

AUTORIZACIÓN JUDICIAL PARA ENTRADA EN DOMICILIO EN PROCEDIMIENTO DE RECAUDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL; LÍMITES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS: INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 130 DE LA LEY GENERAL TRIBUTARIA *

(Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo)

La sentencia objeto de comentario resuelve tres cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas planteadas por juzgados de Instrucción en el marco de diligencias indeterminadas seguidas en dichos juzgados como consecuencia de solicitudes de autorización de entrada en lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular para la ejecución forzosa de actos de la Administración. En uno de los casos es la Administración de la Seguridad Social la que solicitaba la autorización judicial para la entrada en un domicilio a los efectos de lo previsto en el artículo 109 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social; en los otros dos, los solicitantes de autorización son la «Compañía Telefónica de España, Sociedad Anónima», para entrar en una finca con el fin de imponer una servidumbre telefónica acordada por resolución de la Delegación de Gobierno de la citada Compañía, y la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, para acceder a una finca del proyecto de remodelación de la intersección del Jarama, en ejecución de resolución de la propia Consejería. La conexión con el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social es, pues, en el presente caso, bastante débil.

Los preceptos cuya constitucionalidad se cuestiona son el artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), según el cual corresponde a los juzgados de Instrucción «la autorización en resolución motivada para la entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares de acceso dependiente del consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de los actos de la Administración» y el artículo 130 de la Ley General Tributaria (en adelante, LGT), en la redacción que le había dado la Ley de Presupuestos para 1988 (Ley 33/1987, de 23 de diciembre; en adelante, LP 88), precepto que disponía que «previa exhibición del documento, individual o colectivo, acreditativo de la deuda tributaria, los Jueces de Instrucción autorizarán, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud, la entrada en el domicilio del deudor, siempre que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada». El Tribunal Constitucional, tras rechazar las objeciones planteadas por el Abogado del Estado a la admisibilidad de las cuestiones, entra en el fondo de las mismas, desestimando la que tiene por objeto el artículo 87.4 LOPJ y estimando la que se refiere al artículo 130 LGT, precepto que se declara inconstitucional y, consiguientemente, nulo.

El comentario se centrará en este último pronunciamiento, directamente enlazado con la cuestión de inconstitucionalidad planteada en el marco del procedimiento recaudatorio de la Seguridad Social, aunque conviene advertir que la Sentencia 76/

* Publicado en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 61 septiembre / octubre 1993

1992 contiene también interesante doctrina general acerca de los requisitos de admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad y del significado y alcance de la autorización judicial prevista por el artículo 87.4 LOPJ.

* * *

En la Sentencia objeto de comentario el Tribunal Constitucional sienta—con base en ciertas declaraciones generales aisladas efectuadas en resoluciones anteriores— una importante doctrina acerca de los límites materiales que la Constitución impone a las leyes anuales de Presupuestos. Esta doctrina general, contenida en el apartado *a)* del fundamento jurídico cuarto de la sentencia, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1.º La Ley de Presupuestos es una verdadera ley. Los presupuestos —en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos— y el articulado de la ley que los aprueba integran un todo cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad¹.

2.º La Ley de Presupuestos se encuentra afectada por ciertas peculiaridades derivadas de los especiales requisitos que, en cuanto a elaboración del presupuesto, enmiendas al mismo y límites al contenido de la ley que los aprueba, resultan del artículo 134 de la Constitución y de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas².

3.º La Ley de Presupuestos no es sólo un conjunto de previsiones contables, sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno. Puede incluir, por tanto, además de la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos —contenido mínimo, necesario e indisponible de este tipo de leyes—, normas que se refieran a materias distintas de ese núcleo esencial, pero que guarden directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos o con los criterios de política económica general en los que los presupuestos se sustentan³.

