

LAURA SALAMERO TEIXIDÓ

LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

Prólogo de
Juan María Pemán Gavín

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2014

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	9
ABREVIATURAS	19
NOTA PRELIMINAR	21
INTRODUCCIÓN	23

CAPÍTULO PRIMERO

LA INCORPORACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO. DEL ART. 18.2 DE LA CONSTITUCIÓN, PASANDO POR LA STC 22/1984, HASTA LA LEGISLACIÓN ACTUAL

I. DEL ORIGEN DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO. BREVE REPASO.	32
1. Breve descripción del panorama previo a la aprobación de la Constitución de 1978.....	32
2. El art. 18.2 de la Constitución y la Sentencia del Tribunal Consti- tucional 22/1984, de 17 de febrero.....	34
3. La recepción por la legislación ordinaria de la autorización judi- cial de entrada: marco general.....	43
A. La Ley Orgánica del Poder Judicial: la atribución competen- cial al orden jurisdiccional penal.....	44
B. La Ley del régimen jurídico de las Administraciones Públi- cas y del Procedimiento Administrativo Común: su fidelidad al mandato constitucional.....	47
C. La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Admi- nistrativa: atribución competencial al orden jurisdiccional contencioso-administrativo	50

	Pág.
II. LA PROBLEMÁTICA ASOCIADA A LA ACTUAL CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA	53

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA: DE LA INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO A LA PROPIEDAD PRIVADA

I. INTRODUCCIÓN	58
II. LA INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO: LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA COMO GARANTÍA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL.....	59
1. El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.....	59
A. Fundamento y contenido del derecho a la inviolabilidad del domicilio	59
B. El concepto constitucional de domicilio	68
2. Los titulares del derecho a la inviolabilidad del domicilio	73
A. Las personas físicas	73
B. Las personas jurídicas	78
3. Límites del derecho a la inviolabilidad del domicilio	89
A. Los límites taxativos impuestos a la inviolabilidad domiciliaria por el art. 18.2, y otras limitaciones.....	89
B. En particular, el consentimiento del titular del derecho a la inviolabilidad domiciliaria	91
III. PROPIEDAD PRIVADA: LA EXIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA PARA ACCEDER A ESPACIOS NO DOMICILIARIOS	95
1. El concepto de espacios «cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular», según el art. 91.2 de la LOPJ.....	96
A. Las posibles exégesis del precepto.....	97
B. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ante el art. 91.2 de la LOPJ	102
C. La interpretación de los tribunales superiores de justicia	110
a) Jurisprudencia que defiende el domicilio como único bien jurídico protegido por la autorización de entrada....	112
b) Jurisprudencia que defiende tanto el domicilio como los espacios constitutivos de propiedad privada como objeto de tutela de la autorización de entrada	115
c) La jurisprudencia indiferente de los tribunales superiores de justicia.....	123
D. Breve apunte conclusivo.....	127

	Pág.
2. La pauta legislativa seguida tras la LOPJ en relación con la imposición de la autorización judicial de entrada para acceder a ámbitos ajenos al domicilio constitucionalmente protegido. La <i>voluntas legislatoris</i> a fecha de hoy	128
A. La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.....	129
B. La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.....	132
C. Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, según la modificación operada en 2002 en su art. 51	133
D. El Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.....	135
E. La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	136
F. La legislación autonómica.....	137
a) La Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón	137
b) La Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón	138
c) La Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.....	139
G. Breve apunte conclusivo.....	140
3. La facultad de exclusión como punto de conexión entre la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la intimidad y la propiedad privada	142
A. Sobre la tutela del derecho a la intimidad por la autorización de entrada	143
B. Breve aproximación al derecho a la propiedad privada y a la facultad de exclusión.....	145
C. El derecho a la propiedad privada según su tutela por la autorización judicial de entrada	149
4. Algunas consideraciones críticas sobre la protección de derechos de contenido patrimonial mediante la autorización de entrada.....	156

CAPÍTULO TERCERO

ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA A LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA

I. PRESUPUESTOS PARA LA EXIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.....	169
--	-----

	Pág.
1. La dimensión objetiva	170
A. Los bienes jurídicos protegidos por la autorización de entrada: el domicilio y la propiedad privada.....	170
B. La actividad administrativa material o de ejecución como aquella susceptible de afectar a los bienes jurídicos protegidos por la autorización de entrada.....	171
2. La dimensión subjetiva.....	173
A. La oposición del administrado	173
B. La potestad coactiva de la Administración.....	175
II. LA POTESTAD DE AUTOTUTELA EJECUTIVA COMO CATEGORÍA BAJO LA QUE INTEGRAR LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SUSCEPTIBLE DE QUEDAR SUJETA A LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA	176
1. La potestad de autotutela: repaso histórico y conceptualización actual	177
A. Breve introducción histórica a la institución de la potestad de autotutela	177
B. La conceptualización actual de la autotutela	182
a) La autotutela declarativa.....	183
b) La autotutela ejecutiva.....	189
C. El principio de autotutela y su fundamento constitucional	189
2. Las posibles manifestaciones del principio de autotutela ejecutiva en la actuación administrativa	194
III. LOS CRITERIOS DE ORDENACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN EL MARCO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. EN ESPECIAL, CUANDO DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA SE TRATA.....	196
1. Autorización judicial de entrada y derecho a la inviolabilidad del domicilio	197
2. Autorización judicial de entrada y derecho a la propiedad privada...	198
IV. LA EJECUCIÓN FORZOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA	206
1. Breve recordatorio del régimen general de ejecución forzosa de los actos administrativos	207
A. El acto administrativo eficaz y ejecutivo.....	208
B. El acto administrativo ejecutorio.....	210
C. En especial, las medidas provisionales	211
a) Breve aproximación al concepto de medida provisional y su distinción de otro tipo de actuaciones administrativas.....	212
b) Sobre la naturaleza de las medidas provisionales y su ejecución coactiva	217

