

LA COLABORACIÓN DE ENTIDADES
PRIVADAS EN MATERIA DE INSPECCIÓN
Y CONTROL DE RIESGOS:
APROXIMACIONES A LA REALIDAD CHILENA

COLLABORATION BETWEEN PRIVATE
ENTITIES AND PUBLIC ADMINISTRATION
IN INSPECTIONS AND RISKS CONTROL ISSUES:
APPROACHES TO CHILEAN REALITY

*Brigitte Leal Vásquez**

Resumen

El presente artículo aborda el desarrollo que en Chile ha tenido la colaboración de entidades privadas con la Administración en materias propias de inspección y control de riesgos. Se analiza el contexto en que ella surge, sus fundamentos, su naturaleza jurídica y las diversas técnicas de intervención utilizadas por el ordenamiento para su consagración en diversos sectores de referencia.

Palabras claves: Entidades Colaboradoras, Inspección, Fiscalización, Administración Pública.

Abstract

This article discusses the development of cooperation between private entities and Public Administration in Chile, especially in the field of inspection and risk control issues. It analyzes the context in which it arises, its foundations, its legal structure and the different techniques used for the legal system to embed it in some reference areas.

Keywords: Collaborating Entities, Inspection, Supervision, Public Administration.

* Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Abogada asistente del Tribunal Constitucional de Chile. Artículo recibido el 24 de enero de 2016 y aceptado para su publicación el 4 de marzo de 2016. Correo electrónico: bleal@tcchile.cl.

La inspección administrativa, como una de las modalidades más paradigmáticas de fiscalización, ha tenido un aumento exponencial en las últimas décadas. Progresivamente, innumerables ordenamientos sectoriales la han contemplado, en virtud de las importantes ventajas que ella posee como mecanismo de comprobación directa del cumplimiento de determinados ordenamientos normativos.

Aun cuando, tradicionalmente, la potestad de inspección ha sido asociada al ejercicio de una función pública soberana, se observa un nuevo fenómeno en la puesta en práctica de esta actividad. Hoy en día, no sólo los tradicionales inspectores o fiscalizadores realizan este tipo de actividades, sino también algunas entidades privadas que, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, colaboran con la Administración en la realización de dichas labores. Dicha colaboración adquiere un verdadero protagonismo en áreas donde la técnica y el desarrollo tecnológico son criterios imperantes en la evaluación y en la toma de decisiones públicas.

Dado lo anterior, en el presente artículo se abordarán los elementos que contextualizan al fenómeno de la colaboración privada en materia de control e inspección, realizando además un análisis normativo de cómo éste ha sido incorporado a nuestro ordenamiento jurídico. Para ello, se hará especial referencia a la naturaleza jurídica que ha asumido esta colaboración, en sus diversas variantes. Finalmente, y a modo ilustrativo, se hará referencia a algunos casos presentes dentro del ordenamiento jurídico nacional y que dan cuenta del alcance de este fenómeno en la actualidad.

1. El fenómeno de la colaboración privada en materia de inspección y control de riesgos

El punto de partida para el análisis de este fenómeno se sitúa en la pregunta por la titularidad y el ejercicio de ciertas funciones tenidas por intrínsecamente estatales. Desde sus inicios, la configuración dogmática y normativa de la potestad de inspección de la Administración permitía sostener, sin mayor discusión al respecto, su completa titularidad y ejercicio estatal¹. Así, la potestad inspectora no podía ser delegada en particulares, puesto que se entendía como una función pública soberana e integrante del núcleo duro de potestades estatales. Los particulares poco o nada se

¹ Ricardo RIVERO ORTEGA, *El Estado Vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, p. 149.

relacionaban con el ejercicio de esta potestad, quedando muchas veces relegados solamente a la figura del denunciante o del informante².

Sin embargo, durante las últimas décadas, los factores que inicialmente justificaban la completa titularidad y ejercicio de labores de inspección, han cambiado. Desde luego, los cambios en la economía, en la configuración de las industrias y en la proliferación de importantes regulaciones administrativas sobre estas actividades son los factores más importantes que explican este cambio. El ostensible aumento de la participación privada en la economía ha traído como correlato el incremento de la necesidad por comprobar, en general, el grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico. De ahí que haya aumentado considerablemente el número de inspecciones y que estas sean realizadas principalmente por la Administración con algunos grados de participación por parte de sujetos privados. Lo anterior se ha ido configurando como una alternativa que ha perdurado durante las últimas tres décadas³.

Por otra parte, el imperio de la técnica y del desarrollo tecnológico en ciertos ámbitos de la sociedad también han contribuido a explicar, en gran medida, el aumento de la colaboración de entidades privadas en ciertas funciones administrativas. La sociedad postindustrial requiere un gran espectro de conocimientos técnicos, muchos de los cuales la Administración no está en condiciones de gestionar satisfactoriamente. Por tanto, es aquí donde resulta útil y relevante el aporte de los particulares, con el despliegue de medios personales y materiales que ellos poseen, para coadyuvar a la Administración en el ejercicio de sus funciones⁴.

Finalmente, otro importante factor que explica el presente fenómeno viene dado por una cierta definición de prioridades por parte de los gobiernos frente al nuevo escenario global. Con medios materiales y personales naturalmente limitados, es inevitable que el ejercicio de funciones públicas por órganos administrativos sea más fuerte en algunos ámbitos que en otros. En estos últimos, en la medida que se cumplan determinados requisitos, se ha tornado razonable y justificada la colaboración de los privados en el ejercicio de labores de inspección, como lo veremos a lo largo de este trabajo.

² Sin ir más lejos, en España, y en un área paradigmática como lo es la inspección laboral, la Inspección del Trabajo fue concebida como una función propia de la soberanía del Estado, exclusiva e indelegable a los particulares. Véase Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, p. 501.

³ Véase Dolors CANALS, *El Ejercicio por Particulares de Funciones de Autoridad (control, inspección y certificación)* p. 282.

⁴ Dolors CANALS, "El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración", p. 25.