¹ Ya en la Sentencia de 20 de julio de 1981, el Tribunal Constitucional había declarado que la cuestión del carácter formal o material de la Ley de Presupuestos estaba, «en estos momentos superada», debiendo suponerse, por el contexto, que en favor del segundo término de la alternativa. En la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, atribuye valor de ley —por lo menos en cuanto objeto idóneo del recurso de inconstitucionalidad— no sólo al articulado, sino también a las partidas de ingresos y gastos de la Ley de Presupuestos.

² A las «peculiaridades» o «singularidades» de la Ley de Presupuestos aludía ya la Sentencia de 20 de julio de 1981, que aclaraba que tales características especiales derivan «del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica». La Sentencia 65/1987, de 21 de mayo, mencionaba la reserva al gobierno de la elaboración del presupuesto y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6 y 7 del artículo 134 de la Constitución como manifestaciones de la especificidad de la competencia de las Cortes en materia presupuestaria.

³ Cfr. en relación con esto, STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 12; STC 65/ 1987, de 21 de mayo, FJ 4, y STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3. Es de mucho interés el apartado primero del comentario de M. E. CASAS BAAMONDE a la Sentencia 65/1990, en esta obra, tomo V, ref. 236.

4.º La inclusión en la Ley de Presupuestos de materias que no estén directamente relacionadas con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos o con los criterios de política económica que inspiran los presupuestos puede ser contraria a la Constitución, por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional, y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina⁴.

A la luz de la anterior doctrina general, el Tribunal Constitucional estima que el artículo 130 LGT es «ante todo y sobre todo una norma de atribución a un órgano judicial de una función garantizadora de un derecho fundamental, la inviolabilidad del domicilio, y de fijación de las condiciones para el ejercicio de dicha competencia», y que, aunque dicho precepto pueda afectar de algún modo a la materia presupuestaria —en la medida en la que la eficaz recaudación de los tributos guarda relación con el cumplimiento de las previsiones de ingresos—, tal incidencia de la norma en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos «es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos». Este planteamiento lleva al Tribunal Constitucional a declarar «que la nueva redacción del artículo 130 LGT es contraria a la Constitución por estar contenida en una Ley anual de Presupuestos Generales del Estado».

* * *

La doctrina general y la decisión concreta que acaban de reseñarse no son, a juicio de quien esto escribe, del todo convincentes. Por lo que a la doctrina general se refiere, me parece sumamente discutible la exigencia de que las materias reguladas por la Ley de Presupuestos hayan de guardar directa relación con los estados contables de ingresos y gastos o con los criterios de política económica general a los que los presupuestos sirven, hasta el punto de que puedan llegar a considerarse inconstitucionales las normas contenidas en una Ley de Presupuestos que se refieran a materias que no cumplan tal requisito.

Una correcta técnica legislativa debe exigir, ciertamente, que no se regulen en la Ley de Presupuestos materias que no guarden relación con el ámbito estrictamente presupuestario. Desde esta perspectiva, es, desde luego, criticable la —hasta ahora frecuente— utilización de la Ley de Presupuestos para regular cuestiones muy dudosamente vinculadas a las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos o, más ampliamente, a las directrices de política económica general que los presupuestos incorporan. Ahora bien, la circunstancia de que una determinada norma legal no pueda considerarse, desde el punto de vista de la técnica legislativa, satisfactoriamente

⁴ Cfr. STC 65/1987, FJ 5, que declara que «no puede descartarse la posibilidad de que la inclusión injustificada de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria suponga una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional», y STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3, según la cual «no cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica».

ubicada en una Ley de Presupuestos no constituye, por sí sola, suficiente motivo como para afirmar la inconstitucionalidad del precepto en cuestión.