	Pág.
c) El art. 8.6, párrafo 2.º, de la LRJCA como único supuesto de regulación de la imposición de la autorización judicial de entrada en el marco de la ejecución de medidas (provisionales).....	225
2. El anclaje de la autorización judicial de entrada en el marco de la institución de la ejecución forzosa	226
V. LA OCUPACIÓN DE BIENES INMUEBLES EXPROPIADOS Y LA RESTRICCIÓN DE LOS ÁMBITOS DE PROPIEDAD PRIVADA SUJETOS A LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA	231
VI. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD DE INSPECCIÓN Y SU ESPECIAL RELACIÓN CON LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA	240
1. La competencia del Juez de lo contencioso-administrativo para autorizar las entradas en sede de inspección	241
2. Algunas de las peculiaridades más destacadas de la autorización judicial de entrada en sede de inspección	243
A. La autorización judicial de entrada protege esencialmente el domicilio en sede de inspección; la protección de la propiedad privada como excepción	244
a) El especial supuesto de la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva	247
B. La inspección y su condición de actuación sorpresiva. La posibilidad de recabar la autorización no sólo ante la oposición del administrado o en defecto de su consentimiento, sino ante el riesgo de oposición	249
C. El contenido de la resolución judicial que autoriza la entrada para el ejercicio de las funciones de inspección.....	253
VII. COACCIÓN DIRECTA Y AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA: SU DIFÍCIL CONJUGACIÓN	258
1. Distinción entre la situación de urgencia y el estado de necesidad.	260
2. Algunas peculiaridades de la autorización judicial de entrada en el marco de la coacción directa	267

CAPÍTULO CUARTO

LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA COMO RESOLUCIÓN JUDICIAL

I. INTRODUCCIÓN	271
II. EL ÓRGANO JUDICIAL COMPETENTE: COMPETENCIA OBJETIVA, TERRITORIAL Y FUNCIONAL.....	272
1. La competencia objetiva y los problemas para su determinación en algunos supuestos conflictivos	272

	Pág.
A. La Sentencia del Tribunal Constitucional 199/1998, de 13 de octubre, y sus posibles interpretaciones	274
a) Antecedentes, fundamentos de Derecho y fallo de la STC 199/1998, de 13 de octubre	274
b) Algunas de las posibles interpretaciones de la STC 199/1998, de 13 de octubre	277
c) Una nueva aproximación a la Sentencia del Tribunal Constitucional 199/1998, de 13 de octubre, y la conjugación entre la función del Juez de lo contencioso-administrativo en materia de autorización y el derecho a la tutela judicial efectiva	281
B. Efectos de la interposición de un recurso y la petición de suspensión de la ejecutividad de la actuación administrativa en la ordenación de la competencia objetiva según la jurisprudencia y la doctrina	292
a) La alteración del orden competencial establecido por la ley a consecuencia de la interposición de un recurso y de la petición de suspensión de la ejecutividad del acto administrativo	294
b) La denegación de la autorización judicial de entrada como consecuencia de la pendencia de una medida cautelar de suspensión asociada a un recurso contencioso-administrativo	298
c) La importancia del tiempo y la aplicación del aforismo <i>prior in tempore, potior in iure</i>	301
d) La importancia de que administrado y Administración pongan de manifiesto que existe pendencia de un recurso y de una medida cautelar de suspensión.....	305
C. Efectos de la resolución judicial de un recurso en la ordenación de la competencia objetiva y otros efectos	307
a) La Sentencia del Tribunal Constitucional 160/1991, de 18 de julio, y la distinción entre ejecución de actos administrativos y la ejecución de resoluciones judiciales...	308
b) Reacción doctrinal y jurisprudencial frente a la STC 160/1991, de 18 de julio	313
c) La STC 160/1991, de 18 de julio, desde una nueva perspectiva crítica.....	322
D. Posibles interferencias con la jurisdicción civil en los supuestos de declaración de desamparo de menores	332
E. La peculiar atribución competencial a la jurisdicción social en materia de autorización judicial de entrada para el ejercicio de funciones de inspección.....	335
F. La asunción de la competencia objetiva en materia de autorización judicial de entrada por parte del servicio de guardia en sustitución de los juzgados de lo contencioso-administrativo.	340

	Pág.
a) Origen del precepto	340
b) Breve aproximación al servicio de guardia en materia de autorización	341
2. Competencia territorial.....	344
3. Competencia funcional.....	346
III. EL ENCAUZAMIENTO PROCEDIMENTAL DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA EN SEDE JUDICIAL	350
1. El posible encaje del despacho de la autorización judicial de entrada en los procedimientos tradicionalmente previstos en la legislación procesal.....	350
A. El procedimiento ordinario, abreviado y los especiales de la LRJCA.....	351
B. La Ley de enjuiciamiento civil.....	353
C. La Ley de enjuiciamiento criminal	355
D. La jurisprudencia.....	356
2. Las claves jurisprudenciales sobre el procedimiento de autorización judicial de entrada	358
A. Las distintas posturas jurisprudenciales y doctrinales respecto de la celebración de un trámite de audiencia	358
B. La intervención del Ministerio Fiscal y asistencia jurídica de la Administración y del administrado	364
a) El Ministerio Fiscal en el procedimiento de autorización de entrada	365
b) Postulación procesal y asistencia letrada de la Administración y de las partes	367
3. La aplicación por analogía del procedimiento previsto en el art. 122 bis.2 de la LRJCA	369
A. El procedimiento para la ejecución forzosa de las resoluciones de la Comisión de Propiedad Intelectual regulado en el art. 122 bis.2 de la LRJCA	371
B. Sobre la posible aplicación por analogía del procedimiento del art. 122 bis.2 de la LRJCA a la autorización de entrada...	372
IV. SOBRE LA NATURALEZA Y FUNCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE ENTRADA	373
1. Naturaleza de la autorización judicial de entrada	374
A. La autorización judicial de entrada: una resolución judicial de naturaleza no jurisdiccional.....	374
B. La autorización judicial de entrada como requisito de legalidad de la actuación administrativa	377
2. Función de la autorización judicial de entrada.....	383
V. REQUISITOS EXIGIBLES A LA RESOLUCIÓN JUDICIAL AUTORIZADORA Y ALCANCE DEL CONTROL JUDICIAL.....	386