En síntesis, el aumento de la actividad de los privados en los diversos sectores económicos que han sido regulados por el Derecho ha traído como necesidad un aumento de la actividad de inspección; además, la limitación estructural de medios materiales y personales obliga a buscar diferentes soluciones para dar cumplimiento a los objetivos de interés público que tiene encomendados la Administración. Así, hoy en día, parte importante de la actividad de fiscalización y control que realiza la Administración no es concebida como una actividad puramente administrativa, sino que permite la incorporación de actividad privada colaborativa, supeditada en su conducción a las directrices generales que la Administración establezca para su ejercicio.

El tratamiento sistemático de este fenómeno ha tenido mayor fuerza en el extranjero. Así, por ejemplo, en España, el fenómeno de la colaboración privada en materia de inspección se ha dado con fuerza en ciertos sectores donde el riesgo que generan ciertas actividades humanas es significativo, tales como la inspección técnica vehicular, la seguridad y calidad industrial, el riesgo sanitario y ambiental, entre otros⁵. En dicho país, además de ser una realidad normativa, ha poseído un reconocimiento a nivel jurisprudencial⁶.

Ahora bien, en cuanto a los fundamentos jurídicos que explican la colaboración prestada por particulares en materia de inspección y control de riesgos son variados⁷.

En primer lugar, existen argumentos basados en la configuración de la propia actividad de control de los riesgos. Al tratarse de una actividad desbordante, existe una mayor necesidad en ejecutarla. Dadas las actuales circunstancias y la limitada disponibilidad de bienes materiales y personales con que cuenta la Administración, se debe acudir a un cierto apoyo, brindado por los privados, para la ejecución de este tipo de actividades. Ello, podría sostenerse, otorga eficiencia al actuar de la Administración, al permitir focalizar el uso de sus recursos en áreas de mayor sensibilidad

⁵ Véase en Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, pp. 503-507.

⁶ Así, el Tribunal Supremo Español ha señalado que “el orden público se encuentra en proceso de privatización *ante la impotencia* de [la Administración] *para una gestión eficaz de las funciones de soberanía*, acudiendo con frecuencia a la colaboración de la empresa privada”. Con ello, la más alta magistratura española ha recogido el argumento de la mayor eficacia en la gestión de la Administración para hacer frente al aumento de los riesgos propios asociados a la técnica, todo lo cual justificaría la colaboración de los particulares en las labores de inspección y, genéricamente, en la verificación del cumplimiento de las normas. Véase en Agustín GARCÍA, *La Potestad Inspectoral de la Administración del Estado*, p. 250.

⁷ En esa materia se sigue a Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, pp. 510-517.

social, encargando a los privados la realización de controles en otras esferas de riesgos, donde existe un mayor consenso en la legitimidad de la participación de entidades privadas.

A este respecto, cabe hacer presente que el argumento de la mayor eficiencia posible en el ejercicio de estas funciones no debe interpretarse solamente desde el tradicional enfoque con el cual se aprecia, es decir, desde el mero reduccionismo económico de la disminución de costos, sino en que ella también implica un juicio sobre el cumplimiento efectivo de los intereses públicos cuya satisfacción ha sido encomendada previamente y de manera permanente a la Administración⁸.

En segundo lugar, existen otro tipo de fundamentos, amparados más bien en el grado de amplitud que posee el principio de legalidad para otorgar competencias a entidades colaboradoras privadas en el ejercicio de actividades de fiscalización, inspección y control de riesgos. Estos argumentos, más bien, fundamentan la posibilidad de colaboración privada en estas materias analizando directamente las disposiciones constitucionales o legales atinentes en la materia y que puedan servir de base para otorgar un título habilitante a los privados para el ejercicio de estas actividades.

Al tratarse este último de un fundamento jurídico positivo, sólo resulta aplicable en aquellos ordenamientos donde existan disposiciones que se pronuncian sobre el tema. Nuestro país no posee cláusulas normativas que de manera directa se pronuncien sobre la gestión de funciones públicas por particulares. Tampoco existe alguna norma que las prohíba en algún sentido. Sin embargo, otros ordenamientos, que han experimentado la existencia este fenómeno, han establecido algunas directrices normativas para ello. El caso de España vuelve a ser ilustrativo: la ley excluye de la gestión indirecta de los servicios públicos por parte de particulares a todas aquellas actividades que impliquen el ejercicio de autoridad de los poderes públicos⁹. Lo anterior permite concluir que los particulares no podrían realizar actividades que impliquen el ejercicio de potestades públicas. Sin embargo, en tal ordenamiento, tanto la ley como el reglamento han contemplado excepciones, habilitando a particulares para el ejercicio de estas potestades en ciertos contextos específicos¹⁰.

⁸ Véase en Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, p. 512.

⁹ Se trata de lo establecido en el artículo 156.1 de la LCAP y del artículo 85.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

¹⁰ Esta cobertura legal posee algunas atenuaciones en el caso de los municipios, ya que podría admitirse la existencia de ordenanzas municipales de inspección técnica de edificios, por ejemplo, fundada en normas generales de leyes de suelo o urbanismo. Véase en Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, pp. 515-517.

En síntesis, la colaboración privada en materia de fiscalización, inspección y control de riesgos resulta interesante de analizar por diversas razones. Desde luego, por el auge que en las últimas décadas ha tomado, pero además porque se trata de un caso donde los particulares se mueven, con distintos grados de intensidad, dentro de la esfera de las potestades públicas concedidas originalmente a la Administración. Así, dar cuenta de este fenómeno, analizando su configuración teórica y normativa, permite comprender de mejor manera los lineamientos que la misma asume y el alcance que hacia el futuro tenga en nuestra realidad nacional.

2. *Naturaleza jurídica de las entidades colaboradoras*

En torno a la naturaleza jurídica de las entidades privadas colaboradoras, han sido examinados dos puntos de vista: el primero, relativo a su forma jurídica y, el segundo, en torno al tipo de funciones que realizan y las consecuencias que de ello se derivan.