Una declaración de inconstitucionalidad debe basarse en la infracción de algún precepto constitucional y lo que resulta muy dudoso en este caso es precisamente que la regulación de materias no directamente relacionadas con las previsiones presupuestarias en la Ley de Presupuestos vulnere alguna exigencia constitucional. En este sentido, me parecen bastante atendibles los razonamientos del voto particular que el Magistrado don Luis López Guerra formula a la sentencia objeto de comentario. En efecto, como observa el Magistrado discrepante, el legislador, en cuanto al contenido de la Ley Presupuestaria, «se halla sujeto a dos mandatos explícitos: ha de incluir los Presupuestos con los requisitos del artículo 134.2 CE, y no podrá crear tributos (art. 134.7 CE)», pero «dentro de estos límites, ningún precepto expreso hay en la Constitución que impida a las Cortes, en el uso de su potestad legislativa, introducir en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica». A lo que debe añadirse que tampoco la Constitución prohíbe expresamente que en la Ley de Presupuestos se regulen materias que nada tengan que ver con la materia presupuestaria o la política económica: tal proceder del legislador sería —como ya se ha dicho— rechazable desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero no chocaría frontalmente con ningún precepto constitucional.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional no fundamenta su pronunciamiento en lo dispuesto por los números 2 y 7 del artículo 134 de la Constitución acerca del contenido de la Ley de Presupuestos. Se centra más bien en las peculiaridades del procedimiento legislativo resultantes del artículo 134.6 de la Constitución y desarrolladas por los Reglamentos de las Cámaras y en el principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 del Texto Constitucional. Las limitaciones a las facultades de proposición y enmienda resultantes del artículo 134.6 de la Constitución sólo están justificadas en la regulación de materias directamente relacionadas con las previsiones presupuestarias, entendidas en el sentido amplio de instrumento de la política económica, de donde deduce el Tribunal Constitucional la existencia de una implícita limitación del contenido posible de la Ley de Presupuestos a las referidas materias. Por otro lado, la inclusión en la Ley de Presupuestos de preceptos relativos a cuestiones ajenas a la materia presupuestaria compromete la efectividad del principio de seguridad jurídica, lo que vendría a apoyar igualmente la limitación que el Tribunal Constitucional defiende.

Tampoco estos dos argumentos resultan convincentes. Por lo que se refiere a las peculiaridades del procedimiento legislativo previstas por el artículo 134.6 de la Constitución, debe repararse en que dichas peculiaridades, por su propia naturaleza, sólo pueden afectara normas directamente relacionadas con las previsiones presupuestarias de ingresos y gastos. En efecto, las limitaciones de las facultades de enmienda sólo afectan a aquéllas que supongan aumento de créditos o disminución de los ingresos, lo que significa que las eventuales normas incluidas en el proyecto de

Ley de Presupuestos que nada tengan que ver con las previsiones de ingresos y gastos pueden ser examinadas y enmendadas con plena libertad por las Cámaras Legislativas.

Por otro lado, y aunque deba admitirse que la regulación en la Ley de Presupuestos de cuestiones ajenas a la materia presupuestaria puede dificultar la localización de la norma aplicable, no me parece que tal circunstancia sea suficiente, por sí sola, como para considerar lesionado el principio constitucional de seguridad jurídica. El mismo reproche podría hacerse a las muy numerosas leyes que —en la línea de defectuosa técnica que caracteriza a nuestro legislador de los últimos tiempos— contienen disposiciones ajenas a la materia que constituye su objeto principal⁵ y apreciar en todos estos casos vulneración del principio de seguridad jurídica supondría, en mi opinión, atribuir al indicado principio un alcance desmesurado.

* * *

Si la doctrina general sentada por el Tribunal Constitucional acerca de los límites materiales de la Ley de Presupuestos es —como se ha visto— bastante discutible, más aún lo es la decisión concreta de declarar inconstitucional el artículo 130 LGT por estar incluido en una Ley de Presupuestos. Puede aceptarse que el precepto en cuestión no guarda directa relación con la materia presupuestaria. Ello debería significar, si las tesis del Tribunal Constitucional fueran correctas, que la inclusión de dicha norma en una Ley de Presupuestos comportaría, por un lado, una ilegítima restricción de las facultades de examen y enmienda que corresponden al legislador y, por otro, la creación de una situación de incertidumbre incompatible con las exigencias de la seguridad jurídica. Y, sin embargo, como pone de manifiesto el voto discrepante, no se produce, en realidad, ni uno ni otro fenómeno.