	Pág.
1. Requisitos exigibles a la intervención jurisdiccional en el marco de la autorización judicial de entrada: motivación y contenido mínimo de la autorización	386
A. La motivación de la resolución judicial	387
B. Contenido de la resolución judicial por la que se autoriza la entrada.....	390
2. Elementos sometidos a la cognición del órgano judicial para valorar la adecuación de la autorización de entrada	398
A. Sobre la individualización del titular del derecho afectado ...	399
B. Sobre la legalidad de la decisión administrativa cuya ejecución requiere la autorización judicial de entrada.....	403
C. Sobre la proporcionalidad	411

CAPÍTULO QUINTO

CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE *LEGE FERENDA*

I. INTRODUCCIÓN	419
II. PROPUESTA DE <i>LEGE FERENDA</i>	423
1. La deficiente regulación de la autorización judicial de entrada	424
2. La necesaria conjunción entre la normativa adjetiva y la sustantiva.....	427
3. ¿Qué derechos merecen la tutela de la autorización judicial de entrada? El derecho a la inviolabilidad del domicilio y el derecho a la intimidad.....	429
4. Cuestiones competenciales en supuestos conflictivos.....	432
5. El procedimiento de despacho de la autorización y el alcance del control judicial	434
A. Sobre la ubicación de la nueva regulación procesal: un proceso especial	435
B. Sobre las partes y su intervención en el proceso.....	435
C. La tramitación	437
D. Acerca del alcance del control judicial y el contenido del auto de autorización	438
III. FINAL.....	439
ANEXO JURISPRUDENCIAL	441
BIBLIOGRAFÍA CITADA	445

PRÓLOGO

I.

No puede decirse ciertamente que la autorización judicial de entrada sea una institución central dentro del sistema de garantías que ofrece el Derecho administrativo español, pero tampoco que sea una cuestión tan periférica o marginal como para que se justifique el escasísimo aprecio por la misma que ha mostrado hasta el momento nuestro legislador al dedicarle un tratamiento tan exiguo y precario que refleja una actitud que bien podría calificarse como desdeñosa. Lo cual contrasta poderosamente con la inmensidad inabarcable de la prosa que dedican habitualmente nuestros boletines oficiales a muchos otros temas de muy variada naturaleza y trascendencia social, pero de menor calado institucional; prosa que ha adquirido en los últimos tiempos mayor profusión si cabe en relación con todas las cuestiones que tienen que ver con la difícil situación de emergencia económica que ha vivido nuestro país y que ha obligado a los Gobiernos a impulsar una amplia batería de reformas legislativas. De modo que hemos pasado de un legislador «motorizado», según la expresión que se generalizó hace algunos años, a un legislador «compulsivo», dicho sea con todo respeto y comprensión hacia quienes han tenido que gestionar una situación política plagada de retos que no admitían respuesta desde el deseable clima de sosiego y reflexión, sino que imponían unos tiempos de actuación extremadamente breves.

Los preceptos que conforman el tratamiento legal de la autorización judicial de entrada no sólo son escuetos en su formulación —lo que podría resultar de agradecer si, además de concisos, fueran acertados— sino que adolecen de un claro «déficit» de elaboración, resultando patente en ellos una redacción poco cuidada que refleja incluso una cierta improvisación

o ligereza al abordar una cuestión que, aunque pueda considerarse menor dentro de los cuerpos legales en los que se inserta, no deja de tener una indudable relevancia en la práctica cotidiana de nuestras Administraciones Públicas y de los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Esta situación de precariedad regulatoria, que se da tanto en términos cuantitativos como cualitativos, tiene que ver sin duda con el camino atípico a través del cual esta institución nació y tomó cuerpo en la escena de nuestro ordenamiento administrativo, que no fue otro que una determinada posición interpretativa adoptada por nuestro Tribunal Constitucional en su Sentencia 22/1984, de 17 de febrero (BOE de 9 de marzo), publicada por tanto hace ahora treinta años. Una sentencia ésta que, de manera un tanto sorpresiva, descubrió en el art. 18.2 del texto constitucional una exigencia que hasta ese momento estaba completamente ausente del entendimiento común que desde la doctrina y nuestros operadores jurídicos se venía haciendo del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio: la necesidad de una específica autorización judicial para la ejecución forzosa de los actos administrativos que conllevan una entrada domiciliaria. Con esta tesis, el Tribunal Constitucional vino a sacar a las resoluciones judiciales contempladas en dicho precepto constitucional de lo que hasta entonces había sido su campo de aplicación natural —que no era otro que el de los registros domiciliarios, esto es, las entradas inquisitivas y sorpresivas realizadas en los domicilios particulares al objeto de recabar información en procedimientos de investigación criminal o de inspección administrativa—, para abarcar también a las entradas vinculadas al desalojo de quien ha dejado de ser ocupante legítimo de una vivienda y se le ha dado la oportunidad de evitar los impactos negativos que sobre su intimidad pudieran derivarse de ese desalojo.

La conclusión aludida podía encontrar apoyo, ciertamente, en la formulación del art. 18.2 del texto constitucional, cuya contundencia y falta de matices ofrecía en efecto una base al respecto desde una aproximación literalista al mismo, pero no faltaban caminos interpretativos cuya utilización por el Tribunal Constitucional hubieran podido evitar llegar a una posición tan alejada de nuestra tradición jurídica y de la intención que los propios constituyentes tenían en mente, tal como la doctrina puso de relieve en su momento.

Este innovador pronunciamiento jurisprudencial obligó al legislador ordinario a «mover ficha» con carácter inmediato, pero éste lo hizo con un tratamiento de la cuestión absolutamente minimalista, limitado a especificar cuál era el juez competente para autorizar las entradas domiciliarias en ejecución de actos administrativos —los juzgados de instrucción en un primer momento (1985), y los juzgados de lo contencioso-administrativo a partir de su creación (1998)— y a añadir una frase enigmática e innecesaria de carácter ampliatorio en virtud de la cual la autorización judicial de

entrada en ejecución de actos alcanza no sólo a las entradas en espacios domiciliarios sino también a las que se produzcan en los «restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular». Y prácticamente nada más se dispuso sobre esta competencia de nuestros órganos jurisdiccionales, que quedó incorporada a cuerpos legislativos extensos (la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) cuyo foco de atención se sitúa en muchas otras cuestiones de mayor relevancia política y jurídica que dejaron en un terreno muy marginal a la cuestión que nos ocupa; lo cual se evidencia en el hecho de que no mereciera explicación alguna por parte de las correspondientes Exposiciones de Motivos ni suscitara tampoco debate entre los Grupos Parlamentarios con ocasión de la tramitación de los mencionados textos legales en las Cortes Generales. De modo que quedaron abiertos no pocos interrogantes, tanto de índole sustantiva (la propia delimitación del ámbito de aplicación de la autorización judicial de entrada o los parámetros a aplicar por el juez en el otorgamiento o denegación de la misma) como procesal (órganos competentes y procedimiento a seguir) sobre los que ha debido pronunciarse la jurisprudencia y la doctrina.