Respecto a la forma jurídica, se trata de entidades que se organizan bajo normas propias de Derecho privado. Además, suelen poseer un campo de especialización determinado. Ello se demuestra en la existencia de personal altamente técnico para el desarrollo de sus funciones y la disposición de medios tecnológicos apropiados para analizar el grado de cumplimiento de ciertos parámetros objetivos. Evidentemente, quien evalúa la idoneidad técnica y profesional de la entidad, en su conjunto, es un tercero: una entidad acreditadora. Esta entidad puede ser privada o pública¹¹.

Luego, la siguiente pregunta sobre la naturaleza jurídica de estas entidades gira en torno a la determinación de las funciones que ellas realizan en concreto. A este respecto, en el Derecho comparado se han presentado interesantes discusiones en torno a las diferencias de fondo que existen entre una mera actividad de control y la actividad de inspección propiamente tal.

Así, la actividad de colaboración de las entidades privadas puede ser entendida solamente como una de mero control, esto es, de chequeo objetivo (y a veces automático) del cumplimiento de ciertos parámetros, los cuales son comunicados posteriormente a la Administración para

¹¹ Dolors CANALS, “El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración”, p. 40.

que sea ella quien evalúe los resultados de la actividad de comprobación realizada por las entidades privadas¹². Bajo este prisma, los particulares sólo comprueban hechos, pero no pueden ejercer la inspección, ya que esta actividad se reserva sólo para el ejercicio de una potestad administrativa conducente a la dictación de específicos actos administrativos¹³. Así, ciertos autores destacan las limitaciones estructurales que posee este tipo de actividad en relación al ejercicio de la potestad administrativa de inspección¹⁴.

Por el otro lado, existe otra visión, más amplia si se quiere, respecto de las funciones que desarrollan estas entidades. Bajo la misma, se ha sostenido que debido al desarrollo histórico de fenómenos extrajurídicos, como el avance tecnológico y el aumento del riesgo de la vida en sociedad, es posible sostener que ciertas entidades privadas, bajo específicas circunstancias normativas, pueden contribuir de manera directa con la Administración en el ejercicio de la potestad administrativa de inspección.

¹² Véase Agustín GARCÍA, *La Potestad Inspectoral de la Administración del Estado*, p. 251.

¹³ Dicho argumento tiene base en lo dispuesto en el artículo 15.5 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Así, el abandono del ejercicio de ciertas potestades públicas, como la inspectora, encomendándolas a su vez a los particulares, afectaría a los principios que rigen el Estado de Derecho, fundamentalmente la seguridad pública. Los particulares sólo podrían realizar actividades de asistencia, pero no de sustitución de la Administración en esta área. Véase Agustín GARCÍA, *La Potestad Inspectoral de la Administración del Estado*, p. 249.

¹⁴ A este respecto, Agustín García ha sostenido que: “La potestad inspectora presenta algunas peculiaridades que, en principio, podrían impedir una transferencia al ámbito privado. En el debate sobre la huida del Derecho administrativo se ha observado que deben quedar al margen lo que tradicionalmente son funciones que han girado y giran en torno a la idea “tan polémica – y revisada – como es la soberanía”. Se trata de aquellas potestades que responden a la esencia de lo público, los cometidos básicos de la Administración y que definirían su razón de ser. En términos generales, la inspección respondería a este esquema. El control del cumplimiento de las normas y su vigilancia implica que sean los propios poderes públicos, bajo formas de Derecho administrativo, los encargados de éstas. Además, la potestad inspectora tiene como fundamento la objetividad. Esto implica que deba ser la Administración la que pueda controlar las actividades sujetas a su potestad, sin que la inspección quede residenciada en los particulares y sin una posible renuncia a la aplicación de normas de Derecho administrativo”. Además, agrega: “La potestad de inspección supone una intervención en la esfera del individuo. Ésta se produce para calibrar el cumplimiento, en el sector de que se trate, con las normas reguladoras del mismo y con los actos que en su aplicación haya dictado la propia Administración. Esta correspondencia entre las disposiciones [de] sus actos de ejecución y la carga que se impone al ciudadano, explican que la potestad inspectora presente algunas dificultades para su traslado al ámbito privado”. Agustín GARCÍA, *La Potestad Inspectoral de la Administración del Estado*, pp. 242-243.

Los autores que comparten dicha visión¹⁵ señalan que las funciones que realizan las entidades privadas corresponden a auténticas funciones públicas, las cuales implican el ejercicio de autoridad y de todas sus prerrogativas, teniendo capacidad para tomar decisiones que sean vinculantes para los sujetos pasivos de la inspección¹⁶. Así lo ha afirmado la más reciente doctrina que se ha ocupado del estudio de la labor que realizan estas entidades. De acuerdo a Canals, estas entidades ejercen la potestad administrativa de decidir de forma unilateral, por medio de actos administrativos. Por tanto, dichas entidades no se limitan a realizar una labor técnica o material de mera comprobación sino que realizan, en definitiva, una actividad jurídico-administrativa¹⁷.

Por otra parte, se ha puntualizado qué significa el término “colaborar”. Para Fernández, el término “colaborar” ha alcanzado una dimensión bastante más extensa que su sentido originario puesto que, en los hechos, la actividad de inspección de la Administración ha pasado a un segundo plano, teniendo ella lugar cuando surge desacuerdo entre los sujetos fiscalizados y las entidades colaboradoras o cuando es necesario supervisar la actividad de control de las mismas, de tal modo de constituir una “segunda línea defensiva de la legalidad”¹⁸. Por ello, aunque se sigue manteniendo

¹⁵ Fernández detalla las atribuciones que estas entidades podrían llegar a tener, de la siguiente manera: “Asimismo, en el desarrollo de sus actuaciones, por lo general, las entidades colaboradoras en el ejercicio de las funciones de inspección acceden a las instalaciones y locales de las empresas inspeccionadas, a sus equipos y materiales, e, incluso, a información sensible acerca de sus procesos de producción y cuya divulgación podría afectar a su competitividad. Además estas entidades colaboradoras están facultadas para requerir la colaboración activa de los responsables de las empresas y, en su caso, de terceros, así como para adoptar, en determinados supuestos –tal como se verá–, medidas que inciden sobre el libre ejercicio de la actividad inspeccionada”. Por lo demás, agrega lo siguiente: “consideramos artificial una neta distinción entre una actividad de inspección a cargo de la Administración y una mera actividad de control a cargo de entidades privadas, sobre todo si se repara en el hecho de que, a menudo, el ordenamiento contempla la colaboración privada –tal como se ha visto en modelo concesional– como una alternativa que se ofrece a la Administración, en el sentido de que éste puede optar por ejercerla directamente por sí misma o mediante una entidad o agente delegado”. Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, pp. 531-532.

