

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Sentència del Tribunal Suprem de 28 de febrer de 2023: sobre el consentiment en les actuacions inspectores que impliquen l'entrada a domicili

10-07-2023

La funció inspectora es configura com una autèntica potestat administrativa mitjançant la qual les administracions públiques vetllen pel compliment dels requisits aplicables d'acord amb la normativa sectorial en els termes fixats en la legalitat vigent, i a aquest efecte “poden comprovar, verificar, investigar i inspeccionar fets, elements, activitats, accions i altres circumstàncies que hi concorrin” (article 88 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya).

L'exercici d'aquesta potestat per part dels òrgans competents s'ha d'ajustar a la legislació corresponent, i el personal encarregat d'exercir la funció inspectora, que té condició d'autoritat, està obligat en l'exercici de les seves funcions a identificar-se degudament i a mantenir el secret professional. D'altra banda, les persones físiques i jurídiques “que siguin inspeccionades o controlades resten obligades a prestar la màxima col·laboració en les tasques d'inspecció i control, i també a proporcionar les dades necessàries que els siguin sol·licitades” (art. 89 de la Llei 26/2010). Aquest deure de col·laboració es troba reforçat a les determinacions que recull l'article 18 de la Llei bàsica 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques:

“[...] a manca de determinació expressa [...], han de facilitar a l'Administració els informes, inspeccions i altres actes d'investigació que requereixin per exercir les seves competències, llevat que la revelació de la informació sol·licitada per l'Administració atempti contra l'honor, la intimitat personal o familiar o suposi la comunicació de dades confidencials de tercers de les quals tinguin coneixement per la prestació de serveis professionals de diagnòstic, assessorament o defensa, sens perjudici del que disposi la legislació en matèria de blanqueig de capitals i finançament d'activitats terroristes.”

Així mateix, l'apartat tercer d'aquest article estableix que quan les inspeccions requereixin l'entrada al domicili de l'afectat o a la resta de llocs que requereixin autorització del titular, cal atènyer-se al que disposa l'article 100 de la mateixa Llei, que recull que:

"Si és necessari entrar al domicili de l'afectat o a la resta de llocs que requereixin l'autorització del seu titular, les administracions públiques n'han d'obtenir el consentiment o, si no, l'autorització judicial oportuna."

Del que s'ha exposat es comprova que l'actuació inspectora està revestida de les garanties pròpies cap als drets dels ciutadans, i en especial els drets que poden tenir el caràcter de fonamentals com poden ser els que es recullen als articles 18.2 i 18.3 de la Constitució, relatius a la inviolabilitat del domicili, i sobre la garantia del secret de les comunicacions. És precisament l'anàlisi de l'afectació a aquests drets el que ocupa la Sentència de la Secció Tercera de la Sala Tercera del [Tribunal Suprem, de data 28 de febrer de 2023](#), on es fa un abordatge interessant de la potestat inspectora de les administracions públiques, en especial respecte als límits en els casos d'entrada a domicili i els vicis en el consentiment de l'inspeccionat.

En la Sentència es valora si en un cas d'inspecció per part de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència (CNMC) a unes empreses tabaqueres hi va haver prou informació de drets o no com a element per a la vàlida prestació del consentiment voluntari per a l'entrada domiciliària amb la finalitat de dur a terme les actuacions inspectores, ja que davant la pregunta de la part inspeccionada sobre si hi havia interlocutòria denegatòria d'entrada, els inspectors van respondre que "no hi havia interlocutòria d'entrada". Davant d'aquesta resposta es va permetre la inspecció.

Aquest plet arriba a la cassació en ser admès el recurs corresponent, ja que la Sala d'Admissió del Tribunal Suprem considera que aquest assumpte presenta interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència, per tal de completar, matisar, precisar o, si s'escau, corregir la jurisprudència continguda en les sentències de 15 de juny de 2015 (cassació 1407/2014, cas Montibello) i 17 de setembre de 2018 (recurs 2922/2016, cas Repsol), en relació amb la suficiència o insuficiència d'informació de drets com a element per a la vàlida prestació del consentiment voluntari per a l'entrada domiciliària per a actuacions inspectores.

La Sentència, després de recordar el contingut de l'article 18 de la Constitució, centra l'abast d'aquest dret a les persones jurídiques en entendre que el dret fonamental a la inviolabilitat del domicili és extensiu a les persones jurídiques, si bé la protecció dispensada a aquestes té menys intensitat, la qual cosa implica que la protecció constitucional del domicili de les persones jurídiques i, en particular, de les societats mercantils com les recurrents, només s'estén als espais físics que són indispensables perquè puguin desenvolupar la seva activitat sense intromissions alienes, per constituir el centre de direcció de la societat o d'un establiment que en depenen o per a la custòdia de documents o altres suports de la vida diària de la societat o del seu establiment que queden reservats al coneixement de tercers (STC 69/1999, FJ 2 i STC 54/2015, FJ 5). Tot seguit aplica aquesta doctrina al cas concret i afirma que els espais que van ser objecte d'inspecció gaudien de la protecció constitucional recollida a l'article 18.2 de la Constitució: "Es va desenvolupar la inspecció, per tant, en diversos despatxos del domicili social, vinculats a l'adreça i administració de les empreses, en els quals es custodiaven dades i documentació de la vida diària de les societats, per la qual cosa es tractava d'espais físics constitucionalment protegits de les empreses recorregudes, d'acord amb els criteris que abans hem exposat."

Un cop establert l'anterior, la Sentència fa referència a la doctrina jurisprudencial en matèria del consentiment que l'inspeccionat ha de prestar per tal que els inspectors puguin entrar al seu domicili, i en especial es fa referència als supòsits dels casos Montibello i Repsol abans referenciats, i que aborden el consentiment "viciat per l'ocultació d'una dada rellevant per a l'adopció del consentiment que es demanava".

Doncs bé, en el cas objecte de cassació, resulta que els inspectors, a la pregunta per part dels assessors de les empreses inspeccionades sobre l'existència d'un mandat judicial, van respondre que "no existia una resolució denegatòria de l'entrada". Arran d'aquesta resposta es van iniciar les inspeccions. Tanmateix, a la Sentència es considera que "certament la resposta de l'equip d'inspectors de la CNMC a les preguntes dels assessors externs de les empreses inspeccionades sobre l'existència d'una autorització judicial d'entrada, que va indicar que no hi havia interlocutòria denegatòria d'entrada, s'ha de considerar una resposta elusiva, com la qualifica la sentència impugnada, això és, evasiva, incompleta i poc clara, que oculta una dada que, com examinarem seguidament, podia ser rellevant per a la prestació del consentiment de les empreses recorregudes a l'entrada i la inspecció a la seva seu social pels inspectors de la CNMC".

Un cop dit l'anterior, el Tribunal Suprem conclou que confirma la seva doctrina jurisprudencial recollida en les sentències de 17 de setembre de 2018 (cassació 2922/2016) i de 15 de juny de 2015 (cassació 1407/2014), en relació amb la suficiència o insuficiència de la informació de drets com a element per a la vàlida prestació del consentiment voluntari per a l'entrada domiciliària per a actuacions inspectores i, per tant, desestima el recurs de cassació presentat per l'advocacia de l'Estat.



Gabriel Capilla Vidal

Doctor en dret. Professor UAO en Dret administratiu i urbanístic. Lletrat en excedència de la Comissió Jurídica Assessora