II.

Éste es, sumariamente expuesto, el escenario que ha abordado el libro que tiene el lector entre sus manos, cuyo origen en un trabajo de tesis doctoral resulta palpable, como también resultará perceptible para cualquiera que se adentre en su lectura su inserción dentro de la mejor tradición de tesis doctorales en Derecho producidas en las Universidades españolas a lo largo de las últimas décadas, muchas de ellas realmente excelentes. Había unos materiales normativos escasos y deficientes, una praxis administrativa y jurisprudencial progresivamente consolidada, pero muy dispersa—que, por tanto, había que identificar, sistematizar y poner en valor— y unas aportaciones doctrinales de indudablemente interés, pero igualmente dispersas y heterogéneas por las perspectivas adoptadas por los autores y su ubicación temporal, aparte naturalmente de la diversidad de posiciones existentes. Y había también muchos interrogantes sin resolver, siendo el primero de ellos la pregunta por la utilidad misma de la autorización judicial de entrada a la vista de su funcionamiento efectivo durante un periodo de tiempo ya no pequeño.

Sobre la base de todo ello, Laura SALAMERO ha construido un discurso muy completo y muy bien pertrechado, buscando no sólo ofrecer respuestas concretas a las múltiples cuestiones operativas que se plantean en la práctica, sino sobre todo lograr la coherencia en el plano conceptual y de los principios jurídicos. Lo cual no habría sido posible si no hubiera ido a la raíz de los temas y hubiera profundizado en las grandes cuestiones que contextualizan la autorización judicial de entrada; entre ellas,

el principio de autotutela en la tradición iusadministrativista española, la posición constitucional de la Administración Pública, la protección de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, las funciones de la Jurisdicción contencioso-administrativa, o el contenido de los derechos constitucionales más directamente relacionados con el objeto del estudio (la inviolabilidad de domicilio y la propiedad privada). Con esta sólida apoyatura, y con un desarrollo argumental impecable —enormemente disciplinado y muy cuidado en todos los aspectos sustantivos y formales—, no puede sorprender que los resultados a los que llega la Dra. SALAMERO sean convincentes y particularmente útiles para una comprensión cabal de la institución y para construir una regulación legal de la misma que merezca tal calificación.

No entraré a exponer en este lugar obviamente los pormenores de estos resultados, ni a expresar mis ideas al respecto, para lo cual he tenido y espero seguir teniendo ocasiones de hacerlo en un contraste directo con la autora. Pero sí destacaré que comparto plenamente su posición partidaria de mantener la autorización judicial de entrada dentro del perímetro de los espacios domiciliarios —dotado ya de por sí de una considerable amplitud a la vista de la interpretación que se ha impuesto del concepto constitucional de domicilio—, sin que resulte de recibo su extensión a otros espacios que no tienen la consideración de domicilio constitucionalmente protegido; extensión que a la postre supone concebir la autorización judicial de entrada también como una fórmula de protección de la propiedad privada o de otras titularidades de contenido patrimonial sobre bienes inmuebles (usufructo, arrendamiento, etc.).

Esta extrapolación resulta en efecto inconveniente y rechazable ya que, de una parte, desnaturaliza lo que es el sentido propio de la autorización judicial de entrada, como técnica protectora de la intimidad que es inherente a los espacios en los que se desarrolla la vida personal y, de otra parte, sucede que su «valor añadido» como técnica protectora de las titularidades patrimoniales sobre inmuebles resulta muy escasa, por no decir nula. Unas titularidades sobre bienes inmuebles que resultan amparables mediante un consolidado acervo de garantías jurídicas de muy diversa índole (jurisdiccionales, registrales, de procedimiento y justiprecio en el caso de la expropiación forzosa, etc.), pero que están sometidas en nuestros días a un conjunto nada ligero de cargas, limitaciones y gravámenes —entre ellas las cargas derivadas de una potente fiscalidad—, que hacen en ocasiones a la propiedad de inmuebles escasamente atractiva, habida cuenta de la drástica caída de los valores de mercado de los mismos que se ha producido en el último quinquenio, sin precedentes históricos semejantes de los que podamos tener datos fehacientes. En este escenario se producen algunas situaciones sorprendentes y paradójicas: inmuebles abandonados de facto, herencias que no se asumen por los herederos, propietarios que pueden sentirse muy afortunados por haber sido expropiados en un momento en que el valor del

suelo era varias veces superior al actual, creación de un agente semipúblico (la SAREB o «banco malo») que se ha convertido en el mayor propietario y oferente de inmuebles del país y que va a tener muchas dificultades para llegar a ser rentable, pese a los severos descuentos aplicados a los precios a los que ha adquirido sus bienes, etc.; situaciones que manifiestan la necesidad de recuperar o reconstruir un sano equilibrio entre cargas y utilidades en la propiedad inmobiliaria —que se perdió durante los años del boom y que ahora se ha vuelto a perder, pero en un sentido diametralmente opuesto—, pero para ello ciertamente poco puede aportar una formalidad más en los procedimientos de ejecución forzosa de actos que inciden sobre las titularidades patrimoniales sobre inmuebles.

Y subrayaré también que la andadura intelectual que ha recorrido Laura SALAMERO en relación con el tema me ha llevado a tener una visión más positiva de la institución de la que tenía inicialmente, si bien mantengo todavía una valoración algo menos benévola de la que ella propone, acaso porque sigo siendo prisionero todavía en alguna medida de aquella primera reacción marcadamente crítica y de perplejidad que suscitó en muchos administrativistas la posición que el Tribunal Constitucional adoptó en 1984; una reacción que Fernando LÓPEZ RAMÓN acertó a expresar en su momento de manera clara y contundente.

