

PROPUESTAS DE MEJORA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE LA LEY 11/2009, DE 6 DE JULIO, DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS

Aproximación al estudio del procedimiento de inspección

Carolina López Salvador

Técnica del Cuerpo Superior de Administración de la Generalitat de Catalunya

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Carlos FRANCISCO MOLINA DEL POZO, doña M.^a José ACHÓN BRUÑÉN, don Xabier ARZO SANTISTEBAN, don Jorge BOTELLA CARRETERO, don Javier CREMADES GARCÍA y don Vicente MORET MILLÁS.

EXTRACTO

En el presente trabajo se proponen mejoras en la elaboración y desarrollo de las actas de inspección en el ámbito competencial de la autonomía de Cataluña de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas.

Pese a la importancia de la actividad de inspección de la Administración, apenas existen en nuestro Derecho estudios globales sobre el tema y los tratadistas de Derecho administrativo entran de soslayo. A diferencia del ámbito tributario y laboral, la doctrina administrativista no ha dedicado mucho interés a los estudios de la función inspectora.

El acta es el elemento físico a través del cual se acreditan hechos, circunstancias, juicios o acuerdos y se redacta a iniciativa de la propia Administración. La función inspectora es genuinamente una función administrativa y que se encuadra en la definición de potestad. Nos encontramos ante una auténtica potestad administrativa, una actividad de comprobación e investigación dirigida al cumplimiento del ordenamiento vigente, es decir, la legalidad, el interés general y los bienes jurídicos.

Palabras claves: acta de inspección, Administración pública, cuerpos de inspección y funcionarios.

Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015

**PROPOSALS FOR IMPROVING THE DESIGN AND
IMPLEMENTATION AN INSPECTION REPORT OF THE LAW
11/2009, OF JULY 6, OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE
PUBLIC SHOW AND RECREATIVE ACTIVITIES**

Approaches to the study to inspection

Carolina López Salvador

ABSTRACT

In this research I propose improvements to elaborate an inspection report in the area competencies of the autonomy of Catalonia of the Law 11/2009, of July 6, of administrative regulation of the public show and recreative activities.

There are few research studies in spite of the importance of the activity of inspection in our Law. Unlike Tax law and Labor law, the legal doctrine administrative has not devoted much time to the studies of the inspection.

The inspection report is the physical element across which one the Administration explains the facts, circumstances, judgements or agreements. The inspection is an administrative function and that is fitted in the definition of legal authority. But it primarily is an essential and practical tool for implementing the compliance by the administration to the law, the legality, general interest and the legally protected rights.

Keywords: inspection report, public Administration, inspectorates and officials.

Sumario

- I. Introducción
 - II. ¿Qué se entiende por actividad de inspección?
 - 1. La función inspectora como potestad administrativa
 - 2. La actividad de inspección como actividad de policía y sus principios generales como actividad sancionadora
 - III. Ámbito de competencia de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas
 - IV. Comparativa con el Derecho tributario
 - V. La documentación de la actuación inspectora
 - VI. Las actas de inspección y su valor probatorio
 - 1. El contenido de las actas
 - VII. El régimen de inspección de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas
 - 1. El ejercicio de la función inspectora
 - VIII. Criterios generales operativos de las actas de inspección de la Ley 11/2009, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas
 - 1. Actores por parte de la Administración
 - 2. Sistema de actas en el ámbito de la Generalitat de Cataluña
 - 2.1. Encabezamiento
 - 2.2. Cuerpo del acta-redacción
 - 2.3. Finalización
 - IX. Propuestas de mejora
 - X. Conclusiones
- Bibliografía

Es cosa fácil ser bueno, lo difícil es ser justo

Víctor Hugo

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo de investigación consiste en analizar y proponer mejoras en las actas de inspección de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas. Quiero analizar los conceptos un tanto imprecisos y difusos que suelen aparecer al realizar la inspección por parte de los agentes actuantes. Se pretende realizar una aproximación al tema lo más operativa posible, analizar y encuadrar esos conceptos en marcos de referencia más explicativos. Sin embargo, pese a la importancia de la actividad de inspección de la Administración, apenas existen en nuestro Derecho estudios globales sobre el tema y los tratadistas de Derecho administrativo entran de soslayo. A diferencia del ámbito tributario y laboral, la doctrina administrativista no ha dedicado mucho interés a los estudios de la función inspectora, es decir, una norma que incardine este género de actividad, donde Martí BAGUÉ ya vio esta laguna hace bastantes años¹. Las investigaciones sobre el fenómeno de referencia son escasas para ofrecer respuestas acerca de su naturaleza y características, lo que supone una ausencia de una ley general sobre la función inspectora y hay que acudir a las legislaciones sectoriales en concreto. De cualquier modo, será necesario edificar un sistema de garantías que equilibre la potestad administrativa de inspección. Y en opinión del profesor Alejandro NIETO sobre el actual desarrollo de la 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 ineficaces por completo debido a las siguientes causas: por lo pronto, solo 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 esta puede archivarlo sin más por graves que sean las denuncias»². Espero no llegar a tal nivel de pesimismo al final de este trabajo, ya que intentaré unificar ideas y reflexionar sobre los estudios que se han llevado a cabo en materia

¹ BAGUÉ, M.: *Inspección*, Seix, 1997, pág. 872.

² NIETO, A.: *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 2002.

de la potestad de inspección y poder plantear mejoras en la elaboración de las actas de inspección de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

II. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN?

El objeto de todo procedimiento de inspección es recopilar información y por ello debe entenderse necesariamente como proceso comunicativo. Para la eficacia de la inspección es necesario que el interesado facilite información y él es el más indicado para hacerlo, su colaboración es una premisa de la eficacia de la inspección. La función inspectora es una manifestación de policía preventiva, no represiva, por lo que las leyes deberían dejar un amplio margen de apreciación a la Administración en cuanto a su ejercicio, pues de lo contrario la política preventiva se volvería previsible y rígida, perdiendo toda su eficacia. La discrecionalidad administrativa es perfectamente comprensible y necesaria en el Estado social y democrático de derecho. En el ejercicio de algunas potestades, y utilizando las palabras de RIVERO ORTEGA³, la Ley debe dejar a la Administración la opción sobre el *cuándo* y el *dónde*, decidiendo ella misma sobre el *cómo* y sobre el *sí*. Los riesgos para el principio de igualdad que se derivan de un ejercicio discrecional de las funciones inspectoras deben ser compensados a través del desarrollo reglamentario de los poderes de inspección, mediante normas internas de organización y procedimiento que aseguren la objetividad de la decisión (planes u objetivos de las unidades de inspección). En el caso de la función inspectora, la participación del reglamento en la previsión normativa de la actuación de los órganos de inspección es indispensable, puesto que la Ley muchas veces tendrá que utilizar conceptos jurídicos indeterminados a la hora de definir los parámetros de control, especialmente en aquellas materias técnicamente más complejas, en las que se acudirá al concepto del estado de la técnica o de la ciencia, cuya acelerada evolución no puede ser seguida constantemente por el Legislador⁴.

La Constitución solo menciona una referencia explícita a la actividad inspectora, al establecer en el artículo 27.8, relativo al derecho a la educación, que los poderes públicos «inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de la leyes». Además, la doctrina considera implícita la potestad inspectora en el artículo 25.1 de la Constitución, pues la admisión constitucional de la potestad sancionadora de la Administración comportaría también la de las facultades de investigación e inspección inherentes a aquella. Pero en todo caso, como señala RIVERO ORTEGA, no es preciso hallar un anclaje constitucional concreto para cada una de las inspecciones administrativas, pues estas pueden ir dirigidas a la protección de cualesquiera bienes jurídicos constitucionales⁵. Ahora bien, el que no exista una reserva material de Ley no

³ RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante*, Tecnos, 1999.

⁴ ESTEVE PARDO, J.: *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, 1999.

⁵ RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante*, Tecnos, 1999.

significa en modo alguno que no sea necesario una precisa cobertura legal. La actividad inspectora, como actividad esencialmente imperativa o de autoridad, está sometida al clásico principio de legalidad administrativa, necesita una cobertura legal, es decir, la atribución por Ley a la Administración de la potestad de inspección sobre una materia, sector o ámbito determinado, estableciendo su alcance, extensión y los fines que ha de tutelar⁶.

1. LA FUNCIÓN INSPECTORA COMO POTESTAD ADMINISTRATIVA

Este es un tema poco tratado por la doctrina y referir la importancia de la función inspectora de la Administración no es tarea difícil. En nuestro ámbito de estudio, cuando se habla de inspecciones o de facultades inspectoras, se está refiriendo al bloque de atribuciones de que gozan las autoridades y sus agentes para ejercer el control de legalidad, en las instalaciones y celebración de espectáculos y actividades recreativas públicas.

Los agentes de la autoridad vendrán obligados a denunciar a las autoridades administrativas correspondientes cuantas infracciones observen de las disposiciones legales vigentes, que incidan sobre los locales de espectáculos o recreos o sus instalaciones y sobre el desarrollo de los mismos. De esta manera, la función inspectora es genuinamente una función administrativa y que se encuadra en la definición de potestad: articula un poder de actuar frente a círculos genéricos de los sujetos sometidos que se manifiesta en la posibilidad de producir efectos jurídicos que pueden ser con normalidad efectos de gravamen, de cuyo ejercicio concreto surjan obligaciones, deberes, cargas, vínculos o restricciones. Constituye así el instrumento adecuado para efectuar la conversión del poder público en técnicas jurídicas precisas⁷ y, por esta razón, nos encontramos ante una auténtica potestad administrativa, una actividad de comprobación e investigación dirigida al cumplimiento del ordenamiento vigente.

El Estado tiende cada vez a intervenir más en factores que influyen en la seguridad y salubridad⁸ pero es que la prevención es necesaria para proteger los bienes jurídicos que el ordenamiento reconoce y ampara. Las actividades de inspección de la Administración tienen un efecto de prevención general, ya que advierten a los sujetos que sus actos pueden acarrear la comisión de infracciones. Y a su vez también cumplen una función pedagógica o educativa que se dirige hacia el futuro cumplimiento de las normas. Las funciones de asesoramiento e información deben extenderse a todo tipo de procedimientos; los ciudadanos tienen derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes

⁶ Id. pág. 101 y 111. Considera indispensable la participación del reglamento en la ordenación de la actuación inspectora, con objeto de alcanzar una predeterminación normativa suficiente de la función inspectora, y dar satisfacción al principio de legalidad en su vertiente de seguridad jurídica.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 8.ª ed., 1997, pág. 436.

⁸ NIETO, A.: *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos, 2012, pág. 27.

impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar⁹. Un derecho que se extiende a todos los procedimientos (a instancia de parte y de oficio) y a la mayoría de las inspecciones administrativas.

La finalidad de la función inspectora es la de garantizar la legalidad vigente y, con ello, el interés general y los bienes jurídicos. Ejerciendo una doble función: preventiva y correctora. Sin embargo, la función inspectora tradicionalmente ha estado unida al ejercicio de la potestad sancionadora pero, en definitiva, la función inspectora no está ligada exclusivamente a la potestad sancionadora, sino al género más amplio de medidas de protección de la legalidad, de modo que su encuadre más correcto es el marco relativo a la disciplina sobre una materia o sector, donde se incluyen tanto medidas disciplinarias sancionadoras como no sancionadoras: suspensión de actividades, restauración, etc¹⁰.