¹⁶ Si la inspección se concibe completamente como una función pública, sólo cabría la delegación. En España, hay casos de delegación de funciones entre la Administración y los particulares. La técnica de la delegación conlleva que los actos del delegado se consideran como dictados por la autoridad que haya conferido la delegación. Véase en Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, pp. 534-535. En Chile, no existe una normativa que autorice aquello.

¹⁷ Véase Dolores CANALS, *El Ejercicio por Particulares de Funciones de Autoridad (control, inspección y certificación)*, p. 282.

¹⁸ Véase Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, p. 508.

el término “colaboración”, lo que alude a un auxilio con respecto a una actividad principal, en estricto sentido, estamos ante un verdadero ejercicio directo y principal por parte de los sujetos privados de las actividades de inspección y control. De esta manera, aun cuando reconoce la verdadera extensión de este fenómeno, opta por mantener la expresión “colaboración”, ya que de todas formas se trata de una actividad ajena, estando siempre subordinada a las directrices que a este respecto brinda la Administración¹⁹.

En síntesis, si bien hoy en día no existe una postura doctrinaria mayoritaria al respecto, pareciera ser que, por el actual contexto en el cual se enfrenta la actividad de inspección, la colaboración de las entidades resulta necesaria en determinados sectores en los cuales la Administración no es capaz por sí sola de cubrir todos los espectros de fiscalización necesarios para velar el cumplimiento de las normas. Por ello, para ahondar más sobre la concreta naturaleza jurídica de estas entidades, se requiere observar de manera directa los ordenamientos sectoriales correspondientes, cuestión que revisaremos a continuación.

3. El régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el Derecho nacional

Como señalamos anteriormente, el auge de la colaboración privada en materia de inspección y control de los riesgos ha comenzado a cobrar fuerza durante los últimos años, lo cual se ha traducido en una relativa consagración legal de dichos mecanismos. Lo anterior se demuestra en la diversidad de técnicas empleadas para permitir que estas entidades privadas entren en la escena de los procedimientos de fiscalización, de acuerdo a los parámetros que en las leyes y reglamentos se determinan.

En nuestro país, es posible observar algunos ejemplos de colaboración en diversos ordenamientos sectoriales. Usando diversos títulos habilitantes, el Legislador ha permitido que ellas interactúen con la Administración y con los particulares fiscalizados, atendiendo a las complejidades que el objeto de la fiscalización plantea en cada área específica.

A continuación, revisaremos a modo ejemplar algunos casos presentes dentro del ordenamiento jurídico nacional en donde se emplean técnicas de intervención administrativa para habilitar a entidades particulares en el ejercicio de funciones de inspección y control de riesgos. La primera de ellas es la concesión, técnica ampliamente utilizada en nuestro or-

¹⁹ *Ibid.*

denamiento en el ámbito del servicio público, pero que también tiene aplicación en materia de fiscalización. La segunda corresponde a la contratación, asociada largamente al suministro de bienes y servicios para el Estado. Finalmente, analizaremos la técnica de la autorización como título habilitante usado frecuentemente para habilitar a privados a ejercer estas labores, sobre todo en el ámbito de la certificación técnica.

A) LA CONCESIÓN COMO TÍTULO HABILITANTE

La concesión como técnica de intervención posee una larga tradición histórica en el Derecho Administrativo, siendo latamente estudiada por la doctrina. En nuestro ordenamiento, ella se ha entendido como una técnica de intervención en que la Administración le encarga a una persona privada la tarea de ejercer una actividad esencialmente pública, bajo los parámetros que la propia Administración determine. Esta modalidad puede ser otorgada al particular mediante un acto o contrato de concesión. El acto de concesión se reserva para los casos en que se gestionan bienes nacionales de uso público y el contrato para la gestión de un servicio público en particular²⁰.

Cuando el Legislador ha optado por otorgar concesiones a entidades colaboradoras para el ejercicio de actividades de inspección y control, se entiende que la función de inspección sigue siendo de exclusiva titularidad estatal, motivo por el cual la Administración se reserva las potestades de supervigilancia, control y dirección sobre dichas entidades colaboradoras²¹.

En términos generales, la facultad de conceder una concesión es, en su mayoría, discrecional, dado que su otorgamiento está sujeto, generalmente, a consideraciones de oportunidad y conveniencia para el interés público.

En nuestro país, la técnica de la concesión para habilitar a entidades privadas en el ámbito de la fiscalización ha sido usada en el caso de las plantas de revisión técnica, sector que en la actualidad gestiona el control sobre el riesgo vehicular. Hoy, dicho sector es operado en su totalidad por concesionarios, dando lugar a un verdadero sistema control y certificación, sujeto a fuertes regulaciones que garantizan a los usuarios el acceso universal e igualitario al mismo.

Hasta el año 1985, la revisión técnica de vehículos estaba consagrada en la Ordenanza General de Tránsito²². En ese entonces, correspondía a los

²⁰ Jorge BERMÚDEZ, *Derecho Administrativo General*, p. 172.

²¹ En lo sucesivo, se sigue a Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, pp. 518-528.

