechos fundamentales, con especial referencia a las garantías sustantivas del derecho a la defensa.

La ordenación legal de la actividad inspectora parte del análisis de la Constitución, donde el artículo 27.8 es la única referencia expresa a la actividad de inspección que aparece, y no existe una específica reserva material de ley. A pesar de ello, existen reservas formales de ley en distintas normas estatales que han distinguido la inspección de la potestad sancionadora.

En lo que respecta al Derecho Comunitario, las Directivas y Reglamentos recogen deberes positivos de inspección para los Estados miembros, con lo que se intenta lograr la armonización. En materia ambiental, las competencias de los Estados en materia de inspección y la falta de concreción de las Directivas han ocasionado la ineficacia de estas normas. Según el autor, los aspectos funcionales de la actividad inspectora debieran ser regulados por las Directivas, a pesar de que los aspectos orgánicos sean competencia de los Estados miembros.

La actividad inspectora debe situarse dentro del título material de ejecución de la normativa correspondiente. Como consecuencia de nuestro sistema de distribución de *competencias*, las funciones inspectoras se suelen encontrar en manos de las Comunidades Autónomas; mientras que la Administración General del Estado sólo tendría competencias de inspección en las materias en que con-

serve la competencia plena, y una competencia «de segunda categoría» para la protección de los bienes de dominio público estatal.

Aun cuando el esquema trazado sea el correcto, el Estado se ha afanado en «conquistar» competencias inspectoras; en algunos casos partiendo del título competencial estatal sobre lo básico y con apoyo, en ocasiones, del Tribunal Constitucional. Nuestro Alto Tribunal se basa en que si la competencia principal (autorizatoria) es estatal, la accesoria (inspectora) también debe serlo. El profesor FERNÁNDEZ RAMOS entiende que se olvida la distinta naturaleza de la actividad de inspección y la de autorización; además de que el ordenamiento posee suficientes técnicas de colaboración interadministrativa.

Las competencias inspectoras de las Entidades Locales aparecen implícitamente en la Ley de Bases del Régimen Local, a las que habría que sumar aquellas materias en las que la Administración Local tenga competencia sobre autorización previa, potestad sancionadora y de ordenanza.

La organización administrativa de *los sujetos de las actuaciones inspectoras* puede oscilar desde los órganos propios de las Administraciones generales a las Administraciones especiales o las Corporaciones de Derecho Público; siempre teniendo presente que la dicotomía especialización funcional-coordinación provoca la necesidad de integración, específicamente, a través de equipos de trabajo.

El personal inspector debe caracterizarse por la cualificación y la imparcialidad; en consecuencia, es necesaria su sujeción al Estatuto funcional y su articulación como cuerpos específicos; a pesar de que este último punto pueda verse alterado por la amplia discrecionalidad de las Administraciones para organizar sus servicios.

La propia naturaleza de la inspección produce una serie de facultades y deberes a los funcionarios que la ejercen. Entre las primeras habría que citar su carácter de «agentes de autoridad» o «autoridad», una específica protección penal y administrativa, autonomía y permanencia en las actuaciones inspec-

toras y solicitud de colaboración interadministrativa.

De otro lado, nos encontramos con los sujetos pasivos de la actuación inspectora, que son aquellos que realizan una actividad definida legalmente, con independencia de si poseen o no el título habilitante para el ejercicio de la misma, y de su naturaleza física-jurídica y pública-privada; y que tienen el deber de tolerar y facilitar la actuación de los funcionarios.

En lo que respecta a *las potestades de la función inspectora*, es necesario analizar la facultad de acceso a los lugares que deben ser inspeccionados, con el límite de lo que se entienda legalmente como «domicilio» de personas físicas o jurídicas.

Especial mención merece el análisis del autor sobre las controversias doctrinales y jurisprudenciales que suscitan el concepto legal de domicilio y, particularmente, el domicilio de las personas jurídicas. En relación a este último, el profesor FERNÁNDEZ RAMOS entiende que se ha seguido una interpretación formalista, no distinguiendo entre la protección de la intimidad personal y familiar y la tutela preventiva de otros valores constitucionales.