2. LA ACTIVIDAD DE INSPECCIÓN COMO ACTIVIDAD DE POLICÍA Y SUS PRINCIPIOS GENERALES COMO ACTIVIDAD SANCIONADORA

En términos generales, cuando se habla de clases o formas de actividad administrativa se está haciendo referencia a los comportamientos de las Administraciones Públicas (en adelante AA. PP.) en el cumplimiento de los fines que tienen asignados. En relación con la tipología clásica –policía, fomento y servicio público–, esta clasificación responde a los distintos efectos que cada una de estas actividades administrativas puede producir en el ámbito de las libertades y derechos de los ciudadanos.

La actividad administrativa de inspección se enmarca dentro de esta clasificación, en la actividad de policía administrativa. Y se define como el conjunto de medidas coactivas que utiliza la Administración para que los interesados ajusten su actividad a una finalidad de utilidad pública. La potestad de inspección se trata de una actividad administrativa ordinaria de intervención, limitadora de derechos, con el fin de determinar la adecuación al ordenamiento jurídico de una actividad determinada; como he mencionado con anterioridad, el principio de prevención constituye uno de los principios generales del ordenamiento jurídico.

La actividad de inspección constituye una modalidad o técnica de la actividad de policía, y, en concreto, se enmarca dentro de las llamadas actuaciones administrativas de comprobación e investigación¹¹. La propia función inspectora presenta una serie de limitaciones inherentes a su naturaleza de técnica de policía. El modelo tradicional a través de las técnicas de policía admi-

⁹ Artículo 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común.

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, 5.ª ed., Ariel, 1998, pág. 614.

¹¹ VILLAR EZCURRA, J. L.: *Derecho Administrativo Especial*, Civitas, 1999, pág. 39.

nistrativa (autorizaciones, sanciones, etc.) y, en concreto, mediante la inspección administrativa, entendida como actividad ejercida por la propia Administración¹², y por eso hay que revisar los planteamientos tradicionales en materia de control de la efectividad de las normas administrativas.

En este sentido, la doctrina viene considerando la actividad administrativa sancionadora como una actividad que tiene una entidad propia dentro de las formas de actividad de las AA. PP. y que tiene que ser regulada de manera específica¹³. La potestad administrativa sancionadora se reconoce en el artículo 25 de la Constitución. Se produce la manifestación del *ius puniendi* del Estado, sanciones penales y sanciones administrativas, donde el legislador establecerá la tipificación de unas y otras sanciones. La sanción administrativa será el castigo impuesto por las AA. PP. y se deduce que son impuestas por autoridades administrativas. Las sanciones administrativas han de consistir en un mal, un perjuicio que se impone al ciudadano, una privación o restricción de derechos o el nacimiento de nuevos deberes. Las sanciones han de imponer el mal como un castigo, el perjuicio que causan al interesado es buscado, directa y deliberadamente, como una respuesta a la conducta ilegal realizada¹⁴.

Como expliqué en la introducción de este trabajo, no existe un procedimiento administrativo formalizado que estudie la actividad de inspección, es decir, la ordenación de una serie de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados entre sí para la producción de una decisión administrativa, sin embargo, en el caso de la potestad inspectora, la Administración dicta actos pero no poseen la virtualidad de ser actos que pongan fin a un procedimiento¹⁵. Los actos de inspección son actos preparatorios de otros que serán decisiones administrativas: medidas sancionadoras, protección de la legalidad, etc. Se puede decir que los actos de inspección son actos de trámite; donde en todo procedimiento administrativo hay una resolución final que es la que decide el fondo del asunto y para llegar a ella tiene que seguirse un *iter* especial con fases distintas, con intervención de órganos o personas diversas, con actos también diferentes. Estos actos previos a la resolución son los que la Ley llama «actos de trámite», un tecnicismo discutible puesto que parece aludir a los actos de ordenación del procedimiento cuando en realidad incluye también los actos materiales distintos de los de simple ordenación (informes, propuestas, autorizaciones previas, aprobaciones iniciales) que preparan la resolución final¹⁶.

¹² Sobre la superación del concepto de policía administrativa, véase la obra de ESTEVE PARDO, J.: *Técnica, riesgo y Derecho*, Ariel, 1999, pág. 67 y ss. Asimismo FERNÁNDEZ RAMOS, S.: «La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental», *Revista de Derecho Ambiental*, 2000, núm. 24, págs. 111 y ss.

¹³ Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

¹⁴ VV. AA.: *Panorama del derecho administrativo sancionador en España*, 2005. Investigadores del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba.

¹⁵ Artículo 89.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R. 2013, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 16.ª ed., Civitas, pág. 616.

El Tribunal Constitucional ha señalado que la inspección cumple la función de investigar y documentar el resultado de las averiguaciones, como medio de prueba en un procedimiento sancionador posterior. Los principios de legalidad, objetividad, eficacia y celeridad derivan directamente del mandato constitucional inspirador del funcionamiento de la actividad de la Administración. Además, la congruencia y la proporcionalidad, y el equilibrio entre transparencia y secreto en la actividad de la Administración, constituyen principios que garantizan la posición jurídica de los interesados ante la intervención administrativa¹⁷.

Y respecto a los principios informadores de la potestad sancionadora, se encuentran establecidos concretamente en los artículos 127 a 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP-PAC) y son: principio de legalidad (art. 127), principio de irretroactividad (art. 128), principio de tipicidad (art. 129), principio de responsabilidad o culpabilidad (art. 130), principio de proporcionalidad y expresa prohibición de privación de libertad (art. 131) y concurrencia de sanciones (art. 133). En el título IX de la LRJAP-PAC, se distingue expresamente entre los principios aplicables a la potestad sancionadora –capítulo I– y los principios aplicables al procedimiento administrativo sancionador –capítulo II–. Tales principios se concretan en los siguientes: garantía de procedimiento (art. 134), derechos de presunto responsable (art. 135), principio de presunción de inocencia (art. 136) y deber de motivación de la resolución sancionadora (art. 138). Pero hay que mencionar que la LRJAP-PAC no regula el procedimiento administrativo sancionador. Este procedimiento se encuentra previsto en el Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

III. ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA LEY 11/2009, DE 6 DE JULIO, DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS

Como es sabido, las comunidades autónomas han seguido un modelo organizativo similar al estatal y sus competencias sobre las diferentes materias se encuentran concretadas en sus Estatutos de Autonomía a partir de las previsiones constitucionales recogidas en los artículos 148 (establecía una lista de competencias que pueden asumir las comunidades autónomas) y 149 (establecía una lista de competencias exclusivas del Estado, pero con la posibilidad de que las comunidades autónomas –inicialmente, solo las de autonomía plena– pudieran asumir, además de las competencias enumeradas en el art. 148, todas aquellas no reservadas al Estado por el art. 149).

El estudio de este trabajo se centra en las actas de inspección en el ámbito de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las activi-

¹⁷ MIRANDA HERNÁNDEZ, G. I.: «La potestad inspectora de las Administraciones Públicas», *Revista de la Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía*, 2012.

dades recreativas. El Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de juego y espectáculos –art. 141–. Esta última incluye, en todo caso, la regulación y el control de los locales, las instalaciones y los equipamientos utilizados para llevar a cabo estas actividades; la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos.

La importancia y la generalización crecientes del ocio, de las actividades artísticas y de la cultura; la diversificación constante de sus manifestaciones; la irrupción de prácticas alternativas, a veces ilegales; la creciente sensibilidad ciudadana por la necesidad de combatir el exceso de ruido; el riesgo añadido que determinadas prácticas de ocio conllevan para la movilidad y para la salud de las personas; o los conflictos cada vez más frecuentes entre quienes quieren divertirse y quienes reclaman tranquilidad para descansar son factores que obligan a un esfuerzo de profunda revisión y de actualización de la legislación sobre espectáculos públicos y actividades recreativas.

La Ley 11/2009, de 6 de julio, tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los espectáculos públicos, las actividades recreativas, así como los establecimientos y los espacios abiertos al público donde se llevan a cabo dichas actividades y regular su intervención administrativa¹⁸. La Administración de la Generalitat y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben facilitar que los espectáculos públicos y las actividades recreativas se lleven a cabo adecuadamente. Con esta finalidad, tienen que ejercer las potestades que les atribuye la presente ley, con pleno respeto a los principios, derechos y obligaciones establecidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía¹⁹.

En relación con la organización administrativa, lo primero que cabe destacar de esta ley es que tiene una vocación descentralizadora hacia los ayuntamientos. Además de atribuirles amplias potestades, también confía la mayor parte de las competencias de control, incluidas las de inspección y sanción. Sin embargo, esta mayor atribución de responsabilidades municipales es muy flexible, ya que, en gran parte, se deja en manos de cada ayuntamiento la decisión de asumirlas efectivamente o no. En el caso de que el ayuntamiento no las asuma, debe ejercerlas la Administración de la Generalitat. A modo de ejemplo, hay que tener en cuenta que en la provincia de Lleida, el único ayuntamiento que ha acordado en pleno municipal asumir las competencias de inspección y sanción de los establecimientos abiertos al público, los espectáculos públicos y las actividades recreativas sometidos a licencia municipal ha sido el Ayuntamiento de Lleida, con fecha de acuerdo del pleno de 2 de julio de 2010.

¹⁸ Artículo 1 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

¹⁹ Artículo 2.1 de la misma ley.

IV. COMPARATIVA CON EL DERECHO TRIBUTARIO

En materia tributaria, a decir verdad, la mayoría de los ciudadanos se encuentran afectados por su campo de actuación, generándose –en palabras del profesor Magín PONTS MESTRES– unas intensas y extensas relaciones entre la Administración y los contribuyentes, de las que surge una rica casuística. Y esta casuística emerge de la realidad práctica de estas relaciones; se trata de relaciones necesarias que originan el encuentro de los ciudadanos con los tributos y con los funcionarios de la Administración, unos y otros, con sus virtudes y defectos, y del análisis se puede desprender o se percibe la situación en la que se encuentra el contribuyente frente a unas normas pensadas principalmente por y para la Hacienda Pública.

En materia tributaria las actuaciones inspectoras están encauzadas en un procedimiento administrativo formalizado como tal, ya que finaliza con un verdadero acto administrativo, en concreto de liquidación de deuda tributaria. Por eso, la legislación tributaria habla de «procedimiento de inspección» y, por este motivo, el procedimiento inspector está sometido a las garantías comunes para todo procedimiento tributario, desde la notificación de su inicio y conclusión, pasando por la audiencia previa a la formalización de las actas. Sin embargo, este no es el criterio que se sigue en la generalidad de las leyes ordenadoras de la función inspectora, que no marcan un verdadero «procedimiento de inspección» como tal.

En general, las actuaciones inspectoras pueden insertarse en un procedimiento ya iniciado de ejercicio de otra potestad administrativa, lo que constituye un típico acto de instrucción que tiene por objeto la determinación, conocimiento y comprobación de datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución (art. 78.1 LRJAP-PAC). Pero principalmente las actuaciones inspectoras se sitúan, por lo común, como fase preliminar a la iniciación propiamente dicha del procedimiento, típicamente el sancionador, ya sea con unas actuaciones previas o diligencias preliminares, o bien para una resolución posterior, por ejemplo, una sanción. Y, en este sentido, el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, establece –art. 12.2– que las actuaciones previas al procedimiento sancionador «serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en materia y, en defecto de estos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento». Asimismo, también se pronuncia el Decreto 278/1993, de 8 de noviembre, sobre procedimiento sancionador de aplicación en ámbitos de competencias de la Generalitat; el artículo 7 señala que «antes del acuerdo de inicio del expediente, el órgano competente puede abrir u ordenar un periodo de información previa con la finalidad de adivinar las circunstancias de los hechos y los sujetos responsables». De este modo, y con la excepción de la inspección tributaria, el resto de actuaciones inspectoras terminan en un acto que contiene un acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador, y, más comúnmente, una simple propuesta de incoación del mismo y, en su caso, la adopción de medidas provisionales, y solo en casos excepcionales mediante un acuerdo de adopción de medidas provisionales que, en todo caso, necesitaran de una ratificación posterior. Los actos de inspección son actos instrumentales preparatorios de decisiones administrativas posteriores, por ejemplo, medidas de restablecimiento de la legalidad, retributivas o sancionadoras. Es

decir, las actuaciones inspectoras no constituyen un procedimiento administrativo en sentido estricto, entendido como actuación mediante un acto resolutorio –art. 89.1 LRJAP-PAC–, sino que forman parte de actos instrumentales en relación con una posterior resolución. Por esta razón, es inexacto hablar –a excepción del ámbito tributario– de un procedimiento inspector, puesto que se trata de actuaciones instrumentales o vinculadas a un procedimiento principal.