No hay restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, porque las limitaciones a las facultades de enmienda previstas por el artículo 134.6 de la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras no son de aplicación al artículo 110 LP 88, ya que su contenido no afecta de modo directo a las previsiones de ingresos y gastos, por lo que difícilmente podría considerarse que su modificación, en cualquier sentido, fuera a comportar aumento de los créditos o disminución de los ingresos. Podría, quizá, argüirse que, al referirse el artículo 130 LGT a la recaudación de los tributos, una enmienda que significara alguna obstaculización para el eficaz desenvolvimiento de la actividad recaudatoria podría traducirse en una disminución de los ingresos, por lo que tal enmienda quedaría afectada por las restricciones resultantes del artículo 134.6 de la Constitución. Con independencia de que tal interpretación sería, en mi opinión, inadmisibles, pues supondría dar al precepto constitucional citado un alcance excesivo, resulta que, de aceptarse el anterior planteamiento, habría que considerar que el artículo 130 LGT guarda directa relación con las previsiones de

⁵ Por poner sólo algún ejemplo especialmente llamativo puede citarse el caso de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, norma predominantemente sustantiva y penal, en cuyas disposiciones adicionales se incluye la completa regulación de un proceso civil especial.

ingresos presupuestarios, por lo que estaría plenamente justificada su inclusión en la Ley de Presupuestos.

Tampoco hay lesión alguna del principio de seguridad jurídica en la modificación del artículo 130 LGT por la LP 88. En efecto, como atinadamente afirma el Magistrado discrepante, los términos en los que se expresa la norma cuestionada «excluyen cualquier incertidumbre respecto a su contenido, a su fuerza vinculante y a la extensión de su pretensión de validez». Más aún, puede añadirse que lo que realmente genera una situación de incertidumbre y de inseguridad es la declaración de inconstitucionalidad del precepto, ya que obliga a prescindir de la regulación concreta —más o menos afortunada, pero cierta— que en el mismo se contenía sobre las autorizaciones de entrada en domicilios en los procedimientos de apremio por deudas tributarias, quedando como única cobertura la regulación general prevista por el artículo 87.2 de la LOPJ, precepto que se limita a establecer la competencia de los jueces de Instrucción para acordar las referidas autorizaciones, pero que nada dice acerca de los requisitos que condicionan la obtención de la autorización judicial ni del procedimiento a seguir, cuestiones que sí encontraban alguna respuesta en el anulado artículo 130 LGT.

* * *

El Tribunal Constitucional, al declarar la inconstitucionalidad del artículo 130 LGT sobre la base de la que considera «ilegítima» inclusión del precepto en una Ley de Presupuestos, deja sin resolver la cuestión de la posible inconstitucionalidad de la referida norma por razones «de fondo», es decir, por no ser compatible su contenido con las exigencias derivadas del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio reconocido por el artículo 18.2 de la Constitución. Merece la pena, no obstante, dedicar algunas líneas a esta cuestión, aunque sólo sea porque la decisión del Tribunal Constitucional deja abierta la posibilidad de una futura «restauración» del anulado artículo 130 LGT mediante ley ordinaria, dejando intacta la redacción que dio al precepto la LP 88. Ante esta posibilidad, me parece sumamente conveniente reflexionar sobre la compatibilidad del contenido del anulado artículo 130 LGT con el artículo 18.2 de la Constitución, ya que, de llegar a la conclusión de que el contenido del precepto cuestionado no respetaba las exigencias derivadas del derecho a la inviolabilidad del domicilio, no podría considerarse admisible una pura y simple «restauración» de la norma por medio de una ley ordinaria.