En los supuestos de inspección del domicilio se solicita, previamente, el consentimiento del titular, pero en el caso de que éste no lo conceda o de que procediera una inspección por sorpresa, será necesario solicitar autorización judicial, garante de la legalidad de la actuación; finalmente, la actuación se documenta en un acta de la visita.

En segundo lugar, se analiza el acceso y obtención de información, que imponen una prestación de carácter personal y están sujetos a la reserva material de ley. El principal problema proviene de la necesidad de distinguir entre aquellos documentos que son exigidos por la ley y otro tipo de información o documentos no exigidos legalmente, en los que el derecho a no autoinculparse actuaría como límite en la inspección.

El desarrollo de las actuaciones inspectoras se encuentra marcado por los planes de inspección, que carecen de eficacia normativa y cuyo contenido, con una serie de determinaciones mínimas,

pretende programar la actuación de los servicios internos de la Administración.

Como regla general, las actuaciones inspectoras comienzan de oficio y suponen el inicio del cómputo de la prescripción, con lo que el límite máximo de duración sería la fecha de prescripción; aunque hay importantes sectores en los que el inicio de la inspección implica la interrupción de los citados plazos y es necesario fijar un plazo máximo. La caducidad operaría si se produce la interrupción injustificada de las actuaciones inspectoras por un plazo superior al fijado en la norma, y siempre que el inicio de las actuaciones haya implicado la interrupción de la preinscripción.

Los requerimientos de subsanación de deficiencias son una de las *medidas derivadas de la actividad inspectora*, y se presentan como un «deber de hacer»; una forma de obligar al responsable a que respete la normativa, dentro de un período de tiempo. Transcurrido el plazo, si el inspector advierte que se mantiene el incumplimiento se continuará con la tramitación correspondiente, que puede incluir el acta de infracción.

Por regla general, el acta levantada por la Inspección y el acuerdo del órgano competente son los dos «requisitos» para la apertura del expediente sancionador. Frente a esta situación, nos encontramos con sectores en los que la Inspección inicia el procedimiento sancionador; lo cual, a pesar de las duras críticas que ha suscitado, no significa, según el autor, más que el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa que atribuye estas funciones a la Inspección; teniendo presente que la resolución corresponderá a las autoridades competentes.

Los inspectores son los encargados de proponer y dirigir la ejecución de las medidas provisionales que consideren oportunas. Aquellas actuaciones que dificultan las funciones inspectoras constituyen infracción administrativa, y pueden tener otras consecuencias jurídico-administrativas.

La actividad de inspección se suele documentar en las *Actas de Inspección*, documentos públicos en los que el inspector plasma el tipo de actuación o medida adoptada.

El acta de inspección se levantará en

presencia del titular o responsable de la actividad, que la firmará, al igual que hará el inspector. La citada firma supone la notificación, salvo en el caso de que el acta comporte la incoación de un procedimiento sancionador. En el supuesto de que haya una negativa a suscribir el acta, la jurisprudencia entiende que no puede considerarse como una conducta de obstrucción, por lo que no debería sancionarse.

Las actas gozan de la presunción de legalidad del acto administrativo, lo que desplaza al administrado la carga de accionar para que no se produzca la figura del acto consentido, pero no afecta a la carga de la prueba, que ha de ajustarse a las reglas generales. De otro lado, debemos tener presente que las características de imparcialidad y cualificación justifican el valor probatorio de las actuaciones inspectoras. Las actas gozan de una «presunción» *iuris tantum* de veracidad que, según la doctrina del Tribunal Constitucional, no afecta a la presunción de inocencia, ya que no es medio de prueba preferencial ni goza de un valor probatorio tasado.

Las empresas privadas están ejerciendo numerosas actividades de inspección, siguiendo la tendencia actual de privatizaciones de servicios públicos, dejando a la Administración como una «segunda instancia». Esta *colaboración privada*, que debe gozar de la cobertura legal necesaria, se puede configurar según el modelo concesional o el autorizador. En la actualidad, no existe una normativa común que regule el régimen de las entidades colaboradoras, por lo que es necesario acudir a la legislación sectorial.