²² DFL N° 3.068, Ministerio de Justicia, de 27 de octubre de 1964. Publicado en el *Diario Oficial* el 31 de octubre de ese mismo año.

municipios revisar el estado mecánico de la generalidad de los vehículos, mientras que la Subsecretaría de Transportes de la época debía realizarla respecto de los vehículos de locomoción colectiva y de carga. En ambos casos se contemplaba la opción de realizar esta revisión por establecimientos particulares, abiertos al público, con patente municipal para realizar este tipo de trabajos y que contaran con los medios y elementos necesarios para hacerlo. Estos establecimientos constituyen el primer antecedente de entidades privadas con competencias para inspeccionar y certificar las condiciones técnicas y de seguridad de los vehículos. La técnica utilizada, en este caso, era la autorización.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Tránsito, en 1985, que derogó a la referida Ordenanza, se mantuvo el anterior régimen, explicitando que tanto el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones como ciertas municipalidades tendrían las facultades necesarias para autorizar el funcionamiento de los establecimientos particulares de revisión técnica de vehículos.

Posteriormente, la Ley N° 19.495, de 1997, introdujo importantes modificaciones a la Ley del Tránsito en esta materia, concentrando la facultad de otorgar concesiones a los establecimientos de revisión técnica sólo en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, órgano que quedó facultado –de acuerdo al artículo 95 de la Ley de Tránsito– para licitar esta función de homologación de vehículos entre empresas que persiguieran fines de lucro, de acuerdo a las exigencias que se plantearan en las respectivas bases de licitación. De esta manera, se consagra a la licitación pública como sistema de elección de las empresas concesionarias que inspeccionan y certifican las condiciones de los vehículos motorizados en el país.

La Ley N° 18.696, de 1988, atribuyó al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la posibilidad de fijar por regiones, provincias o comunas del país, los establecimientos que podrán realizar revisiones técnicas vehiculares, aludiendo que la concesión de las mismas se hará mediante un procedimiento de licitación pública. El uso de la concesión, en este sector de referencia, viene dado por dos consideraciones: primero, porque implica la utilización de bienes nacionales de uso público, de manera distribuida a lo largo de todo el país para garantizar su acceso a la población; segundo, porque resulta necesario utilizar el procedimiento de licitación pública para asegurar que los limitados puntos de inspección y control sean ocupados por entidades privadas que cumplan rigurosamente con los criterios técnicos y económicos que la Administración previamente define. Desde este momento en adelante, se habla de “plantas revisoras”, las que en la actualidad son reguladas por dicha ley, por el Título VII de la Ley del Tránsito y por el Decreto Supremo N° 156, de 16 de octubre

de 1990, publicado en el *Diario Oficial* el 29 de noviembre de 1990. En esta última normativa se contienen todos los requisitos para obtener la concesión, reglamentándose además el procedimiento de selección y el funcionamiento general de la concesión.

Cabe hacer presente que, en España, el caso de la ITV ha sido tratado como un ejemplo de colaboración privada que sólo se limita a realizar labores de mero control y no de actividades que impliquen el ejercicio de una potestad pública²³. En Chile, por el contrario, no se ha planteado una discusión semejante al respecto. Sin embargo, estas entidades son los únicos actores encargados de certificar el buen estado de los vehículos que transitan por las calles, no existiendo un órgano público que realice dichas funciones de manera concurrente. En la actualidad, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones se limita a fiscalizar el correcto desempeño de estas plantas de revisión técnica, pero no realiza labores materiales de inspección a privados.

B) LA CONTRATACIÓN COMO TÍTULO HABILITANTE

En segundo lugar, la contratación también ha sido utilizada por la Administración como una vía para habilitar a entidades privadas en el ejercicio de actividades de fiscalización. La mayor utilización de esta técnica durante las últimas décadas se inserta en el fenómeno largamente conocido como la huida del Derecho Administrativo²⁴.

Dentro de nuestro ordenamiento, entendemos por contrato administrativo el acuerdo de voluntades que existe entre un órgano de la Administración, que actúa dentro de sus competencias, y un particular u otro organismo público actuando como particular, que tiene por finalidad la satisfacción de ciertas necesidades públicas, generando entre ambas partes derechos y obligaciones²⁵.

La técnica de la contratación suele ser usada para proveer al Estado de ciertos bienes, que requiere para el desempeño diario de las actividades

²³ Así, se ha sostenido que “la mal llamada ‘inspección técnica de vehículos’ no constituye propiamente una actividad de inspección tal y como la hemos definido, sino simplemente una actividad de comprobación y control. Si el vehículo que ha sido objeto de control no supera los datos objetivos que se comprueban, simplemente no se emite el certificado de conformidad, pero eso no tiene más consecuencia jurídica externa. Hasta que el vehículo no sea detenido y sometido a una actividad propia de inspección por parte de los agentes de la autoridad, no puede decretarse, por ejemplo, la inmovilización del mismo”. Carlos PADRÓS REIG, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, p. 23.

²⁴ Véase Eva DESDENTADO, *La Crisis de Identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, p. 87.

²⁵ Véase Jorge BERMÚDEZ, *Derecho Administrativo General*, p. 141.

administrativas. Sin embargo, también es usada para proveer de ciertos servicios, siendo este el contexto donde se aplica a la contratación de entidades técnicas que colaboren con la Administración en labores de inspección y control. A este respecto, nuestro ordenamiento contempla la colaboración de privados en el ámbito de la fiscalización sanitaria, donde resulta de vital importancia gestionar y controlar los innumerables focos de riesgos que inciden en la salud pública.

Este tipo de fiscalización, de radical importancia en el desarrollo de diversas actividades empresariales en nuestro país, constituye un ámbito en el cual confluyen las competencias de diversos órganos de la Administración del Estado. Ello se explica en virtud de la amplitud de intereses públicos que con este tipo de fiscalización se protegen, comprendiendo tanto la protección directa de la salud humana (ámbito sanitario propiamente tal) como la protección del ambiente en cuanto afecte a la salud de la población, abarcando el tratamiento de las aguas, el aire, el suelo, entre otros elementos y componentes ambientales (ámbito sanitario-ambiental). De esta manera, se da cumplimiento al mandato constitucional de asegurar el derecho a la protección de la salud, garantizando el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo²⁶.