En el ámbito tributario existe una norma que regula el procedimiento de inspección: se trata del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos. Y la norma anterior, el Real Decreto 939/1986, de 25 de abril, por el que se aprobaba el Reglamento General de la Inspección de los Tributos. Han constituido el marco jurídico de las actuaciones y el procedimiento de inspección de los tributos, conciliando el ejercicio eficaz de las funciones administrativas y el conjunto de garantías de los obligados tributarios en el seno del procedimiento inspector y adelantándose, en ese sentido, a la LRJAP-PAC, por cuanto que regula un procedimiento administrativo especial, por razón de la materia, pero al mismo tiempo incorporaba la regulación de los derechos y obligaciones de los interesados²⁰.

Estos cuerpos normativos declaran que la reglamentación de la inspección debe ser única, un único procedimiento de inspección tributaria, cosa que no impide las particularidades de los procedimientos especiales. Se debe conciliar la efectividad de los valores constitucionales de justicia tributaria y, por tanto, la eficacia en la actuación de la inspección en los tributos, con las garantías constitucionales de los ciudadanos y la necesidad de una actuación por parte de la Administración que no perturbe en la menor medida posible la vida de los administrados y les suponga un servicio adecuado a un moderno Estado de Derecho. Se dice también que las actuaciones de comprobación e investigación se configuran como las típicas y fundamentales de la Inspección de los Tributos. Y que estas atribuciones se regulan sin diferenciar entre la comprobación y la investigación como funciones de inspección; comprobación e investigación aparecen como dos aspectos de una misma actuación de inspección dirigida a verificar, en definitiva, la corrección de la situación tributaria de un sujeto pasivo u obligado tributario.

El reglamento también se refiere a la planificación de las actuaciones inspectoras, que se concibe como un criterio básico en el ejercicio de las funciones propias de la Inspección de los Tributos. La planificación supone no solo establecer unos criterios generales para las actuaciones inspectoras, sino una regulación concreta acerca de qué órganos tienen que decidir en cada caso. De este modo, la planificación no solo sirve a los fines de una correcta organización interna de la Inspección, sino también al principio de seguridad de los administrados en orden a los criterios seguidos para decidir quiénes tienen que ser destinatarios de las actuaciones inspectoras. Las actuaciones de comprobación e investigación y las de obtención de información se iniciarán normalmente por iniciativa de la Inspección, como consecuencia de los planes específicos de cada

²⁰ Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (Boletín Oficial del Estado de 5 de septiembre).

funcionario o por denuncia pública. Por otra parte, la norma perfila la línea básica de la iniciación de las actuaciones inspectoras y su desarrollo, insistiendo tanto en los efectos de aquella iniciación como en las consecuencias que se derivan, en atención a la seguridad jurídica de los interesados, de una injustificada interrupción de las actuaciones de comprobación e investigación. Y, finalmente, se introduce la llamada comprobación abreviada con antecedentes en el Derecho comparado.

Vale la pena decir, por lo que respecta a la documentación de las actuaciones inspectoras, que se establece una diferencia entre el acta y la diligencia como documentos principales que debe formalizar la Inspección. Y se regulan distintos tipos de acta atendiendo a diferentes criterios: previas o definitivas; con o sin descubrimiento de deuda; de conformidad o de disconformidad.

V. LA DOCUMENTACIÓN DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA

Los diccionarios de nuestra lengua, con ligeras variaciones, definen el documento en general como aquel «escrito en el que constan datos fidedignos, que sirve de prueba o testimonio, o que proporciona una información, especialmente de carácter histórico, oficial o legal». Por su parte, las ciencias documentales se refieren al documento como «la combinación de un soporte y la información registrada en él, que puede ser utilizado como prueba o para consulta»²¹.

Los elementos esenciales que aparecen en cualquier definición de documento son su condición de soporte material sobre el que se registra determinada información para transmitir o dejar constancia, con una finalidad conservacionista y probatoria. Para obtener una definición completa de documento administrativo, hay que considerar, por una parte, su papel esencial de la actividad administrativa, pues es el testimonio material de dicha actividad; por otra, las peculiares circunstancias comunicativas en que se producen los documentos.

El documento administrativo es el soporte en que se materializan los actos de la Administración Pública, la forma externa de dichos actos²². Por su parte, el artículo 46.4 de la LRJAP-PAC define el documento administrativo público como aquel válidamente emitido por los órganos de las AA. PP. Dos son las funciones que cumplen los documentos:

- Función de constancia. Las AA. PP. forman parte del poder ejecutivo y, como institución representante de la autoridad, goza de la presunción de veracidad, de objetividad y de sometimiento al ordenamiento jurídico en todos sus actos. El medio que acredita el cumplimiento de dicha obligación es la materialización de los actos, es decir, su expresión documental. El documento es también una garantía de la pervivencia y la conservación de dichos actos para demostrar su existencia, sus po-

²¹ *Diccionario de terminología archivística*, Subdirección General de los Archivos Estatales, Ministerio de Cultura, 1998.

²² *Manual de documentos administrativos*, Ministerio de Administraciones Públicas, Tecnos, 3.ª ed., 2003.

sibles errores o vicios y sus efectos, sean jurídicos, administrativos o meramente informativos. El registro material de los actos administrativos en soportes estables permite garantizar el acceso de los ciudadanos a los registros y archivos de las AA. PP., derecho previsto en el artículo 35 h) de la LRJAP-PAC.

- **Función de comunicación.** Aparte de su función testimonial, el documento es la voz con que la Administración se comunica con los ciudadanos, con otras entidades y con los distintos órganos que la integran. Los documentos sirven, pues, de vehículo de comunicación.

Los documentos pueden tener características externas e internas, según se refieran a su estructura física o a su contenido sustantivo.

En relación con sus caracteres externos: clase y soporte. La clase está determinada por el procedimiento empleado para transmitir la información. Los documentos pueden ser textuales, si la información se transmite mediante texto escrito (manuscrito, mecanografiado o impreso); también pueden ser iconográficos (planos, fotografías, dibujos, etc.); sonoros, o electrónicos e informáticos. Y en referencia al soporte, en nuestra Administración ha sido predominante –y sigue siéndolo– el documento de texto sobre el soporte de papel, hasta el punto de identificar el documento administrativo con el documento escrito. Pero la implantación de las nuevas tecnologías exige alternativas para mejorar y modernizar el servicio público. Aunque la pervivencia de la escritura como código de transmisión parece asegurada, los nuevos soportes requieren codificaciones diferentes de la escritura –los códigos de barras, por ejemplo– para ser descodificados por el destinatario.

Y respecto a los caracteres internos destaca la entidad productora. Para que un documento tenga la consideración de documento público administrativo tiene que ser emitido por un órgano de la Administración Pública, en el ejercicio de sus competencias. A este respecto, a pesar de que suelen ser origen de los procedimientos que tramita la Administración, los documentos de los ciudadanos no pueden considerarse como administrativos, puesto que su emisor no tiene carácter oficial. Con relación a la producción de efectos, los documentos administrativos producen efectos jurídicos o meramente informativos frente a terceros o en la propia organización administrativa. De ahí que documentos como anotaciones manuscritas, índices o extractos no puedan incluirse dentro de la categoría de administrativos. Y, por último, respecto a su validez, para que su emisión sea válida, tienen que cumplir unos requisitos formales y sustantivos, exigidos por las normas reguladoras de la actividad administrativa: que el órgano actuante tenga competencia para adoptarlos; su adecuación al ordenamiento jurídico y su formalización.

Posteriormente, la incorporación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad administrativa, en especial a las relaciones entre los ciudadanos y las AA. PP., ha obligado a ampliar el concepto de documento, definido en el artículo 3 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado como «entidad identificada y estructurada que contiene texto, gráficos, sonidos, imágenes o cualquier otra clase de información que pueda ser almacenada, editada, extraída e intercambiada entre sistemas de tratamiento de la información o

usuarios como una unidad diferenciada». En relación con el tipo de soporte de estos documentos, a partir del postulado general del artículo 45 de la LRJAP-PAC, han aparecido distintas normas para adaptar la actividad administrativa a la progresiva aplicación de tecnologías innovadoras. Y los requisitos de estos nuevos soportes son varios, una vez admitida plenamente su validez. En primer lugar, se requiere su autenticidad, es decir, el soporte debe garantizar la identificación y la autenticidad del documento, impidiendo su falsificación, suplantación y manipulación. Hay que destacar la importancia que la firma electrónica supuso, ya que goza del mismo valor jurídico que la firma manuscrita, siempre que esté basada en un certificado reconocido y haya sido generado por un dispositivo seguro de creación de firma. También se requiere integridad; el nuevo soporte garantizará que el documento mantiene su unidad, sin que puedan faltar u omitirse algunas de sus partes o elementos. Además de su conservación, se debe asegurar la conservación del documento, evitando el deterioro y su pérdida, así como su compatibilidad con los futuros sistemas informáticos de almacenamiento. Y por último, pero no menos importante, la recepción del interesado, que deberá asegurar que el documento sea recibido por el destinatario mediante sistemas compatibles con los medios de que disponga y con características que posibiliten la recepción.

VI. LAS ACTAS DE INSPECCIÓN Y SU VALOR PROBATORIO

El acta es un documento que acredita hechos, circunstancias, juicios o acuerdos, y se redacta a iniciativa de la propia Administración. La mayoría de las leyes que regulan algún tipo de actividad inspectora establecen que del resultado de cada visita de inspección el funcionario actuante debe proceder a su materialización en un acta levantada al efecto²³. El acta es el documento en el que se recoge el resultado de las actuaciones de comprobación o investigación, y, en consecuencia, se declara bien la conformidad de la actividad inspeccionada a la legalidad o, por el contrario, se propone o acuerda lo necesario para corregir las posibles irregularidades observadas, así como se hacen constar determinados hechos a efectos de la ulterior instrucción de un eventual procedimiento sancionador.

La jurisprudencia ha venido calificando las actas como documentos públicos, en el sentido previsto en el Código Civil—art. 1.216—, según el cual «son documentos públicos los autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la Ley». Asimismo, debe tenerse en cuenta, como precisa alguna norma, que forma parte del acta de inspección, a todos los efectos, los anexos de la misma y las diligencias extendidas por el inspector actuante durante su actividad de comprobación. Así pues, de este concepto pueden derivar algunas consecuencias²⁴, por una parte que el documento público ha de proceder de un notario o funcionario público. Y por otra, que el notario o funcionario sea competente, es decir, que tenga la atribución específica para ello. Para concluir, que la emisión del documento sea efectuada con las solemnidades requeridas.

²³ Artículo 44.3 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

²⁴ GARCÍA URETA, A.: *La Potestad Inspectora de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons, 2006, pág. 181.