El autor considera que la colaboración privada en las actividades de inspección es ejercicio de una función pública en sentido estricto, ya que el ordenamiento suele considerar a la colaboración privada como una alternativa de la Administración. Por lo tanto, debemos entender que nos encontramos ante una delegación de funciones, con las consecuencias que ello implica. Sin embargo, hay que tener presente que la inspección administrativa es indispensable, pues su desaparición significaría la renuncia del Estado a garantizar la aplica-

ción del Derecho Público y la tutela de los bienes jurídicos e intereses generales.

La transparencia de la actividad de inspección significa que rige el principio de publicidad de la actuación administrativa, salvo que nos encontremos durante el período de investigación o se trate de datos de carácter reservado, sólo de interés para los afectados.

Como regla general, las actuaciones inspectoras no son impugnables por ser actos de trámite, aunque debemos señalar la existencia de importantes excepciones.

La responsabilidad administrativa por deficiente ejercicio de la función inspectora se debe circunscribir, según FERNÁNDEZ RAMOS, a los supuestos en que la actividad objeto de control constituye un servicio público; ésta sería la regla general, que tendría que matizarse en atención a las circunstancias del caso concreto. Esta posición es opuesta a la sostenida por otro sector doctrinal, que entiende que la Administración siempre sería responsable, sin distinguir entre los supuestos de servicio público o no.

Como conclusión, tras la lectura de esta obra, podemos afirmar que uno de los aspectos que más nos ha llamado la atención ha sido la profusa legislación sectorial que existe sobre la materia de inspección, lo que obliga al autor a realizar un estudio individualizado de cada una de las normativas y, posteriormente, una comparativa de los resultados obtenidos; llegando, en muchas ocasiones, a resultados opuestos según la materia analizada. Esta complejidad de las legislaciones sectoriales se complementa con la oscuridad existente en materia de competencias y la reciente incorporación de la iniciativa privada.

La Actividad Administrativa de Inspección se configura como una intrincada tela de araña, en la que cualquiera puede quedar atrapado, y en donde estudios como el que hemos analizado representan la única vía de escape ante tanta confusión. Una vez más, podríamos preguntarnos si la normativa administrativa aclara o enturbia la vida de los ciudadanos.

M.^a Remedios ZAMORA ROSELLÓ

GAMERO CASADO, Eduardo: *Las sanciones deportivas*, Ed. Bosch, Barcelona, 2003, 608 págs.

Si se puede predicar una característica que defina bien el trabajo del profesor GAMERO CASADO en la obra que ahora comentamos es la de exhaustividad. El genérico título que utiliza para la obra, *Las sanciones deportivas*, es absolutamente apropiado ya que en la misma, a lo largo de sus 608 páginas, se aborda todo el régimen sancionador que comprende el deporte organizado en nuestro país. Desde luego, se presta muy especial atención a la disciplina deportiva que se ejerce en el ámbito de las Federaciones deportivas, y que se configura como una función pública de carácter administrativo delegada en las Federaciones deportivas, tal y como diseña la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que sigue en este punto a su predecesora de 1980. Pero también se presta atención a otros ámbitos, como el relativo a la violencia en los espectáculos deportivos y el relacionado con la represión del dopaje, que incorpora peculiaridades nada desdeñables. Prueba de la exhaustividad que señalamos es que incorpora la obra una referencia a un ámbito ciertamente olvidado cuando se habla de disciplina deportiva, que es el correspondiente a los campeonatos escolares y al deporte universitario (págs. 200 a 204).

Este trabajo se estructura, sistemáticamente, tras explicar el autor el alcance y objetivos de la obra, que ya adelantamos que se cumplen con creces, en cuatro partes bien diferenciadas. La primera de ellas, bajo el título de «Coordinadas generales de las sanciones deportivas», afronta en sus tres capítulos cuestiones que abarcan desde la justificación constitucional de la publicación de la potestad disciplinaria deportiva, abogando por la pervivencia del actual intervencionismo público, hasta la delimitación de este ámbito respecto de otros que quedan libres de intervención y que pueden identificarse con lo que es exclusivamente privado en las asociaciones deportivas. Trabajo arduo, como lo es distinguir entre el «derecho deportivo disciplinario» y el «derecho administrativo sancionador», lo que el autor lleva a cabo en el Capítulo II, destacando