De acuerdo al artículo 4º, N°s 3 y 4, del DFL N° 1, Ministerio de Salud, de 2005, corresponde al Ministerio de Salud velar por el debido cumplimiento de las normas de salud. Además, a dicho Ministerio le corresponde efectuar la vigilancia en el área de la salud pública y evaluar la situación de salud de la población. Así, el órgano fiscalizador en materia sanitaria es la SEREMI de Salud respectiva, la cual ejerce sus competencias de acuerdo a lo dispuesto en la ley orgánica que las rige y a las competencias que les otorga el Código Sanitario.

En este ámbito, la labor de inspección que realiza la SEREMI de Salud suele tener una gran presencia a nivel nacional²⁷. Sin embargo, la ley la habilita a encomendar estas labores a terceros debidamente certificados, cuando falten funcionarios públicos idóneos para realizarla, posibilidad que se encuentra consagrada en el artículo 4º N° 3, inciso tercero, del mencionado DFL. La norma aludida señala lo siguiente:

²⁶ Véase Brigitte LEAL, *La Potestad de Inspección de la Administración del Estado*, pp. 230 y ss.

²⁷ De hecho, se trata de un tipo de fiscalización fácilmente reconocible por los ciudadanos. Muchos de estos casos han terminado con la imposición de sanciones administrativas, además de adquirir una fuerte connotación pública. Así, por ejemplo, la fiscalización de locales de comida rápida ha sido tratada incluso por el Tribunal Constitucional, en la STC rol 2495, de 31 de julio de 2014.

“[l]a labor de inspección o verificación del cumplimiento de las normas podrá ser encomendada a terceros idóneos debidamente certificados conforme al reglamento, sólo en aquellas materias que éste señale y siempre que falte personal para desarrollar esas tareas y que razones fundadas ameriten el encargo. La contratación se regirá por lo dispuesto en la ley N° 19.886, debiendo cumplir la entidad, al menos, los siguientes requisitos: experiencia calificada en materias relacionadas, de a lo menos tres años; personal idóneo, e infraestructura suficiente para desempeñar las labores. En caso de que estas actividades puedan ser desarrolladas por universidades, las bases de la licitación deberán considerar esta condición con un mayor factor de ponderación”.

Como puede observarse, el Legislador establece los parámetros básicos en que la colaboración de los privados debe realizarse en el ámbito de la fiscalización sanitaria. En primer lugar, señala que ella sólo tiene lugar cuando falte personal y cuando existan razones fundadas que ameriten contar con dicha colaboración. Además, señala que dichos terceros deben ser idóneos y estar debidamente certificados conforme a las normas que contiene el reglamento que regula la materia. Finalmente, el Legislador optó por hacer aplicables a este respecto las prescripciones contenidas en Ley N° 19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Mediante su aplicación sería posible, entonces, lograr que se cumplan los dos requisitos necesarios para ser entidad colaboradora:

- a) poseer una experiencia calificada en la materia;
- b) tener medios personales y materiales suficientes. Por último, señala que las universidades poseen una ponderación mayor en el proceso de licitación, probablemente por estimar la ley que ellas cumplen de mejor manera los dos requisitos recientemente señalados.

En este caso, y al contrario de lo que ocurre con las plantas de revisión técnica, la Administración realiza de manera protagónica las labores de inspección. Muchas de ellas terminan con el establecimiento de diversas medidas correctivas, tales como la clausura o la prohibición temporal de funcionamiento, o bien con el inicio e instrucción de sendos procedimientos sancionatorios. Los particulares, por tanto, tienen un rol secundario, el cual viene dado por la determinación previa que realiza la autoridad sanitaria de si se cuentan o no con los recursos necesarios para hacer frente al gran volumen de fiscalización que la protección efectiva de la salud pública demande en un momento determinado.

C) LA AUTORIZACIÓN COMO TÍTULO HABILITANTE

Finalmente, la autorización administrativa es otra de las técnicas que ha utilizado el Legislador para habilitar a ciertas entidades particulares a colaborar con la Administración en el ejercicio de las funciones fiscalizadoras. Es, por otro lado, la técnica más usada en el Derecho comparado para este mismo propósito²⁸.

De la misma manera, es una de las técnicas de intervención más utilizadas por la Administración para controlar el desarrollo de ciertas actividades privadas, motivo por el cual ha adquirido una importancia transcendental en materia económica y social. Ella permite el despliegue legítimo de innumerables actividades privadas, buscando hacer consonantes objetivos particulares con aquellos propios de la sociedad en su conjunto.

En cuanto a su definición, ella puede ser entendida como un acto administrativo de contenido favorable en el cual se constata la existencia de un derecho, mediante la comprobación de ciertos requisitos exigidos para realizar una actividad específica²⁹. Tanto la doctrina como la normativa que la trata se refieren a ella de diversas maneras, usando el término licencia, dispensa o permiso. Sin embargo, se trata de una misma técnica de intervención administrativa.

Para entender el funcionamiento de esta técnica, resulta ilustrativa la distinción que dos destacados administrativistas hicieron en torno a ella décadas atrás. De acuerdo a Mayer, a través de la autorización, la Administración levanta una prohibición relativa recaída sobre una actividad privada, concediendo al particular el derecho de ejercerla, pero conservando el control sobre la misma para proteger los intereses públicos. Casi paralelamente, y de manera opuesta a tal lógica, Ranelletti destacó en la autorización su capacidad para remover impedimentos en el ejercicio de un derecho preexistente. Ambas tesis han encauzado el estudio de la autorización administrativa y la forma en que ella opera en los diversos sectores en que es contemplada³⁰.

En general, el contenido de la autorización es variado. En este trabajo, se hará un análisis de las autorizaciones que se otorgan a entidades que

²⁸ A este respecto, la utilización de la autorización administrativa ha experimentado un aumento significativo en Europa y, en especial, en España, en virtud de la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativo a los servicios en el mercado interior, conocida en general como Directiva de Servicios. Este tema es tratado por Julio GONZÁLEZ, "Autorizaciones, Comunicaciones Previas y Declaraciones Responsables en la Transposición de la Directiva de Servicios", pp. 255-293.

²⁹ Véase Jorge BERMÚDEZ, *Derecho Administrativo General*, p. 177.