El artículo 130 LGT disponía que «previa exhibición del documento, individual o colectivo, acreditativo de la deuda tributaria, los Jueces de Instrucción autorizarán, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la solicitud, la entrada en el domicilio del deudor, siempre que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada». La conformidad de este precepto con el artículo 18.2 de la Constitución debe enjuiciarse confrontando su contenido con la doctrina general establecida por el propio Tribunal Constitucional en cuanto a la necesaria autorización judicial para la entrada en domicilios en actuaciones de ejecución de actos de la Administración Pública. Dicha doctrina general —de la que

la propia Sentencia 76/1992 ofrece, en su fundamento jurídico tercero, una exposición bastante completa— puede resumirse en los siguientes puntos:

1.º La autorización judicial es siempre necesaria cuando sea preciso entrar en un domicilio en el marco de actuaciones ejecutivas de actos administrativos realizadas por la Administración en virtud del principio de autotutela. No es necesaria una específica autorización judicial cuando la Administración actúe en ejecución de actos confirmados por sentencia firme de los Tribunales del orden Contencioso-Administrativo de la jurisdicción, pues en estos casos la resolución judicial confirmatoria del acto administrativo constituye título suficiente, a los efectos de lo dispuesto por el artículo 18.2 de la Constitución, para permitir la entrada en un domicilio cuando ello sea preciso para la ejecución del acto⁶.

2.º No es contraria a la Constitución la atribución de la competencia para acordar la autorización judicial a los jueces de Instrucción, ya que ello no supone que se confíe a dichos órganos el control de la legalidad y de la ejecutividad de los actos administrativos de cuya ejecución se trata, cuestiones éstas, que, en todo caso, siguen confiadas a los Tribunales del orden Contencioso-Administrativo⁷.

⁶ En la Sentencia 22/1984, de 17 de febrero, sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró que la resolución judicial confirmatoria de los acuerdos administrativos no proporcionaba, por sí sola, cobertura suficiente a la actuación concreta de entrada en un domicilio necesaria para la ejecución de los referidos actos. Según la citada sentencia, «de la facultad que el titular del derecho sobre el domicilio tiene de impedir la entrada en él es consecuencia que la resolución judicial o la resolución administrativa que ordenan una ejecución que sólo puede llevarse a cabo ingresando en un domicilio privado, por sí solas no conllevan el mandato y la autorización del ingreso, de suerte que cuando éste es negado por el titular debe obtenerse una nueva resolución judicial que autorice la entrada y las actividades que una vez dentro del domicilio pueden ser realizadas» (en sentido crítico frente a esta argumentación, cfr. DE LA OLIVA SANTOS: *Inviolabilidad del domicilio, jurisdicción y competencia, obligaciones solidarias y cosa juzgada*, en «Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid», núm. 3/1984, pág. 86). El propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia 160/1991, de 18 de julio, ha venido a rectificar la doctrina de la Sentencia 22/1984, declarando que no es necesario solicitar la autorización del Juez de Instrucción prevista por el artículo 87.2 LOPJ cuando la entrada en un domicilio sea necesaria para la ejecución de actos administrativos confirmados por sentencia judicial firme. Muy expresivamente, el Tribunal Constitucional afirma que «la introducción de una segunda resolución por un juez distinto no tiene sentido en nuestro ordenamiento, una vez producida, en el caso que se trata, una sentencia firme en la que se declara la conformidad a Derecho de una resolución expropiatoria que lleva anejo el correspondiente desalojo. Pues no cabe, una vez firme la resolución judicial, que otro órgano jurisdiccional entre de nuevo a revisar lo acordado y a reexaminar la ponderación judicial efectuada por otras instancias, que pudieran ser incluso de órdenes jurisdiccionales distintos, o de superior rango en la jerarquía jurisdiccional, pues ello iría en contra de los más elementales principios de seguridad jurídica. Y si no es posible una intervención judicial revisora, tampoco resulta admisible una segunda resolución judicial que no efectuara esa revisión, pues se convertiría en una actuación meramente automática o mecánica, confirmadora de la resolución judicial a ejecutar, lo que no constituye garantía jurisdiccional alguna ni responde a lo dispuesto en el artículo 18 CE».