En lo que sí debo insistir es en que esta obra implica un salto cualitativo respecto al estado del conocimiento de la institución de la autorización judicial de entrada que ofrecía con anterioridad nuestra doctrina. Existía ya ciertamente un importante cúmulo de materiales, sobre todo doctrinales y jurisprudenciales, pero había que ordenarlos y cribarlos y, sobre todo, había que buscar un hilo conductor que permitiera construir un edificio dotado de unidad y armonía allí donde existía un panorama frondoso y con muchos elementos de interés, pero desordenado y amorfo en su conjunto. En la consecución de este resultado de unidad y coherencia —plenamente logrado en este caso— estriba la grandeza del trabajo del jurista académico, aun dentro de la modestia y la falta de vistosidad mediática que es propio del mismo en la inmensa mayoría de las ocasiones; una labor que sin duda tiene sus singularidades respecto a otras variantes del trabajo profesional de los juristas. A partir de ahora contamos con una obra de referencia que aporta, como ha quedado ya apuntado, una comprensión y valoración cabal de la institución en su existencia actual, con sus luces y sus sombras, con las certidumbres ya alcanzadas y con los interrogantes que todavía permanecen abiertos en relación con la misma. Y que contiene además propuestas legislativas muy elaboradas, ofreciendo con ello un valioso material pre-legislativo. Digamos que un libro como el que tengo el gusto de prologar ha puesto fácil su trabajo al legislador y que éste, a poco diligente que sea, deberá tomar buena nota y tener muy en cuenta las propuestas formuladas en cuanto se presente una ocasión propicia para ello.

III.

La publicación de este libro supone para su autora la consolidación de una prometedora madurez y una excelente tarjeta de presentación en la comunidad académica, lo cual no resulta sorprendente para quienes hemos seguido de manera directa su trabajo en el periodo de doctorado, pues había dado ya cumplidas muestras de su valía.

Laura SALAMERO ha sabido empaparse durante los años de su formación de las mejores cualidades que han adornado a los grandes administrativistas españoles de la segunda mitad del siglo XX, con el recientemente fallecido profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA a la cabeza, para lo cual no le han faltado conexiones de indudable solidez, algunas en el entorno próximo de su quehacer cotidiano —los profesores Antonio EZQUERRA y César CIERCO— y otros no tan cercanos físicamente —como el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO—, pero también con línea directa.

La consolidación de esta corriente de pensamiento y de trabajo universitario supuso para el administrativismo español una vacuna definitiva contra la superficialidad o falta de hondura que durante la etapa anterior pudo impregnar el trabajo de los administrativistas, caracterizado en no escasa medida por un normativismo positivista de corto alcance, que se traducía en un análisis jurídico demasiado servil con la norma escrita y, por tanto, con el poder político ejerciente en cada momento histórico.

GARCÍA DE ENTERRÍA nunca prescindió, por supuesto, de las leyes y de los reglamentos —de la concreta norma positivizada en vigor—, como primer referente inexcusable del trabajo del jurista (recuérdese, por lo que representa a estos efectos, la gran difusión y predicamento que tuvo durante décadas su «Código de las Leyes Administrativas», así como la más reducida recopilación de «Legislación administrativa básica», con sus valiosas anotaciones y remisiones, donde muchos leímos por primera vez la Ley de Procedimiento Administrativo o la Ley jurisdiccional de 1956; Código que arranca de 1966 y que, con una vida editorial de más de cuarenta años, fue durante mucho tiempo un elemento fundamental del trabajo cotidiano de alumnos y profesores en el ámbito del Derecho administrativo). Pero insertó el análisis de la normativa vigente dentro de unos horizontes amplios de pensamiento y reflexión intelectual, aplicando una metodología presidida por la hondura y el rigor conceptual y centrada en la construcción de las diversas instituciones jurídicas desde la óptica de su función al servicio de la justicia y de la comunidad; una metodología que se enriquecía además con una penetrante consideración de la dimensión histórica de las instituciones y con una utilización muy certera de los referentes del Derecho comparado. Este último aspecto resulta a mi modo de ver particularmente admirable, si se tiene en cuenta que el arranque del impulso renovador liderado por GARCÍA DE ENTERRÍA se produjo en un ambiente cultural, político y jurídico que no era precisamente abierto al exterior y en unos momentos en los que

el acceso a la documentación extranjera era muy dificultoso —incomparablemente más sin duda que en los momentos actuales.

Laura SALAMERO aún su plena inserción en esta línea de trabajo de hon-do calado intelectual —que necesariamente exige lecturas reposadas sin afanes de rentabilidad inmediata y una elaboración también pausadas del pensamiento propio—, con la facilidad para moverse por las «autopistas de la información» que tienen las generaciones que, como ella, se han asomado al mundo universitario en plena eclosión de Internet y de las nuevas tecnologías de la información, que se han ido renovando además de manera incesante. Una facilidad que, por un lado, presta una gran ayuda al estudioso, pero que encierra no pocos riesgos constituyendo en la práctica un arma de doble filo, como nos muestra el contacto diario con los alumnos que pueblan nuestras aulas universitarias, e incluso con los que han salido de la Facultad en las últimas promociones: el exceso de información, y su fugacidad, puedan agostar el pensamiento y la capacidad reflexiva. Y ello porque la enormidad de los datos disponibles y el continuo bombardeo al que estamos sometidos nos pueden aturdir y desorientar, generando incluso algunas adicciones de las que no somos del todo conscientes; en estas condiciones no es seguro que podamos pasar de la información al conocimiento, y, menos aún, a la sabiduría. No me cansaré de intentar trasladar a los más jóvenes que hay que leer mucho, pero también que uno tiene que saber poner límites a la información y ser selectivo en relación con la misma para no dejarse contaminar por materiales de ínfima calidad que sólo aparentemente aportan algo, pero que en realidad resultan inútiles, cuando no abiertamente erróneos.