El acta habrá de ser extendida por un funcionario público al que se reconoce la condición de autoridad, el artículo 137.3 de la LRJAP-PAC así lo señala expresamente y el artículo 103.3 de la Constitución confía en una ley la regulación de un estatuto de los funcionarios públicos que deberá contener, entre otros aspectos, las garantías para la imparcialidad²⁵ en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con el artículo 9.2 de la Ley 7/2007 que aprueba el Estatuto del Empleado Público, «el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos». Por consiguiente, si se quiere mantener el carácter probatorio de la actuación inspectora tiene que ser ejercida por funcionarios públicos, en aras de la imparcialidad. Una imparcialidad definida por la jurisprudencia como ajenidad a los intereses particulares y exclusiva sumisión al interés público. De lo anterior deriva el primer elemento subjetivo de las actas de inspección como es el que tienen que ser remitidas por un funcionario imparcial. Además de funcionario se requiere al personal inspector aptitud, conocimiento y formación adecuada al sector en el que opera. De este modo, los documentos que redacten estos empleados públicos podrán asumir fuerza probatoria y ello conforme con la línea jurisprudencial consolidada que afirma la prevalencia del dictamen pericial sobre el resto de los medios. De ello deriva el segundo elemento subjetivo de las actas de inspección, como es la especialización del inspector, y que se relaciona con el tercer elemento: la condición de autoridad o agente de la autoridad de quien las emite.

El carácter probatorio de los documentos públicos administrativos viene recogido, como he mencionado anteriormente, en el artículo 137.3 de la LRJAP-PAC, que señala que «los constata-dos por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados». De esta definición, en relación con el artículo 46.4 de la LRJAP-PAC, derivan para los documentos públicos administrativos los tres elementos a los que ya me he referido y que también se extraen del artículo 1.216 del Código Civil. Es decir, por una parte, que el documento público tiene que proceder de un funcionario público. En segundo lugar, que el funcionario sea competente, que tenga la atribución específica para ello. Y tercero, que la emisión del documento sea efectuada con las solemnidades requeridas.

Estrictamente la LRJAP-PAC no determina una presunción de certeza, sin embargo, esta viene fijada por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que en su artículo 319.2 señala que «... los hechos, actos, o estados de cosas que consten en los referidos documentos se tendrán por ciertos²⁶... salvo que otros medios de prueba desvirtúen la certeza de lo documenta-

²⁵ La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de octubre de 1988 señala: «Una presunción de veracidad que tiene su fundamento en la objetividad de la actuación de un funcionario a quien legalmente este encomendada la constatación de los hechos sancionados».

²⁶ La STC 76/1990, de 26 de abril (NFJ000802) ha declarado que el derecho a la presunción de inocencia es inescindible en el procedimiento administrativo. Asimismo señala que respecto a las actas no se establece una presunción *iuris*

do». El fundamento del valor probatorio que se le concede a los documentos públicos administrativos es su consideración de acto administrativo. En esta línea un sector doctrinal entiende que una de las justificaciones del valor probatorio es la propia presunción de legalidad del acto administrativo. Otro fundamento del valor probatorio de los documentos públicos administrativos es la especialización e imparcialidad del funcionario, teniendo en cuenta el origen constitucional del deber de imparcialidad (art. 103.3 de la Constitución). La neutralidad que se exige al funcionario no solo está dirigida a evitar influencias ideológicas, sino que afecta a toda su actividad. Por tanto, la objetividad constituye un principio del actuar administrativo que proporciona una justificación adecuada de la presunción de veracidad de los documentos públicos administrativos.

Es importante destacar que la presunción de veracidad de las actas levantadas por los agentes se ciñe únicamente a los hechos de los que haya tenido conocimiento el agente, quedando excluidos de este valor jurídico cualquier juicio o valoración que contenga el acta. Así, se ha pronunciado la jurisprudencia que señala que el valor de las actas, en todo caso, debe limitarse a los hechos directamente constatados por el funcionario que la extiende. Tal como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, deben quedar «fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias»; esta tesis es proclamada reiteradamente por el Tribunal Supremo. Además los agentes de la autoridad quedan sometidos en su actuación a la Ley y al Derecho, y tienen la obligación de respetar todos los derechos de los ciudadanos contenidos de forma genérica en la LRJAP-PAC. Esas facultades exorbitantes que se les conceden a los agentes de la autoridad para levantar actas y denuncias no se pueden realizar con fines distintos a los previstos en la norma y siempre se tiene que atener a un procedimiento específico. Por otro lado, destacar que el valor de las actas levantadas por agentes de la autoridad no elimina el derecho a la presunción de inocencia del administrado. Como ya he mencionado, el valor de las actas admiten prueba en contrario, esto es, la Ley admite que su validez pueda ser desvirtuada por medio de otras pruebas, la presunción que se establece es *iuris tantum*, de manera que el administrado podrá desvirtuarla ejerciendo su derecho a la defensa. En cualquier caso, será el órgano sancionador quien decidirá, a la luz del principio de libre valoración de la prueba, según las reglas de la sana crítica. Igualmente destacar que se ha de respetar, en todo caso, el cumplimiento de garantías formales, como la inmediación y la contradicción, y que tienen que reunir requisitos básicos como el de la fecha, el lugar y la firma de los agentes de la autoridad.

1. EL CONTENIDO DE LAS ACTAS

El contenido de las actas de inspección viene, como es lógico, condicionado por el tipo de actuación o medida aprobada por el inspector, es decir, ya sea una acta de inspección general o específica, de conformidad o disconformidad, etc. Pero puede indicarse un contenido común en las actas de inspección cualquiera que sea su objeto:

de iure de veracidad o de certeza ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El valor y la eficacia de las actas como medio de prueba ha de medirse a la luz del principio de libre valoración de prueba.

- Identificación de los sujetos. En las actas de inspección debe constar la identificación del inspector o inspectores actuantes, así como la persona física o jurídica del servicio o establecimiento inspeccionado, y de la persona ante cuya presencia se realiza la inspección, en su nombre propio o en representación del interesado.
- Circunstancias de tiempo y lugar. En las actas de inspección se hará constar el lugar, fecha, y hora del levantamiento o formulación del acta, así como la duración o la fecha de finalización de la misma.
- Hechos y circunstancias observadas. El contenido esencial es la típica declaración de conocimiento. La inmensa mayoría de las normas que regulan la actividad inspectora establecen que en las actas de inspección se consignarán, con claridad y precisión, íntegramente los hechos y circunstancias precisos con mayor exactitud para una mejor y más completa determinación por parte del órgano competente. La jurisprudencia declara que los hechos a reflejar en el acta de inspección son los que el inspector actuante ha comprobado directamente, no de los que haya podido tener conocimiento a través de terceros o sean meras presunciones. En todo caso, la jurisprudencia tiene declarado que «es claro que la actividad inspectora debe respetar las garantías que establece nuestro Texto Constitucional y, entre ellas, aportar al expediente administrativo los datos que aseguren una adecuada defensa de la empresa o sujeto responsable y el eventual control jurisdiccional posterior de su actividad»²⁷.
- Valoración de los hechos. En general, las actas no solo incluyen una descripción neutra de los hechos comprobados y registrados en el acta, sino que también suelen contener una valoración inicial o preliminar de la conformidad a la legalidad de tales hechos realizada por el propio inspector. En todo caso, dado que tales extremos carecen de valor probatorio alguno, es conveniente que dicha valoración de los hechos aparezca claramente separada del relato fáctico, sin mezclarse ni influir en la constancia de los hechos²⁸.
- Medios de prueba empleados. El acta debe contener la descripción de las diligencias practicadas si las hubiere, tales como examen de documentos, muestras, mediciones, etc. Asimismo, debe consignarse la relación de documentos adjuntos o los elementos de juicio que se incorporan al acta. En definitiva, debe incorporarse al acta el material probatorio empleado en la actuación inspectora.
- Alegaciones. El acta de inspección será levantada, siempre que sea posible, en presencia del titular de la empresa o establecimiento o de su representante legal. Y en el acta se consignarán las manifestaciones, observaciones o alegaciones que los interesados o representantes quieran hacer constar; en algunos modelos de actas

²⁷ STS de 20 de junio de 1995, rec. núm. 5265/1991; 6 de mayo de 1996, rec. núm. 10980/1991.

²⁸ REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M.: *Manual de la Inspección de Consumo*, Instituto Nacional de Consumo, 1998, pág. 162.

oficiales existe un apartado específico para estas explicaciones. Respecto a estas manifestaciones formuladas por los comparecientes deben realizarse algunas observaciones. En primer lugar, el acta se limita a reflejar el hecho de la declaración en sí, no lo que dicha manifestación refiera. Y, en segundo lugar, en el caso frecuente de que las alegaciones sean formuladas por un empleado que carezca de la representación legal del titular de la actividad, es evidente que dichas manifestaciones no pueden imputarse al sujeto titular.

- Medidas adoptadas. El acta debe contener las medidas adoptadas como consecuencia de las comprobaciones efectuadas, ya sean advertencias, requerimientos o medidas provisionales, etc.
- Firma del acta. Mediante el acta se notifican al interesado las distintas actuaciones inspectoras (requerimientos, comparecencias, incoación de procedimientos sancionadores, etc.). Y, con esta finalidad, se garantiza el conocimiento del contenido del acta; las normas ordenadoras de la actuación inspectora establecen que las actas deberán ser firmadas, además de por el inspector o inspectores actuantes –única firma imprescindible–, por el titular de la actividad inspeccionada o su representante legal. Ahora bien, en todo caso, en cuanto a los efectos de la firma del acta, la mayoría de normas declaran que la firma acreditará el conocimiento del acta y de su contenido, es decir, supondrá su notificación pero en ningún caso implicará la aceptación o conformidad de su contenido. No obstante, a la vista de alguna jurisprudencia, parece aconsejable que el interesado, si no está conforme con el acta, si decide firmarla, haga constar expresamente dicha disconformidad²⁹. Y, en este sentido, alguna norma precisa que deberá comunicársele al compareciente que puede estampar su firma «a los únicos efectos de recepción del documento», lo cual se hará constar, y alguna norma configura expresamente como obligación la firma del acta formulada por los inspectores, «como mera constancia de la visita realizada». En todo caso, en los casos excepcionales en los que el acta comporte la incoación de un expediente sancionador, es necesario llevar a cabo la notificación al interesado en su domicilio. De otro lado, si las personas obligadas a ello se negasen a suscribir el acta, el inspector hará constar dicha negativa, mediante la oportuna diligencia, con expresión de los motivos si los quisiera manifestar. La negativa a firmar el acta no invalidará la misma ni afectará a la tramitación que se establezca posteriormente, de modo que no supondrá en ningún caso la paralización o el archivo de las posibles actuaciones siguientes. Con este tipo de disposiciones se viene a contemplar que, pese a la falta de firma del acta, la entrega de la

²⁹ En efecto, la STSJ de Murcia 793/1999, de 31 de diciembre de 1999, declara que la firma del acta por el inspeccionado pone de manifiesto su conformidad con el contenido, y negar después algo a lo que prestó su conformidad va contra sus propios actos. En este sentido, REBOLLO PUIG, R. y IZQUIERDO CARRASCO, M., pág. 160, señalan que si el compareciente no hace constar la salvedad de su disconformidad con lo expresado en el acta, la firma puede también suponer su conformidad con los hechos recogidos en el cuerpo del acta por el inspector.

copia equivaldrá a la notificación. Además, es evidente que la falta de firma del acta no afecta en absoluto a su valor probatorio, como declaración unilateral de hechos por parte del inspector. Lo cierto es que la jurisprudencia ha declarado que la negativa a firmar el acta no puede considerarse como una conducta constitutiva de obstrucción a la actuación inspectora, pues se puede entender como una declaración de disconformidad de la misma³⁰.