⁷ Sobre los problemas que se planteaban en relación con la jurisdicción y competencia para acordar la autorización judicial antes de la LOPJ y en relación con la «doctrina» sentada al respecto por la STC 22/1984, cfr. el comentario de DE LA OLIVA SANTOS citado en nota anterior, págs. 82-87. En la Sentencia 144/1987, de 23 de septiembre, referida a un supuesto en el que se había otorgado la autorización judicial para entrada en lugar cerrado en ejecución de un acto administrativo impugnado

3.º Los Jueces de Instrucción, en el ejercicio de la función de garantía del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio que se les atribuye, deben enjuiciar, antes de autorizar la entrada en un domicilio, la correcta y debida individualización del sujeto que ha de soportar la ejecución forzosa del acto administrativo, verificar la apariencia de legalidad de dicho acto, con el fin de evitar que se produzcan entradas arbitrarias, asegurarse de que la ejecución del acto requiere efectivamente la entrada en el domicilio y, por último, garantizar que la irrupción en éste se produzca sin más limitaciones de los derechos fundamentales que aquellas que sean estrictamente necesarias⁸.

4.º No es preciso que la solicitud y posterior autorización judicial de entrada vayan precedidas de un previo requerimiento del consentimiento del titular del domicilio y tampoco es necesario que se dé audiencia a dicho sujeto en el seno del procedimiento judicial autorizatorio⁹.

A la luz de la anterior doctrina, el anulado artículo 130 LGT no merece reproche alguno de inconstitucionalidad en cuanto a su contenido sustancial —la exigencia de autorización judicial para la entrada en domicilios en procedimientos administrativos de apremio, del todo conforme con lo dispuesto por el artículo 18.2 de la Constitución¹⁰—, ni tampoco en cuanto atribuía la competencia para acordar la

ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal Constitucional establece una neta separación entre el control de legalidad de los actos de la Administración sujetos a Derecho administrativo, que sólo a los Tribunales del orden contencioso-administrativo de la jurisdicción corresponde y la garantía del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio en el marco de la ejecución de los actos de la Administración, que es lo que la LOPJ atribuye a los jueces de Instrucción. La Sentencia 76/1992 insiste en los mismos razonamientos, afirmando que «no es cierto... que el artículo 87.2 LOPJ permita al juez de Instrucción revisar la legalidad de los actos administrativos para cuya ejecución se solicita su autorización de entrada en domicilio» y que, por tanto, «no se invaden en absoluto las competencias propias y exclusivas de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, bajo cuya competencia se sitúa todo lo referente a la legalidad del acto administrativo, su ejecutividad inmediata y su suspensión». Y, más adelante, proclama que «los Tribunales que controlan la legalidad de los actos administrativos y su ejecutividad... son los del orden contencioso-administrativo» y que el Juez de Instrucción, al pronunciarse acerca de las solicitudes de autorización de entrada no es «el juez de la legalidad ni de la ejecutividad de los actos administrativos».

⁸ El Tribunal Constitucional descarta, así, la legitimidad constitucional de cualquier planteamiento que pretendiera reducir la intervención del Juez de Instrucción a una actuación puramente mecánica y carente de toda virtualidad garantizadora., Cfr., al respecto, aparte de la Sentencia objeto de comentario, STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 3.º, último párrafo; STC 137/1985, fundamento jurídico 5.º, último párrafo, y STC 160/1991, de 18 de julio, FJ 9, último párrafo.

⁹ Así lo aclara el Auto 129/1990, de 26 de marzo, basándose en que del artículo 18.2 de la Constitución no se deduce que el requerimiento y la negativa del interesado sean condición necesaria de la eficacia habilitante de la resolución judicial y en que, de entenderlo así, la eficacia de la actuación de la Administración en la ejecución forzosa de sus actos se vería seriamente comprometida en muchos casos. La propia STC 76/1992 confirma esta doctrina en FJ 2.º, apartado b).