A los «activos» que acaban de aludirse se añaden otros como la perseverancia y meticulosidad que caracteriza el trabajo universitario de Laura SALAMERO así como el esmero que pone en los aspectos formales de sus aportaciones, cuidando al máximo la pulcritud de su palabra hablada y escrita, con un radio de acción que es además multilingüe. Lo cual constituye también un aspecto remarcable habida cuenta de que en el discurso jurídico fondo y forma constituyen siempre una unidad inescindible, de modo que las tesis no pueden ser convincentes ni las ideas acertadas si no se consiguen formular con precisión y claridad, esto es, si no se consigue una correcta expresión formal de las mismas o ésta es mejorable.

De cuanto queda apuntado se colige que no es casualidad que la Dra. SALAMERO haya alcanzado unos excelentes resultados en su trabajo académico y que éstos constituyen sin duda el prelude de muchos otros frutos que cabe esperar de ella en un horizonte futuro que resulta prometedor.

IV.

La defensa de la tesis doctoral —realizada durante el pasado mes de junio en la Facultad de Derecho de Lleida— tuvo lugar en una jornada es-

pecialmente grata para mí, cálida en todas las acepciones de la expresión, que no puedo dejar de recordar cuando termino de redactar estas líneas prologales. Se defendió una tesis en la que actuó como codirector Antonio EZQUERRA, que se estrenaba en estas lides; ante un Tribunal presidido por mi maestro el profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO y del que formaban parte también Javier BARCELONA —de la Universidad de Cantabria, aunque formado inicialmente en la de Zaragoza— y César CIERCO, profesor de la Facultad leridana; con la presencia de Javier OLIVÁN, —actualmente magistrado de lo contencioso-administrativo, pero que formó parte de la Facultad de Derecho de Lleida como profesor titular de la misma durante algunos cursos académicos; y arropados asimismo por muchos otros profesores de la Facultad, entre ellos Javier AQUILUÉ y Frederic SOLÁ, y por un nutrido grupo de asistentes del entorno personal de la entonces doctoranda.

En este escenario resulta comprensible que, mientras escuchaba a unos y a otros, vinieran a mi memoria no pocas experiencias vividas durante los numerosos cursos académicos —veintiuno exactamente— en los que impartí docencia en la Universidad leridana desde el ya lejano mes de octubre de 1990, en el que me incorporé a la misma como catedrático novato que afrontaba su primer destino cargado de proyectos e ilusiones. Dos ideas, o, quizás mejor, dos sensaciones o percepciones, son las que predominaron en mi ánimo durante aquella jornada —sin duda, propiciadas por la distancia resultante del paréntesis abierto desde hace tres años en mi presencia cotidiana en dicha Universidad— y me permito ahora recuperarlas y expresarlas, aunque pueda parecer que están impregnadas de un tono excesivamente paternalista.

a) En primer lugar, la íntima convicción de que mereció la pena. Al evocar esos años me daba cuenta de que en esa parte del camino había «enterrado» mi juventud, pero esa percepción de tinte algo nostálgico se contrapesaba, por un lado, con la obvia certidumbre de que la juventud la habría enterrado también en cualquier otro lugar o situación en que me hubiera encontrado (el reloj corre de manera inexorable para todos sin que podamos detenerlo en ninguna hipótesis) y, por otra parte, con la constatación de que el esfuerzo y las energías movilizadas durante esos años no habían sido en balde. Alguien había entendido algunos mensajes importantes, no siempre explícitos, que yo a mi vez había aprendido de otros, como el gusto por el trabajo bien hecho de cada día, y una concepción del oficio universitario presidida, de una parte, por un espíritu permanente de aprendizaje y de compartir con otros lo aprendido —lo que a su vez perfecciona y potencia nuestros conocimientos—, y de otra, por una actitud vital de mejora de uno mismo y de servicio al entorno social e institucional en el que nos desenvolvemos, cada vez por cierto más abierto y globalizado. Lo cual implica una idea de excelencia universitaria que no se deja encorsetar por los parámetros convencionales, muchas veces discutibles, que han tendido a consolidarse últimamente en la Universidad para medir y comparar la

calidad o los méritos de unos y de otros, tanto en el ámbito institucional como en el individual.

Cuando regresaba en el tren a Zaragoza, compartiendo trayecto con alguna de las personas que he citado, pensaba que sólo por disfrutar de jornadas como esa —tan cargadas de significado— hubiera merecido la pena el esfuerzo. Aunque debo decir que los resultados y compensaciones de esa etapa de mi vida universitaria no se limitan por supuesto, ni mucho menos, a lo vivido durante aquel día, sino que los «retornos» generados —profesionales y personales de muy diversa índole— son ciertamente cuantiosos.

b) *En segundo lugar, percibí con claridad, de manera también reconfortante, que el relevo generacional está asegurado, al menos en esta pequeña parcela del mundo en la que enterré mi juventud, y, en conexión con ello, la convicción de que hay que dejar terreno a los que vienen detrás para permitirles volar una vez que uno ha ayudado un poco en su despegue. No sólo eso, sino que también retomaba una sensación que ya había tenido otras veces en relación con este relevo generacional: los que vienen detrás de nosotros están llamados a superarnos —si se me permite pluralizar una percepción que es personal pero que estoy seguro es compartida por muchas personas que han ejercido la docencia de manera vocacional—, pero su grandeza no nos empequeñece en modo alguno a los que hemos ido por delante sino que, por el contrario, nos hace más grandes —dilata en cierto sentido nuestra propia vida— siempre que uno pueda sentir que alguna cosa ha hecho bien a la hora de transmitir sus mejores hallazgos.*

Buenas vibraciones, sin duda, que ahora recupero para desear lo mejor a la autora de este libro y al entorno universitario en el que se desenvuelve.

Zaragoza, marzo de 2014.

Juan María PEMÁN GAVÍN

NOTA PRELIMINAR

La monografía que el lector tiene en sus manos halla su origen en el trabajo de tesis doctoral que defendí el 25 de junio de 2013 en la Universidad de Lleida, ante un tribunal presidido por el profesor D. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, e integrado por el profesor Francisco Javier BARCELONA LLOP, de la Universidad de Cantabria, y el profesor César CIERCO SEIRA, de la misma Universidad de Lleida, quienes calificaron la tesis con un *apto cum laude* por unanimidad.