- Entrega de copia del acta. Por lo general, las actas de inspección se extienden por triplicado: una copia para el interesado, otro ejemplar para el órgano competente y la tercera copia la conserva el servicio de inspección para su archivo. La entrega de la copia del acta es un derecho del administrado; si el inspeccionado rechazase la copia de la misma, el inspector lo hará constar mediante una diligencia, así como los motivos de la negativa, si los hubiese. Cabe recordar que tanto la jurisprudencia constitucional como ordinaria tienen declarado que no puede alegarse indefensión cuanto esta tiene su origen en causas imputables a quien dice haberla sufrido, por su inactividad, desinterés o negligencia³¹.

VII. EL RÉGIMEN DE INSPECCIÓN DE LA LEY 11/2009, DE 6 DE JULIO, DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS

La ley³² establece que los titulares, los organizadores, deben permitir y facilitar las inspecciones que acuerde la autoridad competente. El personal de inspección puede acceder a cualquier lugar, instalación o dependencia, de titularidad pública o privada, con el límite constitucional de la entrada en domicilio. Pueden realizar inspecciones los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad –no limita únicamente a los miembros de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (en adelante PG-ME)– u otros servicios de inspección, los cuales, en el ejercicio de sus funciones, tienen el carácter de agentes de la autoridad, en los términos y con las consecuencias que establece la legislación general de procedimiento administrativo. También pueden colaborar en la inspección personas o empresas con la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente. Y como resultado de la inspección, los agentes actuantes deben extender un acta, en la cual los interesados pueden hacer constar su disconformidad, sus observaciones. El acta debe notificarse a los interesa-

³⁰ STS de 12 de abril de 1999, Ar. 2811.

³¹ SSTC 101/1989, 29/1990, 52/1991, entre otras. Y específicamente sobre la práctica de rehusar la recepción de las notificaciones de la Administración, STS de 4 mayo de 1998 (rec. de casación núms. 2738/1995). GAMERO CASADO, E.: *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2001, págs. 380 y ss.

³² Título IV *Del régimen de inspecciones y sanciones*, Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas.

dos y al órgano administrativo competente. Si el resultado de la inspección constata irregularidades, el órgano competente, después de valorar su incidencia en la seguridad de las personas, los bienes o en la convivencia entre los ciudadanos, puede optar entre: a) requerir las modificaciones o mejoras necesarias para reparar las irregularidades, fijar un plazo para efectuarlas y abrir un expediente sancionador si no se realizan dentro del plazo establecido, b) acordar directamente la apertura del correspondiente expediente sancionador, con la adopción, en su caso, de las medidas provisionales establecidas por la presente ley, sin perjuicio de las medidas establecidas en su artículo 62.

A continuación, procedo a analizar el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, aprobado por el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, el cual tiene por objeto el desarrollo reglamentario y la aplicación de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas, con la voluntad de recoger en un único texto normativo la regulación hasta ahora dispersa en varias normas aplicables a estas actividades y los lugares donde se desarrollan. En relación con el título que desarrolla el control y la inspección a que están sometidos los establecimientos, los espectáculos públicos y actividades recreativas reguladas por este reglamento, una de las principales novedades es una mayor participación de los entes locales en el ejercicio de las potestades de inspección y sanción que, tradicionalmente, habían sido reservadas a la PG-ME y a los órganos de administración de esta, respectivamente. La competencia para inspeccionar los establecimientos abiertos al público, los espectáculos públicos y las actividades recreativas, a efectos de verificar el cumplimiento del régimen establecido por este reglamento, corresponde³³: a) al ayuntamiento que haya otorgado la correspondiente licencia o haya sido el destinatario de la correspondiente comunicación previa, si ha asumido esta competencia, b) a la Administración de la Generalitat, en los casos de establecimientos sometidos a su autorización y en los de establecimientos sometidos a licencia o a comunicación previa ante el ayuntamiento, si este no ha asumido formalmente las competencias inspectoras y sancionadoras, y c) sin perjuicio de lo que establecen los dos apartados anteriores, la Policía de Cataluña (en el reglamento si se delimita a los agentes del Cuerpo de Mossos d'Esquadra y Policía local) puede efectuar inspecciones en función de los acuerdos establecidos entre los ayuntamientos y el departamento competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas en el marco de los convenios suscritos por ellos. El personal que efectúa las inspecciones debe ser miembro de la Policía de Cataluña u otro personal funcionario público designado por el órgano responsable de la administración competente (actualmente las inspecciones las llevan a cabo únicamente los agentes de la Policía de Cataluña, con algunas excepciones que se comentarán más adelante).

1. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN INSPECTORA

El personal de inspección tiene, como ya se ha mencionado anteriormente, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agente de la autoridad, en los términos y con las consecuencias

³³ Capítulo II *Las revisiones e inspecciones* del título IV del Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, aprobado por Decreto 112/2010, de 31 de agosto.

establecidas por la legislación general de procedimiento administrativo. El personal de inspección se puede acompañar en el ejercicio de sus funciones de personal colaborador, empleado de la Administración o no, que tenga la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente.

Se establece que las inspecciones se pueden realizar en dos fases: a) aquella cuyo objeto sean los aspectos propios del funcionamiento del establecimiento, espectáculo o actividad, como las emisiones acústicas, los controles y las limitaciones de acceso, la calificación del personal y los consumos de bebidas alcohólicas, entre otros, que se debe realizar sin aviso previo y durante el funcionamiento del establecimiento, espectáculo o actividad y b) aquella cuyo objeto sea comprobar los aspectos estructurales del establecimiento, su equipamiento y su documentación, que preferiblemente se debe realizar mientras no esté en funcionamiento el establecimiento inspeccionado y habiendo concertado previamente día y hora con su titular.

Asimismo, se implantan dos modalidades de inspección: 1) Comprobar aspectos propios del funcionamiento del establecimiento, espectáculo o actividad y se puede realizar sin previo aviso o durante el funcionamiento del mismo. 2) Comprobar los aspectos estructurales, equipamientos y documentación, se realiza con cita concertada con el titular y con el establecimiento cerrado.

También se dispone que las personas titulares y las personas organizadoras deben permitir y facilitar las inspecciones y poner a disposición del personal que las realice la documentación del establecimiento, espectáculo o actividad, la identificación del personal a su servicio y el acceso a sus dependencias, instalaciones y equipos. El personal de inspección y sus personas colaboradoras pueden acceder a cualquier lugar, instalación o dependencia, de titularidad pública o privada, con el límite constitucional de la entrada en domicilio. Las inspecciones deben realizarse en presencia de la persona titular o de la organizadora, o de las personas representantes o el personal a su servicio que esta designe. Una vez finalizada la inspección, el personal de inspección debe levantar un acta con el siguiente contenido:

- Identificación del establecimiento abierto al público, espectáculo público o actividad recreativa inspeccionado, y de las personas titulares o de las organizadoras correspondientes.
- Identificación y firma de las personas que participan en la inspección, incluidas las que lo hacen en representación de la persona titular o de la organización.
- Fecha, hora y duración de la inspección.

Levantada el acta de inspección, en el mismo momento el personal de inspección debe entregar una copia a la persona titular o a la organizadora, o a sus representantes, y en los tres días siguientes debe enviar el original al órgano competente para ejercer las competencias sancionadoras.

Por lo que se refiere a los efectos y consecuencias de las inspecciones, el reglamento establece que si el acta de inspección acredita la existencia de eventuales incumplimientos de la licencia, autorización o comunicación previa ante la Administración, o presuntas infracciones del ordena-

miento jurídico vigente, el órgano competente para ejercer las competencias sancionadoras, dentro del mes siguiente a la recepción del acta, puede requerir a la persona titular o la organizadora para que lleve a cabo las modificaciones necesarias en su establecimiento, espectáculo o actividad con el fin de adecuarlo plenamente a la licencia, autorización o comunicación previa ante la Administración, en su caso, o a la normativa vigente, dándole un plazo adecuado para realizarlas. Estos requerimientos deben ajustarse a lo siguiente: que el órgano competente considere que los incumplimientos o las infracciones acreditados por la inspección no comportan riesgo para la seguridad de las personas o bienes, ni para la convivencia ciudadana, y así debe reflejarlo el requerimiento. En el escrito se debe efectuar una advertencia a la persona titular o a la organizadora informándole de que si no atiende el requerimiento dentro del plazo dado, se abrirá el correspondiente procedimiento sancionador. Que la persona titular o la persona organizadora comunique y acredite a la Administración las modificaciones señaladas en el requerimiento, dentro del plazo dado. Debe requerirse una nueva inspección por parte de la persona instructora del expediente. Si en esta se comprueba el cumplimiento, no procede la apertura del procedimiento sancionador. Si la persona titular o la organizadora no atienden el requerimiento dentro del plazo dado, el órgano competente debe abrir el correspondiente procedimiento sancionador o cualquier otro procedimiento de exigencia de responsabilidades administrativas. Si dentro de los seis meses siguientes a la recepción del acta de inspección, el órgano competente no adopta la medida indicada, ni concurren motivos que permitan ampliar el plazo ni inicia un expediente informativo, caduca el procedimiento de inspección y sus posibles efectos.

VIII. CRITERIOS GENERALES OPERATIVOS DE LAS ACTAS DE INSPECCIÓN DE LA LEY 11/2009, DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS

1. ACTORES POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

En Cataluña, son diversos los agentes pertenecientes a la Administración que llevan a cabo tareas en el ámbito de los espectáculos y actividades recreativas.

- Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. La Policía autonómica realiza las funciones de policía administrativa en las materias en las cuales la Generalitat de Cataluña tiene competencia, según el Estatuto y la Ley 10/1994, de 11 de julio, de Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y se limita a denunciar los hechos constitutivos de falta en los términos en que la competencia no ha sido transferida. Hay que mencionar que todos los agentes del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, en un momento determinado, pueden realizar las funciones de policía administrativa, tanto si forman parte de un grupo con tareas administrativas propias como si no. Las URPA se dedican fundamentalmente a inspeccionar cualquier establecimiento

- de pública concurrencia en su región policial, garantizar una correcta protección de los menores por lo que hace referencia al suministro de bebidas alcohólicas y a su presencia en establecimientos y horarios donde no está permitido, trabajar todas las informaciones que le lleguen al respecto sobre materias relacionadas con el espectáculo, que puedan originar una investigación policial, hacer los controles para evitar la reventa ilegal de entradas para grandes acontecimientos y hacer las comprobaciones oportunas para asegurar el cumplimiento de las resoluciones de los servicios territoriales respecto a autorizaciones de actividades extraordinarias.
- **Policías locales.** Tienen competencia para inspeccionar los establecimientos de pública concurrencia de su respectivo municipio. Respecto las competencias de la Policía Local, las competencias municipales se encuentran recogidas en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local. Por añadidura, según el artículo 53.1 d) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las policías locales tiene que ejercer la función de policía administrativa, con el fin de asegurar el cumplimiento de los reglamentos, las ordenanzas, los bandos, las resoluciones, y las otras disposiciones y actos municipales, de acuerdo con la normativa vigente, en su ámbito de actuación y competencia [este art. concuerda con el art. 11 d) de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de policías locales].
 - **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.** Ni el Cuerpo Nacional de Policía ni la Guardia Civil tienen competencias en la materia de juegos y espectáculos y actividades recreativas. Ahora bien, muy puntualmente estos cuerpos policiales pueden hacer actuaciones concretas en establecimientos que por norma general son inspeccionados por la PG-ME o Policía Local:
 - La Guardia Civil puede hacer actuaciones puntuales en establecimientos públicos que tienen entre su actividades la venta de tabaco o alcohol, para asegurar el resguardo fiscal del Estado que es una de las tareas que tiene asignadas en exclusiva con base en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - El Cuerpo Nacional de Policía frecuentemente realiza controles de extranjería en los establecimientos dedicados a la prostitución.
 - **Servicios Territoriales de Juegos y Espectáculos.** Incoan, tramitan y resuelven los expedientes sancionadores por infracciones leves y graves, autorizan espectáculos extraordinarios, fiestas y conciertos, ejercicio del derecho de admisión, personal de control de acceso y vigilancia de seguridad, etc.
 - **Subdirección General de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.** Como órgano directivo y de programación en materia de espectáculos dependiente del Departament d'Interior, le corresponde coordinar y supervisar las funciones de los servicios territoriales y establecer los criterios de coordinación, dar apoyo técnico para planificar las inspecciones territoriales; coordinar y supervisar los expedien-

tes sancionadores correspondientes a los recursos y revisiones de oficio así como reclamaciones patrimoniales; asesorar, colaborar y dar apoyo técnico a los ayuntamientos que los soliciten; colaborar en la elaboración de disposiciones normativas y cualquier otra función que se le encargue.