¹⁰ Quizá convenga recordar que la exigencia de autorización judicial para la entrada en domicilios en procedimientos de apremio administrativos no supone ninguna novedad en nuestro ordenamiento jurídico. Dicha exigencia aparecía ya en la redacción originaria del artículo 130 LGT, de fecha 28 de

autorización a los Jueces de Instrucción, ni, finalmente, en cuanto no condicionaba la concesión de la autorización a un previo requerimiento infructuoso del consentimiento del titular del domicilio ni establecía un trámite de audiencia previa de éste en el procedimiento para la obtención de la autorización.

El problema se plantea, sin embargo, al confrontar el contenido del declarado inconstitucional artículo 130 LGT con la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al alcance del control que corresponde a la autoridad judicial en orden a la decisión sobre autorización de entrada. Según el indicado precepto, el Juez debía decidir acerca de la autorización para entrada en domicilio a la vista del «documento, individual o colectivo, acreditativo de la deuda tributaria» y de la manifestación efectuada por el órgano recaudador de «haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de aquella entrada», y la decisión judicial debía producirse en el plazo de «las veinticuatro horas siguientes a la solicitud». No me parece dudoso que con tan magros elementos de juicio y en un plazo tan breve no puede cumplirse adecuadamente con la función de garantía del derecho a la inviolabilidad del domicilio que a la intervención judicial corresponde.

En efecto, mal puede el Juez de Instrucción juzgar adecuadamente sobre la correcta y debida individualización del sujeto que ha de soportar la ejecución forzosa del acto administrativo y sobre la apariencia de legalidad y ejecutividad de dicho acto, teniendo a la vista únicamente la certificación de descubierto. El propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia 137/1985, refiriéndose a la vía de apremio administrativa para la ejecución de deudas tributarias, decía que su regulación legal «requiere la práctica de una liquidación, de la que resulte un deudor tributario concreto, con la consiguiente notificación al mismo, y subsiguiente impago; relación certificada de deudores o certificaciones de descubierto, dictándose providencia de apremio por la que se despache la ejecución contra el patrimonio del deudor, providencia que ha de notificarse también al deudor, pasándose luego en su caso al embargo de bienes de éste, incluso con entrada en el domicilio del mismo» (FJ 5). Pues bien, de lo anterior se deduce, a mi juicio, que un adecuado enjuiciamiento sobre la correcta individualización del deudor tributario y sobre la apariencia de legalidad y ejecutividad del acto administrativo sólo puede hacerse teniendo a la vista, por lo menos, además del «documento individual o colectivo acreditativo de la deuda tributaria», la liquidación tributaria y la providencia de apremio, con las respectivas acreditaciones documentales de su notificación al deudor, elementos, todos ellos, de

diciembre de 1963 y muy anterior, por tanto, al reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio y al desarrollo jurisprudencial del alcance de tal derecho. La modificación introducida por la LP 88 en el artículo 130 LGT no afectaba al contenido sustancial de la norma —la exigencia de autorización judicial para la entrada en domicilios, que permanece intacta— sino que se limitaba a atribuir la competencia para conceder la autorización, antes confiada a los Jueces de Paz, comarcales o municipales, a los Jueces de Instrucción —como consecuencia de lo dispuesto por el artículo 87.2 LOPJ— y a introducir la exigencia de que se manifieste por los órganos de recaudación haber perseguido cuantos bienes sea posible trabar sin necesidad de entrar en el domicilio del deudor. Lo inocuo de las modificaciones aumenta la perplejidad ante el sorprendente argumento del Tribunal Constitucional sobre la inseguridad jurídica que supone su introducción en una Ley de Presupuestos.

los que la Administración tributaria debe disponer y cuya aportación junto con la solicitud de entrada no debe entrañar especial dificultad.

Por otro lado, mal puede el Juez asegurarse de que la ejecución del acto requiere efectivamente la entrada en el domicilio, sobre la base de la simple manifestación del órgano recaudador de que se han perseguido infructuosamente otros bienes. En este caso, debería exigirse a la Administración que aportara acreditación documental de las gestiones infructuosamente realizadas (certificaciones registrales negativas, certificaciones administrativas sobre titularidad de vehículos, etc.). Si de verdad se han buscado otros bienes, ningún problema ha de plantear la exigencia de que se aporten tales documentos; en otro caso, la simple manifestación del órgano recaudador se convertiría en una vana formalidad de nula virtualidad garantizadora.