³⁰ Véase Juan Carlos LAGUNA DE PAZ, *La Autorización Administrativa*, p. 31.

colaboran con la Administración en las funciones de control e inspección, motivo por el cual nos referimos al caso de estas últimas. Para ilustrar este punto, usaremos como sector de referencia el ambiental, dada la profusa utilización que ha tenido esta técnica en el ámbito de las fiscalizaciones lideradas por la Superintendencia del Medio Ambiente y la reciente regulación que se ha establecido al respecto.

La Ley N° 20.417, Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, señala las atribuciones que tiene este órgano en materia de fiscalización. En especial, el artículo 3 letra c), se le habilita para contratar

“las labores de inspección, verificación, mediciones y análisis del cumplimiento de las normas, condiciones y medidas de las Resoluciones de Calificación Ambiental, Planes de Prevención y o de Descontaminación Ambiental, de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, cuando correspondan, y de los Planes de Manejo, cuando procedan, a terceros idóneos debidamente certificados”.

Así, respecto de ciertos instrumentos de gestión ambiental, y dentro del contexto de la nueva institucionalidad, la Administración puede contratar a entidades colaboradoras, debidamente certificadas en cuanto a su idoneidad técnica, para complementar las labores de fiscalización.

La referida disposición legal encarga a normas reglamentarias la determinación del procedimiento para la certificación (acreditación de la idoneidad técnica), autorización (habilitación jurídica para ejercer válidamente sus actividades) y control (supervigilancia del ejercicio de sus labores) de estas entidades y de sus inspectores. El Reglamento de Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental fue dictado por Decreto Supremo N° 38, Ministerio del Medio Ambiente, de 15 de octubre de 2013 y publicado en el *Diario Oficial* el 18 de marzo de 2014.

En tal reglamento se regulan los aspectos esenciales que cubren en desarrollo de esta actividad: la autorización entregada a tales entidades, los requisitos establecidos para ello, el control al cual quedan sujetas y la forma de proceder en el ejercicio de las labores de fiscalización y de certificación.

En primer lugar, los artículos 3° y 4° del reglamento definen quiénes pueden ser entidades técnicas fiscalizadoras: personas jurídicas de derecho privado o bien personas naturales, llamadas inspectores ambientales, que cumplan con los requisitos que allí se establecen. Para el primer caso, se requiere, entre otros aspectos, tener personal idóneo, disponer de infraestructura y equipamiento suficiente para asegurar el desarrollo de estas labores y no estar afecto a conflictos de intereses con las actividades fiscalizadas. Por otro lado, para el caso de las personas naturales, se requiere contar con los conocimientos y experiencia calificada de al menos tres

años en la materia, poseer un perfil idóneo y, de nuevo, no estar afecto a conflictos de intereses de acuerdo a la forma en que ello es tratado en el mismo reglamento.

En segundo lugar, el artículo 5° regula el procedimiento para obtener la autorización, el cual se inicia por una solicitud de la parte interesada, debiendo acreditar esta última ante la autoridad el cumplimiento de todos los requisitos que exige el reglamento para ser entidad técnica o inspector ambiental. Para ello se contemplan planes de auditoria y exámenes de conocimiento, respectivamente. Al comprobarse los requisitos por la unidad encargada, el Superintendente dicta una resolución fundada, autorizando a la entidad o inspector a realizar las labores de fiscalización. Esta autorización dura dos años, contemplando la posibilidad de ser renovada. Además, el reglamento contempla expresas y taxativas causales de caducidad y revocación de las autorizaciones. Finalmente, de acuerdo al artículo 14, las entidades autorizadas se deben incluir en un registro, disponible para consulta pública.

En tercer lugar, las entidades privadas fiscalizadoras están sujetas a un permanente control por parte de la Administración. De acuerdo al artículo 15, deben cumplir con una serie de deberes de información hacia la Superintendencia, mantener confidencialidad de sus actividades, actuar con la debida imparcialidad y cumplir con toda otra determinación que dicho órgano establezca. Luego, el artículo 17 señala que dichas entidades estarán bajo la fiscalización permanente de la Superintendencia, como una manera de velar por el cumplimiento de los requisitos, exigencias y obligaciones que en la ley y en dicho reglamento se establecen.

En cuarto lugar, el artículo 21 regula las actividades del procedimiento de fiscalización que pueden realizar estas entidades. A este respecto, las entidades colaboradoras pueden actuar en tres casos: cuando la Superintendencia especialmente lo requiera; cuando un sujeto fiscalizado requiera realizar mediciones o análisis para cumplir con la normativa aplicable a su actividad; y cuando sea necesario enviar alguno de los reportes periódicos que el sujeto fiscalizado debe remitir a la Superintendencia.

Finalmente, el reglamento regula la forma y oportunidad en que las entidades privadas fiscalizadores emiten certificados de conformidad a los sujetos fiscalizados. El artículo 22, a este respecto, establece que se deberán indicar en él las normas, condiciones y medidas del instrumento de carácter ambiental que fue objeto de fiscalización, señalando además los resultados de dicha actividad.

En el ámbito de la fiscalización ambiental, es importante destacar que la labor de las entidades colaboradoras tiene carácter subsidiario, toda vez que el artículo 24 señala que la Superintendencia deberá acudir a las mis-

mas solamente cuando los programas o subprogramas de fiscalización no puedan ser cumplidos de manera suficiente por los organismos sectoriales.

Ahora bien, luego de haber dado revisión a este modelo de autorización administrativa, corresponde plantear la pregunta en torno a sus ventajas y desventajas, sobre todo en contraste con la técnica concesional. Una de las grandes ventajas del sistema autorizatorio es el mayor énfasis existente en los deberes de información tanto hacia el órgano administrativo con el cual se relacionan, como hacia los sujetos fiscalizados. Ello se refleja, por ejemplo, en el sistema de registro como medio de publicidad de la existencia de estas entidades. Por otra parte, uno de los más frecuentes inconvenientes es que al ser generalmente mayor el número de entidades colaboradoras autorizadas en comparación con aquellas habilitadas en virtud de una concesión –naturalmente más restringida en su uso– se difuminan en mayor medida los estándares de control, aumentando el riesgo de captura de las entidades autorizadas con el sujeto fiscalizado³¹.