- Servicios de administración de los ayuntamientos. Los ayuntamientos expiden las licencias de actividad a los establecimientos de su municipio. Este hecho es de vital importancia, ya que la actividad que marque esa licencia determinará los privilegios y las obligaciones del establecimiento y, en este sentido, condicionará la tarea inspectora de los agentes de policía administrativa. Para aquellos municipios que hayan acordado en pleno ser titulares de las competencias en materia de espectáculos y actividades recreativas, son los propios servicios técnicos y administrativos del ayuntamiento los que se encargan de la tramitación de los expedientes sancionadores, así como de las autorizaciones relacionadas.

2. SISTEMA DE ACTAS EN EL ÁMBITO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

La intervención administrativa tiene como punto de partida el control de determinadas actividades, aunque no exista ninguna infracción, siempre que la Ley así lo exprese. El control de actividades se circunscribe dentro del ámbito de la prevención, y está sometida a la metodología basada principalmente en las inspecciones. La constancia documental de las actuaciones es, a la vez, una garantía del derecho de los ciudadanos. La inspección es la comprobación de que aquello que se inspecciona cumple y se adecua a la normativa. Las inspecciones se pueden realizar de oficio por parte de la Administración o por denuncia y se realizan en los locales o lugares dedicados a la actividad sobre la cual la Administración tiene competencias y por lo tanto que tiene que controlar. Siempre se hace ante el titular o la persona que le represente y habitualmente son los agentes los que realizan las inspecciones (uno actúa como instructor y otro como secretario). En las inspecciones se tienen en cuenta: la situación administrativa (licencias, permisos, autorizaciones y otros documentos), las condiciones de seguridad, las condiciones higiénicas y sanitarias y las condiciones específicas de cada actividad (horarios, menores, etc.).

Y el medio a través del cual se comunica a la Administración la comisión de una presunta infracción administrativa es mediante un acta. En el acta se dejará constancia documental de la actuación policial, la cual es una narración cronológica y objetiva de los hechos. El acta tiene que estar correctamente redactada ya que la tiene que gestionar el órgano competente –instructor del expediente sancionador– tiene el peso fundamental dentro del procedimiento administrativo y representa una actuación de la Administración a través de los agentes de la autoridad. Es importante tener en cuentas que casi siempre el único instrumento que tiene el instructor de un expediente sancionador para poder hacer la propuesta de resolución, es decir, la sanción es el acta administrativa. El instructor no se encuentra en el lugar de los hechos y, por tanto, toda información que le llega es a través del acta de inspección. En este sentido, como instructora de expedientes sancionadores en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas. Yo siempre les digo a

los agentes de policía administrativa de la provincia de Lleida, tanto de la región de Ponent como del Pirineu Occidental, que en el acta me tienen que explicar «la película de los hechos», entiéndase la frase como la descripción de lo sucedido. No puede haber interpretaciones subjetivas en la redacción del acta, sino que se tienen que hacer descripciones de la situación totalmente objetivas, aportar el máximo de información posible. Por todo esto es de vital importancia poner en el acta todo lo que sea necesario para el buen desarrollo del expediente sancionador. Todo lo que no sale en el acta no se da por supuesto.

Si se realiza correctamente el acta, evitaremos que se tengan que hacer informes complementarios para esclarecer ciertos aspectos de la inspección. También evitaremos que, una vez se haya iniciado el expediente, se nos pida contestar las alegaciones. Pero, sobre todo, lo que más interesa es evitar volver a realizar una segunda inspección porque no ha quedado claro un hecho como consecuencia de una mala realización del acta administrativa. Por tanto, si el acta se hace bien, lo que conseguiremos es ayudar a agilizar el procedimiento administrativo. Hay que recordar que para la confección del acta se tienen que tener en cuenta una serie de recomendaciones:

- Se redacta preferentemente en mayúsculas.
- No dejar espacios en blanco.
- Utilizar una letra clara igual que la redacción.
- Prestar atención a la ortografía.
- No hacer tachaduras.
- Relato cronológico de los hechos.
- Diferenciar las manifestaciones de los hechos comprobados por los agentes.
- En confiscación de dinero, escribir las cantidades en números y letras.
- Firmar el acta por parte de los agentes actuantes y el resto de personas que intervienen si desean hacerlo y poner los sellos correspondientes.
- Dar una copia al interesado.
- Enviar el original al órgano competente.

Las actas pueden ser de diferentes formatos, pero hay una serie de elementos que tienen que constar en todas ellas necesariamente. El acta se divide en tres partes básicas: encabezamiento, cuerpo del acta o redacción y finalización.

2.1. Encabezamiento

- Título. Las actas que se confeccionan con los modelos prediseñados incorporan el título del documento. No obstante, a veces se utilizan actas abiertas u hojas en

blanco, cuando no se dispone de formularios oficiales. En estas actas genéricas se tendrá que hacer constar el enunciado a modo de título del acta para explicar cuál es el objeto del documento. Algunos ejemplos de títulos pueden ser: acta de precinto, acta de inspección en establecimiento de pública concurrencia, acta de intervención administrativa, etc.

- **Día/hora.** Se tiene que dejar constancia a la hora en la que se inicia la actuación. Por este motivo es importante escribirla cuando se inicia la redacción del documento. Especialmente, importante es esta cuestión cuando se trata de denuncias por incumplimiento de horario.
- **Identificación de los agentes.** Se hará constar la identidad de los agentes actuantes que realicen la actuación y que se deja constancia en el acta. Será suficiente con escribir el número de la tarjeta de identificación profesional (en adelante TIP), no siendo necesario poner el nombre y apellidos. Si en la actuación intervienen diversos agentes, lo normal es que aparezca el TIP de dos de ellos, aunque no hay inconveniente en que figure el de todos aquellos agentes que intervienen. Ahora bien, antes de reflejar el TIP, hay que estar seguro que aquel agente ha estado presente en toda la actuación. Si no fuera así, escribiríamos como encabezamiento el TIP de los agentes que hayan estado presentes durante toda la actuación y, si se cree oportuno que aparezca algún otro TIP, será en el cuerpo del acta o redacción, haciendo constar específicamente qué participación ha tenido el agente en cuestión.
- **Lugar.** Se anotará la dirección concreta donde se realiza la actuación. Es imprescindible que aparezca el tipo de vía, el nombre y el municipio. También es conveniente hacer constar la comarca o provincia aunque no es imprescindible. En el supuesto que nos encontremos en un lugar abierto del cual desconozcamos la dirección, será en el cuerpo del acta en la que haremos una descripción lo más concisa posible del lugar. Sin embargo, en este segundo caso, será imprescindible hacer constar el municipio.
- **Identificación local o actividad (localización, titular).** Además de la dirección, cuando la actuación se realiza en un establecimiento o en unas instalaciones, será necesario determinarlo todo: el nombre comercial, el titular del establecimiento (persona física o jurídica) y el responsable del establecimiento, que es la persona física que está presente durante la inspección y puede coincidir o no con el titular del local.
- **Permisos o autorizaciones.** Hay que hacer constar de qué tipo de licencia municipal dispone el establecimiento, independientemente de la actividad que realmente lleve a cabo. Este dato se extraerá de la documentación presentada por el responsable del establecimiento, y es conveniente hacer constar no solo el tipo de actividad autorizada, sino el número del expediente o registro. Para el caso de que se trate de una actividad similar a un concierto, fiesta, sorteo, etc. será necesario hacer constar cuál es la autorización temporal que le ha sido otorgada al organizador.

2.2. Cuerpo del acta-redacción

- Motivación del acta. Hay que comenzar la redacción explicando los antecedentes que han dado lugar a la actuación administrativa. Por ejemplo: «Que los agentes actuantes se personan en el establecimiento referido para comprobar el cumplimiento de la resolución de la Dirección General denegando la realización de la fiesta...».
- Relato de los hechos. Los agentes escribirán, de forma sintética y resumida, todo lo observado y que sea de interés para evidenciar que se ha producido una infracción administrativa: acciones observadas, disposición de objetos, conductas, todo aquello que les han manifestado, etcétera, evitando incorporar elementos o valoraciones subjetivas, ya que estas no ayudan a la tramitación de la denuncia o la resolución del expediente administrativo. Es interesante hacer un relato dirigido cronológicamente para hacer más fácil la lectura. Ahora bien, en los supuestos en que nos encontremos con más de una infracción, es muy útil agrupar todos aquellos ítems que se refieren a una de las infracciones y acabar su enumeración o descripción con «todo lo anterior podría suponer una infracción administrativa». A continuación, se puede hacer constar otro conjunto de hechos, observaciones o manifestaciones, y mencionar que se puede estar ante otra infracción administrativa. Aunque no es conveniente tipificar la infracción administrativa, mencionando la norma y artículo correspondiente. Es suficiente con mencionar con palabras llanas de qué infracción se puede tratar (realizar una actividad sin autorización, no disponer de los rótulos oficiales, etc.).
- Manifestaciones de los interesados. Hay que dejar constancia de las manifestaciones de las personas designadas en el acta: titular, responsable, clientes, vigilantes, etc. Y en el caso de que exista algún testigo, hay que hacer constar su filiación y datos de contacto y escribir en el acta aquellas manifestaciones que haya realizado y que sean de interés para que el instructor pueda decidir sobre la incoación del expediente o respecto de la gravedad de los hechos.
- Requerimientos que los agentes hacen a los interesados. Para el caso de que los agentes pidan al responsable del establecimiento o actividad que haga o deje de hacer alguna cosa, hace falta que se haga constar expresamente en el acta, especificándolo perfectamente. Por ejemplo: «Visto lo anterior y constatada la infracción horaria, los agentes solicitan al Sr. X que finalice la actividad del establecimiento de forma inmediata [...]». Igualmente, y a continuación del requerimiento o solicitud, será necesario dejar claro cuál ha sido la respuesta del requerido, haciendo constar cómo reacciona y si hace caso o no de lo que los agentes han dicho.
- Información a los denunciados. Al finalizar el acta es conveniente, pero no imprescindible, hacer constar que se le informa a la persona contra la que se extiende el acta que quedará denunciada por tal infracción, aunque si ya hemos mencionado este hecho en algún apartado anterior (relato de los hechos, por ejemplo), no hace falta reiterarlo. Sí que es conveniente informar al denunciado del derecho a formar parte del eventual procedimiento sancionador, mediante las oportunas alegaciones.

En este sentido, es útil utilizar una expresión como «se informa al denunciado que, para el caso que se decida la incoación del expediente sancionador por los hechos que aquí se hacen constar, será informado de tal hecho, ofreciéndose la posibilidad de hacer las manifestaciones que considere necesarias».