La obra contiene el grueso principal y núcleo primordial del trabajo que defendí entonces y que arrancó a sugerencia de los codirectores del trabajo, los profesores Juan María PEMÁN GAVÍN y Antonio EZQUERRA HUERVA. Fue principalmente el profesor EZQUERRA quien propuso, a raíz de su experiencia como juez y magistrado del orden contencioso-administrativo, el estudio de la autorización de entrada para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (título ya extinto y que ahora sustituyen los trabajos de final de máster). Sin duda, en su trayectoria judicial, el profesor EZQUERRA había tenido que resolver más de una petición de autorización de entrada sin disponer más que de un único y críptico precepto que disciplinara la autorización en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y muy poca doctrina que estudiara la institución. De ahí surge este análisis de la autorización judicial de entrada, que se emprendió con la intención ser un trabajo de corto recorrido, pero que ha acabado siendo un tema al que he dedicado una buena suma de horas y esfuerzos; un trabajo, en definitiva, de largo recorrido y que bien merecía esta figura de garantía de los derechos de los administrados frente a la actuación administrativa.

El trabajo, decía, se ha desprendido de partes que he considerado accesorias o complementarias, pero también se ha enriquecido desde la fecha de su defensa, lo cual justifica en parte el lapso de tiempo transcurrido hasta su

publicación. Esta versión incorpora jurisprudencia más reciente y relevante en la materia, fundamental en el estudio de la autorización de entrada; alguna legislación y doctrina aparecida posteriormente y, en la medida de lo posible, también he intentado incorporar las sugerencias de los miembros del tribunal evaluador. Espero que el resultado sea de utilidad al jurista.

Al crecimiento y desarrollo del trabajo han contribuido muchas personas a las que es debido y, sobre todo, merecido, dar las gracias. Para empezar a los miembros del tribunal por la sabiduría y el tiento de los comentarios y sugerencias que me ofrecieron en un acto de evaluación que se convirtió y viví como una celebración. A ellos debo agradecerles no sólo eso, puesto que más allá de ese momento, cada uno de ellos significa para mí un modelo de universidad y de *buen hacer*; modelo al que se refiere Juan María PEMÁN GAVÍN en su prólogo y que encarnó mejor que nadie el maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Junto a los miembros del tribunal debo agradecer a los profesores Juan María PEMÁN GAVÍN y a Antonio EZQUERRA HUERVA, co-directores de la tesis, el tiempo y dedicación brindado al trabajo y a mi formación universitaria, y su amistad. Ambos son también para mí un modelo y guía a seguir, de quien tanto he aprendido y seguiré aprendiendo. El trabajo tampoco se entiende sin el apoyo de los que a lo largo de estos últimos años me han acompañado, ya de forma continua o sólo en algún episodio. Aquí es donde no puedo dejar de pensar en mis compañeros de universidad, en especial en Javier AQUILUÉ y Frederic SOLÁ y, por supuesto, Javier OLIVÁN, por su ayuda y orientación. En los compañeros que conocí durante mi estancia en el Instituto Max Planck de Heidelberg, Lorenzo, Lucía, Martín, Marta, Miguel y Tania, todos ya con nuestras tesis bajo el brazo, y, especialmente, en Paul. En mis amigas «de toda la vida», Anna, Georgina, Mireia y Vero, que, aun sin entender muy bien qué era lo que hacía, me han apoyado en todo momento. Y, cómo no, en mi familia; sobre todo, en mi hermana Núria y mis padres, mi otro modelo a seguir.

Lleida, junio de 2014.

INTRODUCCIÓN

I.

Nos recuerda Sebastián MARTÍN-RETORTILLO que «el Derecho administrativo encierra, al menos aparentemente, una profunda contradicción» entre su función ordenadora de la organización y actuación de los poderes públicos, por un lado y, por otro, su función de tutela y protección de los derechos e intereses de los ciudadanos¹. Ésta es, sin duda, la eterna pugna que encierra lo más profundo de nuestro Derecho administrativo y que, a su vez, define lo más esencial de su naturaleza. En esta contradicción arraigan los distintos mecanismos que el ordenamiento jurídico administrativo articula con el fin de cohonestar los intereses que pueden colisionar a raíz de la actuación administrativa. Mecanismos de armonización que son, por demás, de naturalezas muy dispares pues alcanzan desde principios generales del Derecho, como el mismo principio de legalidad y la vinculación positiva de la Administración a la ley, hasta instrumentos concretos, como la suspensión de la ejecutividad del acto administrativo o su demora hasta que el acto alcance firmeza. A su través se pretenden superar las contradicciones que se derivan del ejercicio por parte de la Administración pública de las exorbitantes prerrogativas que le son atribuidas frente a los ciudadanos.

El camino recorrido para alcanzar este ansiado equilibrio —y que sin duda todavía hoy se sigue recorriendo— se ha ido forjando a lo largo del tiempo, con la intervención del legislador, de la doctrina y de la jurisprudencia. En este sentido, la Constitución de 1978 se erige como un punto de

¹ S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Instituciones de Derecho administrativo*, Cizur Menor, Thomson-Civitas, 2007, p. 37.

inflexión que ha marcado profundamente la configuración de la Administración pública de nuestros días, la cual no puede entenderse sin la referencia explícita al marco constitucional. En este escenario, la configuración de los derechos fundamentales ha sido crucial, pues, aun no concibiéndose como derechos absolutos, las máximas garantías se alcanzan tanto desde el plano constitucional como desde el de la legalidad ordinaria para su efectiva tutela, especialmente frente al ejercicio del poder público.

De entre las mentadas garantías articuladas por la Constitución para la protección de los derechos fundamentales destaca la llamada *reserva de jurisdicción*, entendida en el sentido de que la afectación o restricción de determinados derechos queda en exclusiva reservada a la decisión de un órgano judicial, desapoderándose a la Administración de tal facultad al objeto de erradicar cualquier atisbo de arbitrariedad. Trasladada al ámbito jurídico administrativo, dicha reserva de jurisdicción se materializa principalmente a través de la *autorización judicial de entrada*, la cual constituye el objeto de estudio de este trabajo.

II.