Aclarado que, con los elementos que el artículo 130 LGT ponía a disposición del juez, no podía éste cumplir satisfactoriamente con la función de garantía del derecho a la inviolabilidad del domicilio que le corresponde, aún es preciso preguntarse si el indicado precepto obligaba al juez a decidir sin tener en cuenta otros elementos o, por el contrario, dejaba abierta la posibilidad de que se recabaran de la Administración tributaria todos los documentos que el juez considerase precisos para fundamentar adecuadamente su decisión. Lo primero conduciría inexorablemente a la inconstitucionalidad del contenido del precepto citado, ya que, en tal caso, dicha norma se convertiría en un insalvable obstáculo para el adecuado cumplimiento de la función de garantía que la Constitución confía a la autoridad judicial; lo segundo permitiría salvar por vía interpretativa la constitucionalidad del contenido del precepto, aunque con la consiguiente merma de la seguridad jurídica derivada de la posibilidad de que no todos los jueces interpretaran la norma con la misma «sensibilidad constitucional».

En mi opinión, la interpretación correcta del anulado artículo 130 LGT es la que conduce a la conclusión de que los jueces debían conceder la autorización de entrada sobre la base del mero cumplimiento de los dos requisitos formales que dicho precepto establecía: aportación del documento acreditativo de la deuda y manifestación de haber buscado sin éxito otros bienes. Se apoya esta interpretación en el claro tenor literal del precepto y, muy particularmente, en el imperativo «autorizarán», empleado por la norma, y en el brevísimo plazo de veinticuatro horas que se concede al juez para adoptar la decisión, plazo que por sí sólo excluye toda posibilidad de una interpretación generosa que diera cabida en la norma a eventuales aportaciones complementarias de documentos y/o ampliación de alegaciones por parte de la Administración solicitante. Desde esta perspectiva, me parece clara la inconstitucionalidad del artículo 130 LGT, no ya por haber sido redactado en una Ley de Presupuestos, sino porque su contenido era incompatible con las exigencias derivadas del artículo 18.2 de la Constitución en cuanto a la garantía judicial de la inviolabilidad del domicilio.

Por lo demás, tampoco una solución que tratara de salvar, por vía interpretativa, la constitucionalidad del precepto sería satisfactoria. Interpretar que el artículo 130 LGT

no excluía que se pudiera exigir a la Administración aportar otros documentos y/o efectuar otras alegaciones, más allá de lo estrictamente exigido por el tenor literal de la norma, hubiera generado, esta vez sí, una grave inseguridad jurídica, al privar de toda certidumbre al contenido del precepto. En cualquier caso, pues, parece desaconsejable que la situación producida como consecuencia de la Sentencia 76/1992 se resuelva con una pura y simple «restauración», mediante ley ordinaria, de la norma contenida en el anulado artículo 130 LGT. La nueva regulación de la autorización de entrada en domicilios en el procedimiento administrativo de apremio debe hacerse teniendo en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la función de garantía del derecho a la inviolabilidad del domicilio que el artículo 18.2 de la Constitución atribuye a la autoridad judicial, debiendo exigir a la Administración que acompañe a la solicitud todos los elementos que sean precisos para que el juez pueda adecuadamente cumplir dicha función y concediendo al Juez un plazo suficiente para poder estudiar con el detenimiento preciso los antecedentes y decidir sin precipitación. Por lo demás, sería conveniente que se regulara la propia práctica de la entrada en el domicilio, una vez autorizada, estableciéndose mecanismos adecuados para que el Juez pueda efectivamente garantizar que la irrupción en aquél se produzca sin más limitaciones de los derechos fundamentales que aquellas que sean estrictamente necesarias.

Jaime VEGAS TORRES
Profesor Titular Interino de Derecho Procesal.
Universidad Complutense de Madrid