- Información a los perjudicados. Para el caso que de la actuación derive de un requerimiento ciudadano, o bien que con las gestiones realizadas los agentes detecten que podría haber un perjudicado, es necesario informarle de los derechos que tiene. Normalmente se tratará de casos de infracciones de consumo donde se informará del derecho a completar una hoja de reclamación y entregarla a la Administración.

2.3. Finalización

- Hora de finalización. Hay que escribir la hora en la que finaliza la redacción del acta. Si ha sido un trámite rápido, puede hacerse constar utilizando la siguiente expresión: «Se da por finalizada la presente acta a XX minutos de su inicio».
- Firmas. Todos los agentes que figuran en el encabezamiento del acta tienen que firmar de forma obligatoria. El resto de personas que constan en el acta, ya sea el titular del establecimiento, el responsable de este, testigos, otros agentes que han tenido una participación limitada, etcétera es conveniente que firmen pero no obligatorio. Asimismo, y en lo que se refiere a las personas denunciadas, perjudicados o testigos que constan en el acta, se tiene que hacer constar al final del texto que se les ofrece la posibilidad de firmar y dejar constancia de si alguno de ellos no lo desea. También se tienen que sellar todas las hojas del acta, con el sello oficial de la Administración correspondiente.

Para finalizar el acta, hay que ocupar el espacio sobrante con una raya, lo que se entiende como «cruzar el acta».

Las actas, una vez confeccionadas por los agentes de la autoridad, se tienen que tramitar a la Administración competente para que se pueda incoar, si corresponde, el expediente sancionador. Y las actas elaboradas por los agentes de seguridad ciudadana en aquellos ámbitos que no es preceptiva la actuación de las unidades especializadas se tiene que tramitar, previamente, a las unidades o grupos de policía administrativa correspondientes. Esto es así porque las unidades o grupos especializados de policía administrativa tiene que tener conocimiento de todo lo que pasa en el territorio que sea de su competencia (tipo de infracciones, infracciones más habituales, etc.), porque son los que disponen de la información de los criterios de actuación dentro de su territorio y son los que tienen una estrecha y directa relación con la Administración. De esta manera, las unidades o los grupos especializados hacen de filtro ante los posibles errores que puedan efectuar los servicios no especializados en la materia. Una vez que llegan las actas a las unidades o grupos de policía administrativa, son cursadas hacia el órgano competente para que continúe el procedimiento administrativo.

IX. PROPUESTAS DE MEJORA

Tradicionalmente siempre se ha considerado a la Administración como parte privilegiada entre derechos y deberes de los sujetos de la relación jurídica. Este desequilibrio puede basar su razón en el interés colectivo superior que preside las actuaciones de la Administración, pero este desequilibrio, a veces, puede producir un alejamiento de la justicia y, por tanto, del Derecho.

El objeto de este apartado consiste en proponer acciones que refuercen las garantías de elaboración de las actas de inspección en el ámbito de la Ley 11/2009 y la seguridad jurídica. Propongo medidas que ayuden a mejorar la inspección y que permitan llegar a conclusiones acerca de su sintonía o no con el equilibrio de derechos y deberes de los interesados.

A) Aumentar la formación de los agentes de la PG-ME, ya que en principio cualquier policía puede realizar inspecciones en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas

La formación es un elemento esencial para habilitar a los agentes para prestar un servicio público eficaz, eficiente y ético. La formación tiene que ir acompañada de la investigación sobre dichas materias y la divulgación de los resultados mediante su publicación. Por este motivo sería recomendable establecer vínculos con las universidades que permitan aprovechar las aportaciones académicas. De aquí se viene a confirmar la necesidad de una formación policial centrada en la capacitación de sus miembros para un desempeño profesional; este interés comporta el perfeccionamiento y la adaptación de las actuaciones formativas en las instituciones con competencia policial: el Institut de Seguretat Pública de Catalunya. Esto se pretende mediante una formación profesional integral que dote al agente de conocimientos, habilidades y destrezas que le permitan resolver eficazmente las tareas y funciones propias de su trabajo, a la vez que detectar y adelantarse a problemas emergentes, para intervenir antes de que estos puedan llegar a materializarse. La labor es de suma importancia y va acompañada de una complejidad tal que se podría afirmar que la misión de la Policía tiene una dificultad proporcional a la complejidad de contexto donde trabaja.

El compromiso de cualquier academia de policía es formar a policías competentes en el sentido personal y amplio de formar agentes capaces de resolver problemas que plantea la sociedad hoy en su múltiples facetas de información, relación y compromiso con la seguridad y protección de las libertades y derechos. Esto es posibilitar el logro continuado y actualizado de una formación y actuación permanente en una sociedad presidida por el cambio y la innovación continua.

En un primer lugar, se podría ampliar o incluir algunas asignaturas específicas en el plan de formación inicial de los aspirantes a miembros de la PG-ME, con profesores expertos en la materia y que tengan una visión pedagógica. Una gran parte de los aspirantes son legos en derecho y habría que explicar de una manera amplia los detalles de cómo se desarrolla la actividad de inspección. En general, enseñar a actuar. Hay que incidir en una formación que combine teoría y práctica para adecuar el contenido de los temarios con la realidad profesional. En este sentido,

hay que destacar la importancia de los ejercicios prácticos como podría ser realizar una simulación de instrucción de un acta de inspección. Se tendría que explicar ampliamente en qué consiste el procedimiento administrativo sancionador para informar y asesorar al interesado. Y en segundo lugar, cuando ya hayan superado el curso básico policial, una gran parte de los agentes pasaran a formar parte de las unidades de seguridad ciudadana y a los agentes se les entregara lo que se conoce como «Guía básica policial». Es una carpeta con fichas donde se resumen los principales procedimientos de trabajo. Sería necesario tener esta documentación actualizada para ayudar en la realización de la actividad de inspección. Y como última cuestión, para los agentes que forman parte de las URPA, se les tendría que impartir una enseñanza multidisciplinar: profundizar en el procedimiento administrativo en general y en el procedimiento sancionador en particular. Donde también se podrían realizar cursos de manera conjunta con otros miembros que también pueden realizar inspecciones, actualmente en su mayoría de la Policía Local.

En esta propuesta se habló de una formación específica y reglada para el ejercicio de las inspecciones de la Ley 11/2009, de 6 de julio, pero la formación no acaba simplemente en su parcela de trabajo, es decir, los espectáculos públicos y actividades recreativas. La Policía es, seguramente, una de las instituciones públicas más identificables por parte de la sociedad; la calidad del servicio policial exige que el agente tenga un conocimiento detallado, también, de las actuaciones del resto de instituciones públicas de que puedan hacer uso cuando sea necesario y derivar las peticiones que les llegan por parte de los particulares a aquel órgano que sea competente y disponga de los instrumentos para solucionar la demanda que se les plantea; por ejemplo sobre temas de alcohol y tabaco será el órgano competente el Departament de Salut, en relación con las hojas de reclamación y denuncia será la Agència Catalana de Consum, etc. Por este motivo se exige un trabajo transversal, la coordinación, la colaboración y la cooperación efectiva con el resto de operadores que intervienen en la Administración para que desde todos los ámbitos se ofrezca simultáneamente una respuesta adecuada a las solicitudes planteadas, y todo esto forma parte de lo que se conoce como policía comunitaria.

B) Legislar el ejercicio de la actividad de inspección en general, como existe en otras ramas del Derecho como la tributaria y, en particular, ampliar los artículos que se dedican a la inspección en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tanto en la ley como en su reglamento

La ausencia de un despliegue reglamentario de la actividad de inspección no puede ser obstáculo para que la Administración aplique las disposiciones legales cuando el ordenamiento jurídico ofrece instrumentos para ello. El reglamento tiene una vocación de permanencia y se tendrá que adaptar a los cambios de la realidad social y corregir los defectos que la experiencia de su aplicación ponga de manifiesto. Dado que las actuaciones inspectoras no forman propiamente un procedimiento administrativo, no se puede trasladar las garantías procedimentales previstas con carácter general, tales como el derecho de audiencia previo a la propuesta de resolución o el deber de resolución en plazo, precisamente porque no existe tal resolución sino se incoa el eventual procedimiento. Ahora bien, dicho lo anterior, no significa que el interesado no tenga garan-

tías frente a la inspección. De un lado, el inicio del procedimiento sancionador presenta todas las garantías al interesado. Como señala la doctrina, no es lícito utilizar esta fase preliminar para conseguir las pruebas que demuestren la comisión de la infracción, pues es únicamente función de la instrucción en el procedimiento sancionador realizar esta investigación³⁴. Y por otro, es evidente que las actuaciones inspectoras son actuaciones administrativas que inciden sobre la esfera de los administrados, y por lo tanto, sujetas al principio de legalidad y al control jurisdiccional, así como, por supuesto, al respeto de los derechos fundamentales.

El ciudadano en general desconoce el complejo normativo que regula la inspección. Acostumbran a ser profanos en esta materia y además se tienen que enfrentar a unas disposiciones normativas bastantes complejas. Por eso es necesaria una norma³⁵ que contenga los derechos y garantías de los interesados, que refuerce el principio de seguridad jurídica. La regulación de un texto legal único permitiría la generalización de su aplicación al conjunto de las Administraciones que tienen potestades de inspección, sin perjuicio de su posible integración en normas más específicas. Una norma que tenga un carácter programático, en cuanto que constituye una declaración de principios de aplicación general en el conjunto del sistema de inspección, con el fin de mejorar la posición jurídica del interesado con la Administración. Esta norma recogería los derechos de los interesados enunciados en la LRJAP-PAC, con su adaptación a las peculiaridades de los procedimientos de inspección.

En definitiva, dejando de la lado las peculiaridades de la inspección tributaria, en el resto de casos no existe propiamente un procedimiento de inspección, lo que sí que existen son unas actuaciones administrativas que como tales se deben someter al principio de legalidad y al control jurisdiccional.

C) Modificar y adaptar los modelos de actas de inspección existentes

Como ya sabemos, las actas documentan el resultado de las actuaciones inspectoras y necesariamente deben incluir los requisitos que ya hemos mencionado en anteriores apartados. De esta manera, se pueden regular los aspectos formales del contenido de las actas, de los cuales se pueden destacar los siguientes:

- Que en cada hoja de la inspección aparezca la identificación del interesado, al igual que aparece el TIP de los agentes actuantes.
- Cuando las actas se extiendan sin la presencia de los interesados, en la redacción del encabezamiento de las mismas se adaptará a esta circunstancia.

³⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, 2001, pág. 353.

³⁵ Similar al catálogo que contiene el artículo 34 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se refiere a los derechos y garantías de los obligados tributarios.

- Igualmente, en el caso de que compareciendo los interesados se nieguen a suscribir las actas, tal circunstancia se hará constar expresamente en las mismas, manifestando si reciben o no una copia de la misma.
- Si por su extensión no pudieran recogerse en el modelo de acta todas las circunstancias que deban constar en ella, estas se reflejarán en un anexo que formará parte del acta a todos los efectos y que se formalizará también en modelo oficial.
- Como ya sabemos, las actas de inspección van firmadas por los agentes actuantes que la realizan. No obstante, tratándose de actuaciones de comprobación e investigación en las que se haya apreciado alguna circunstancia de especial dificultad sobrevenida, así como en algunas infracciones graves y siempre en las muy graves, firmará las actas, también, el jefe de la unidad que supervise las actuaciones desarrolladas por la unidad. el jefe de la unidad podrá ordenar que se realicen las actuaciones complementarias que estime oportunas antes de su traslado al órgano competente.
- De la misma manera que he explicado anteriormente, de cada acta se entregará una copia al interesado, que se entenderá notificada por su firma. Si el interesado no desea firmar el acta, se hará constar explícitamente esta circunstancia y se le entregará copia del acta. Si, por el contrario, se trata de una inspección en la que existe una imposibilidad material de que el interesado firme la misma, cuando se dé traslado al órgano competente para el inicio del procedimiento sancionador correspondiente junto con el pliego de descargo para su conocimiento se le enviará una copia del acta debidamente compulsada.