La incorporación y asentamiento de la autorización judicial de entrada en el marco jurídico administrativo responde a un proceso gradual, todavía en curso, que pone de manifiesto cómo una figura inicialmente extraña al ejercicio de las potestades administrativas y a las funciones de la jurisdicción contencioso-administrativa ha acabado siendo generosamente acogida por el legislador, la jurisprudencia y la Administración.

En este proceso es protagonista la Constitución de 1978 —de la cual arranca y en la que se sustenta esta figura— por mor, de un lado, de la configuración de los derechos fundamentales, y del otro, de la idea de Administración pública concebida en sus preceptos. En este sentido, es clave la trascendental Sentencia 22/1984, de 17 de febrero, del Tribunal Constitucional y la interpretación vertida en ésta del derecho a la inviolabilidad del domicilio. En apretada síntesis, en dicho pronunciamiento el Tribunal afirmó que la compatibilización del ejercicio de la potestad de autotutela ejecutiva cuando fuera susceptible de afectar la inviolabilidad del domicilio exigía la resolución judicial impuesta por el art. 18.2 de la CE. Si bien la aludida autorización judicial no era una novedad en el constitucionalismo español, supuso en aquel momento una profunda transformación en el modo de concebir la Administración y el ejercicio de sus potestades, en concreto, la de autotutela ejecutiva, que venía siendo definida precisamente al margen o por oposición a la participación judicial. Fue pues la tutela del derecho a la inviolabilidad del domicilio la que dio paso a la incorporación de la autorización judicial en el marco del Derecho administrativo como *autorización judicial de entrada*.

Asimismo, el legislador ha jugado un papel nada desdeñable en el afianzamiento de la técnica autorizadora, al encajarla de forma expresa en distintos escenarios de la actividad administrativa aun cuando su imposición no se deriva estrictamente de la norma fundamental. Tras la mentada Sentencia 22/1984, la intervención del legislador no se hizo esperar, sucediéndose tres hitos normativos. En primer lugar, la Ley Orgánica 6/1985, de 11 de julio, del Poder Judicial, que en cumplimiento de la STC 22/1984 recogió la competencia en materia de autorización judicial de entrada «cuando ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración» (anterior art. 87.2), otorgándola sin embargo a los juzgados penales de instrucción y no a las audiencias territoriales de la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyo art. 96.3 se recoge la imposición de la participación judicial si en el desarrollo de la ejecución forzosa es necesario penetrar en el domicilio del afectado. Y, en tercer lugar, la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 que trasladó definitivamente a esta jurisdicción la competencia autorizadora. Con estos tres hitos normativos se afianzó en el marco jurídico administrativo esta reserva de jurisdicción, configurada a modo de autorización de entrada.

Una vez encajada la figura en el marco jurídico administrativo, se han ido sucediendo distintas aportaciones legislativas que han contribuido, de un lado, a reforzar la función de la jurisdicción contencioso-administrativa en sede de autorización. En este sentido, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha sido modificada en varias ocasiones. De un lado, la Ley de Enjuiciamiento Civil añadió al art. 8.6 un segundo apartado recogiendo la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias para la tutela de la salud pública. Del otro, la Ley de Defensa de la Competencia añadió el tercer apartado al art. 8.6 de la LRJCA reconociendo a los jueces de lo contencioso la competencia para autorizar la «entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte» acordada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, participando el juez no sólo en el marco de la ejecución forzosa de actos administrativos, sino también en el ejercicio de funciones de inspección. Y, por último, la DF 43.^a de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ha modificado de nuevo la LRJCA atribuyendo a los jueces centrales de lo contencioso-administrativo la competencia para autorizar la comunicación de datos y el cierre o la retirada de contenidos de páginas web en los procedimientos administrativos de salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual.

III.

Así pues, actualmente la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa recoge distintos supuestos auto-

rizadores. A saber, la autorización de entrada, la autorización de medidas sanitarias urgentes para la salud pública, la autorización de las inspecciones acordadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y las autorizaciones de los procedimientos de salvaguarda de los derechos de autor. Este trabajo, sin embargo, se centra en el estudio de la autorización judicial de entrada en exclusiva, sin perjuicio de posibles remisiones y referencias a los otros tipos de autorización cuando se ha creído conveniente.

El enfoque centrado en la autorización judicial de entrada se justifica en varios extremos. De un lado, la autorización de entrada fue la primera autorización contencioso-administrativa acogida en el marco jurídico administrativo. A su alrededor la doctrina y, sobre todo, la jurisprudencia han construido los fundamentos sobre los que se sustenta la autorización contencioso-administrativa como institución. De hecho, la comprensión de esta figura se debe al Tribunal Constitucional, cuya jurisprudencia sobre el derecho a la inviolabilidad del domicilio y de las entradas administrativas opera a modo de armadura sobre la que se construye el régimen de la autorización contencioso-administrativa. De otro lado, la autorización de entrada es la especie de autorización con mayor incidencia en el ámbito de actuación administrativa, como demuestra la muy abundante jurisprudencia al respecto, en comparación con el resto de autorizaciones contencioso-administrativas contempladas en la legislación.

Por lo demás, a pesar de que la legislación distinga entre distintos tipos de autorizaciones en atención a la actividad administrativa implicada y a los derechos afectados, todas ellas comparten un tronco común esencial que se asienta en la naturaleza y la finalidad de esta peculiar resolución judicial. Naturaleza y finalidad de la autorización contencioso-administrativa operan indisociablemente como los pilares basilares de esta institución, la cual se define en atención a ambos como aquella resolución judicial no jurisdiccional llamada específicamente a proteger determinados derechos de los ciudadanos frente a la actividad administrativa ejecutiva, mediante un ejercicio de ponderación. En suma, nos hallamos ante distintas especies de un mismo género, compartiendo todas ellas un régimen jurídico común. Por todo ello, la autorización judicial de entrada es la figura central a partir de la que se construye y desde la cual se extrapola todo lo atinente a esta figura.

IV.

La relevancia de la autorización judicial de entrada radica en su función de tutela de determinados derechos de los ciudadanos especialmente relevantes y vulnerables frente al ejercicio de las potestades administrativas. Se trata de un poderoso instrumento de equilibrio entre los intereses públicos y los derechos privados.