Más allá de las ventajas y desventajas de cada técnica mencionada, ambas son lo suficientemente moldeables para ser utilizadas en los diversos sectores donde deben llevarse a cabo actividades de inspección y control de riesgos. En ambas, la Administración se preocupa de la solvencia técnica, financiera e imparcialidad de la entidad colaboradora. Además, en ambas se trata de una relación de tracto sucesivo entre la entidad particular y la Administración, motivo por el cual pueden determinarse detalladamente cuáles son las condiciones para el ejercicio de las labores de inspección por parte de los particulares, siendo una relación de sujeción especial³².

4. *Balances finales*

La actividad de fiscalización, tradicionalmente, ha sido catalogada como una actividad intrínsecamente estatal. Sin embargo, con el paso de los años, ha debido abrirse a nuevas realidades. La complejidad de la sociedad moder-

³¹ El riesgo de captura de las entidades colaboradoras pondría en tela de juicio de imparcialidad técnicas que estas debieran tener. Por ello, en su regulación debieran contemplarse fuertes mecanismos de prevención o resolución de eventuales conflictos de intereses. La doctrina, por su parte, ha señalado que la necesidad de garantizar la objetividad de estas entidades es doble: por un lado, se debe evitar un juicio tendencioso realizado por una entidad que esté vinculada con el sujeto fiscalizado y, por el otro, se debe evitar de igual manera un trato injusto entre entidades colaboradoras que realizan sus actividad en un contexto de competitividad. Véase Severiano FERNÁNDEZ, *La Actividad Administrativa de Inspección*, p. 544.

³² *Op. cit.*, p 537.

na, el desarrollo constante de la tecnología y el aumento de los riesgos han provocado que el escenario frente al cual se despliega la Administración sea cada vez más técnico, sofisticado y difícil de abordar. Frente a ello, la colaboración de los privados en materia de control e inspección de los riesgos se ha instalado como una opción válida para ejercer efectivamente una de las potestades más importantes que ostenta la Administración en la actualidad.

Los tres casos analizados en este trabajo dan cuenta de las innumerables variables que contempla la regulación de estas entidades. Desde el concreto título habilitante que inicialmente requieren para tener participación válida en los procesos de fiscalización, hasta la forma en que deben desarrollarse sus relaciones con los sujetos fiscalizados, toda la regulación se ha establecido desde nuestras tradicionales prácticas administrativas, puesto que si bien se trata de un fenómeno más o menos incipiente, el Legislador ha utilizado los instrumentos clásicos de habilitación a privados para darles participación en estas actividades³³.

En nuestro ordenamiento, pareciera no haber resistencia por parte del Legislador a la colaboración privada en ciertas actividades de inspección y control de riesgos. Desde luego, porque no existen cláusulas generales que así lo prohíban. Además, porque como se desprende de todos los casos analizados, la Administración siempre conserva facultades para ejercer la supervigilancia sobre la labor que realizan las entidades colaboradoras. En el caso de las concesiones y de las autorizaciones, esta supervisión viene dada por la especial relación de sujeción que se crea con la Administración. Por otro lado, en el caso de la contratación, ella se establece en las normas legales y cláusulas contractuales que confieren determinadas potestades exorbitantes a la Administración para velar por el cumplimiento de los objetos propuestos para dicha actividad. Además, aun cuando existan casos en que los actores preponderantes o bien exclusivos en el control e inspección de riesgos sean agentes privados, la Administración puede, en virtud de su potestad general de inspección, realizar un control directo de las actividades privadas sujetas a fiscalización, si es que las circunstancias del caso así lo requirieran, siendo ello la manifestación más explícita de que la colaboración de privados se da con respecto a una actividad que sigue siendo de titularidad esencialmente estatal.

33 En el Derecho Comunitario Europeo, en virtud de los cambios que introdujo la Directiva de Servicios, de 2006, se ha tornado necesario crear y/o fortalecer nuevos títulos habilitantes para el ejercicio de actividades privadas, dentro de las que incluimos a las entidades colaboradoras. Han tenido especial protagonismo, en España, la comunicación previa y la declaración responsable. Véase Mariola RODRÍGUEZ FONT, *“Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local”*, pp. 261-300.

Bibliografía

- BERMÚDEZ, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Santiago, LegalPublishing, 2010.
- CANALS, Dolors, *El Ejercicio por Particulares de Funciones de Autoridad (control, inspección y certificación)*, Granada, Comares, 2003.
- CANALS, Dolors, El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración, en A. GALÁN GALÁN (coord.), *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*, Barcelona, Huygens, 2010, pp. 21-52.
- DARNACULLETA, Mercé, La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación de la economía, en MUÑOZ, Santiago; ESTEVE, José (coord.), *Derecho de la Regulación Económica*, Tomo I, Madrid, Iustel, 2009, pp. 631-667.
- DESDENTADO, Eva, *La Crisis de Identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Madrid, Tirant lo Blanch, 1999.
- FERNÁNDEZ, Severiano, *La Actividad Administrativa de Inspección*, Granada, Comares, 2002.
- GARCÍA, Agustín, *La Potestad Inspectoral de la Administración del Estado*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- GONZÁLEZ, Julio, “Autorizaciones, Comunicaciones Previas y Declaraciones Responsables en la Transposición de la Directiva de Servicios”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, N° 11, Madrid, 2010, pp. 255-293.
- LAGUNA DE PAZ, Juan Carlos, *La Autorización Administrativa*, Madrid, Civitas, 2006.
- LEAL, Brigitte, *La potestad de Inspección de la Administración del Estado*, Santiago, Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 56, 2015.
- PADRÓS REIG, Carlos, *Actividad administrativa y entidades colaboradoras*, Madrid, Tecnos, 2001.
- RIVERO, Ricardo, *El Estado Vigilante: consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1999.
- RODRÍGUEZ FONT, Mariola, “Declaración responsable y comunicación previa: su operatividad en el ámbito local”, en *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Instituto de Derecho Público, Madrid, 2009, pp. 261-300.