D) Estatuto del personal inspector. Basado en la estructura de actuación en equipo y en cuyo seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y acto. El estatuto del personal inspector se caracterizaría por la necesidad de garantizar dos cualidades inherentes a la propia actividad de inspección: cualificación e imparcialidad

El criterio de la cualificación iría ligado a la mejora que se ha planteado al principio de este apartado sobre la formación. Los inspectores deben reunir unos criterios de especialización técnica y habilitación suficiente, acreditar unos conocimientos para ejercer las funciones de inspección. En definitiva, ha de tratarse de «personal técnico». Algunas normas disponen que las AA. PP. con competencias deban velar por la formación continuada del personal inspector³⁶.

Se observa una tendencia del Derecho comunitario orientada a armonizar los criterios de cualificación del personal inspector, con objeto de garantizar un nivel homogéneo en la actua-

³⁶ Artículo 14 b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

ción inspectora³⁷. Porque cuando se cuestiona la cualificación técnica de los inspectores, se puede poner en duda o perder valor probatorio de sus actuaciones, como, por ejemplo, se ha cuestionado ante los tribunales la cualificación técnica de los policías locales para la toma de mediciones en materia de ruidos.

Y en relación con la imparcialidad, en el ámbito específico de la Inspección de Trabajo la imparcialidad viene impuesta por los Convenios núm. 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. Y el artículo 2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece que la inspección se realizará en su totalidad por funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional «... cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad...». El personal de inspección no debe tener intereses económicos o de cualquier otro tipo con los establecimientos y sujetos a inspección.

E) Establecer un código de buenas prácticas administrativas, como existen en otros ámbitos de la Administración de la Generalitat de Cataluña³⁸, en el ejercicio de la potestad inspectora

Este código estará inspirado en los principios y valores éticos de legalidad, satisfacción del interés público, eficacia, eficiencia y acceso a la información y transparencia. Una declaración de principios con una finalidad deontológica y de respeto a los valores que lo inspiran y que sea conocido por todos los funcionarios competentes. Toda organización tiene un sistema de valores implícito y la finalidad del código es exponer el sistema de valores, principios y compromisos de actuación en el ejercicio de la actividad de inspección, ya que para las personas que integran las organizaciones públicas no siempre es fácil saber cuál es la conducta a seguir y cuáles son las que se tienen que evitar. Cada vez más, la ciudadanía pone en entredicho la actuación de quien realiza el servicio público; no solo de los requisitos legales, sino, además, pide que su actuación sea capaz de superar el examen más riguroso de adecuación a los principios de ejemplaridad. Es necesario partir de la base de valores y principios más destacados y relevantes que contienen las diferentes normas reguladoras de la función pública y de la actividad administrativa con la finalidad de que sea un documento claro, sencillo y práctico. El código no será un documento cerrado, se puede nutrir de los resultados recogidos a través de las diferentes medidas para implementarlo.

Cuando la Administración actúa está sujeta, entre otros, a los principios de idoneidad y de proporcionalidad; por lo tanto, tiene que sopesar los beneficios y perjuicios de una u otra actuación

³⁷ El Real Decreto 1907/2000, por el que se aprueba el Reglamento sobre Reconocimientos Obligatorios para Garantizar la Seguridad de la Navegación de Determinados Buques de Pasaje, incorpora los criterios de cualificación de los inspectores ordenados en la Directiva 1993/35/CE.

³⁸ *Codi de bones pràctiques administratives*, Sindic de Greuges de Catalunya, 2009. *Codi de bones pràctiques per als alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya*, 2013. *Codi de bones pràctiques en la contractació pública*, 2014.

de acuerdo con los intereses del conjunto de la sociedad. La aplicación de medidas de vigilancia u otras medidas de seguridad que afecten a la intimidad se tienen que basar en motivos racionales suficientes que la justifiquen y que garanticen que las medidas sean proporcionales a los motivos por los cuales se adoptan. La aplicación, por parte de la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora, de la presunción de veracidad de las denuncias o actas de inspección efectuadas por los funcionarios competentes no puede servir para desestimar sistemáticamente las pruebas que aporten los interesados, ya que estas pruebas, a veces, pueden desvirtuarse. La presunción de veracidad abarca los hechos objetivos susceptibles de percepción directa por parte de los agentes actuantes y los que se acrediten con otros medios probatorios y se consignen en el acta de inspección. En el marco del procedimiento administrativo sancionador, para que la denuncia tenga la condición de prueba, tiene que incorporar los datos que hayan sido advertidos realmente, objetivamente y directamente por el funcionario competente. Las funciones de inspección son incompatibles con una vinculación técnica, comercial, financiera o de cualquier otro tipo que pueda afectar a la independencia e influir en el resultado de la inspección.

La Administración tiene que redactar las comunicaciones y los requerimientos dirigidos a los interesados con un lenguaje claro que no genere confusión a las personas destinatarias. Tratar respetuosamente a las personas, tanto en las inspecciones como en las comunicaciones que se hagan por escrito. Los funcionarios competentes tienen que tener el nivel de formación e información suficiente y adecuada y estar identificados de manera clara y visible. En este sentido, los agentes actuantes en el momento de iniciar la inspección se identifican como miembros de la PG-ME, enseñando su placa y posteriormente en el acta de inspección aparece el número TIP de los agentes. Tienen que tratar de manera adecuada a las personas de acuerdo con sus circunstancias, especialmente cuando se trate de personas vulnerables o que sufran alguna discapacidad. Y en el ejercicio de sus funciones, los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad tienen que actuar con la decisión necesaria y sin retardo para evitar que se produzcan situaciones que generen un trato inadecuado.

Igualmente, la Administración tiene que dar una respuesta escrita a las cuestiones que los interesados le planteen por escrito, tanto en el marco de un procedimiento administrativo como en el caso de sugerencias, propuestas o quejas. Y las respuestas tienen que ser razonadas y congruentes con las peticiones o alegaciones formuladas para no causar indefensión e inseguridad jurídica y también evitar las resoluciones estandarizadas que pueden vulnerar el derecho a una respuesta razonable.

X. CONCLUSIONES

Como se ha dicho a lo largo de este trabajo la actividad de inspección ha sido un tema poco tratado por la doctrina, con lagunas que es necesario regular. La función de inspección adquiere una dimensión garantista de los bienes y derechos que la norma tutela. Este escenario viene marcado junto al principio de legalidad, proporcionalidad, transparencia y eficacia que son principios

rectores de la actuación de inspección y por eso es necesaria una función inspectora objetivada y especializada. Mi objetivo ha sido mejorar sustancialmente la posición jurídica del interesado y también el trabajo práctico de los agentes que realizan las actas de inspección para lograr un equilibrio entre las relaciones de la Administración y de los administrados, y que refuerce la seguridad jurídica en el marco del procedimiento sancionador. Y junto a la Ley, unida a ella, la Ética, hacer las cosas bien, realizar las inspecciones orientando e informando y respetando los derechos y garantías del ciudadano.

A los objetivos de las tres «E» a los que la Administración trata de ajustarse: Economía, Eficacia y Eficiencia, debería añadirse, tal como recomienda el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, una cuarta E, de Ética, entendida como comportamiento administrativo en el marco del servicio público. En definitiva, la modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad de sus instituciones constituyen un reto continuo de la Administración Pública, una Administración que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos, basada en nuevas formas organizativas y nuevos modelos de dirección y gestión pública, dirigidos a dar un servicio de la máxima calidad a la sociedad, sus ciudadanos y sus instituciones.

Como hemos visto en este trabajo, la potestad de inspección es una actividad administrativa de intervención, limitadora de derechos, cuya finalidad es determinar la adecuación al ordenamiento jurídico de los espectáculos públicos y actividades recreativas. La potestad de inspección tiene una finalidad preventiva más que represiva. La planificación garantizaría el principio de seguridad jurídica de los interesados además de una correcta organización interna de la inspección. La planificación permite establecer las necesidades de la acción administrativa con las técnicas de la «dirección por objetivos» y que en cada sector de actuación administrativa se valore el grado de información y transparencia sin menoscabo de su efectividad.

Finalmente, quiero expresar mi reconocimiento y agradecimiento a los colegas y amigos agentes de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, expertos que ejercen las inspecciones en su esfera aplicativa que, con sus aportaciones, ayuda y comentarios han hecho posible la realización de buena parte de este trabajo.

Bibliografía

- AMENÓS ÁLAMO, J. [1999]: *La inspección urbanística: Concepto y régimen jurídico*, Cedecs.
- AGUILAR MOYA, R. [2012]: *Propuesta de un proyecto de formación inicial de los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana basado en competencias*, Universitat de València, <http://www.tdx.cat/handle/10803/81859>
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. [2001]: *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi.
- GAMERO CASADO, E. [2001]: *Los medios de notificación en el procedimiento administrativo común*, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. [2013]: *Curso de Derecho Administrativo I*, 16.^a ed., Civitas.
- GARCÍA URETA, A. [2006]: *La Potestad Inspector de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons.
- GIL IBÁÑEZ, A. [1998]: *El control y la ejecución del Derecho Comunitario: El papel de las administraciones nacionales y europea*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- ECHEBARRÍA ARIZNABARRETA, K. [1998]: «Proyectos de mejora organizativa en la Administración Pública», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*.
- ESTEVE PARDO, J. [1999]: *Técnica, riegos y Derecho*, Ariel.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. [2000]: «La inspección en el marco del control de la aplicación del Derecho Ambiental», *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 24, págs. 9-48.
- [2002]: *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, Comares.
- MARTÍ-BAGUÉ, J. A. [1965]: «Inspección», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Seix.
- MARTÍN-CASTILLA, J. I. [2005]: «La administración inteligente: Un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano», *Revista Auditoría Pública*, núm. 36, págs. 47-60, http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/200507_36_47.pdf
- MIRANDA HERNÁNDEZ, G. I. [2012]: «La potestad inspectora de las Administraciones Públicas», *Revista de la Asociación de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía*, <http://www.aiotuv.org/pdf/cuadernos/gloriaisabelmirandahernandez.pdf>
- NIETO, A. [2012]: *Derecho administrativo sancionador*, Tecnos.
- PAREJO ALONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. [1998]: *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I. Ariel.
- PONT MESTRES, M. [2007]: *Derechos y deberes en el procedimiento de inspección tributaria*, 2.^a ed., Marial Pons.
- REBOLLO PUIG, M.; IZQUIERDO CARRASCO, M.; ALARCÓN SOTOMAYOR, L. y BUENO ARMIJO, A. [2005]: «Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España», *Revista Estudios Socios-Jurídicos*, Universidad del Rosario.
- [1998]: *Manual de la Inspección de Consumo*, Instituto Nacional del Consumo.

RIVERO ORTEGA, R. [1999]: *El Estado vigilante*, Tecnos.

VILLAR ESCURRA, J. L. [1999]: *Derecho Administrativo Especial*, Civitas.

- [1995]: *Diccionario de terminología archivística*, Subdirección General de los Archivos Estatales. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- [2003]: *Manual de documentos administrativos*, 3.ª ed., Ministerio de Administraciones Públicas, Tecnos.