

sustituir a Ellsworth al frente del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, se deja llevar por la leyenda según la cual el máximo órgano judicial estadounidense era una institución carente de importancia en su década inicial.

Jorge Pérez Alonso
Abogado

LUIS MÍGUEZ MACHO: *La modernización del procedimiento Administrativo, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 103 págs.*

Este trabajo constituye un estudio monográfico realizado por el profesor Míguez Macho, en el que se analiza de forma exhaustiva y minuciosa la modernización del procedimiento administrativo desde una triple perspectiva: la primera, centrada en la determinación de su ámbito de aplicación; la segunda, relativa a las técnicas de integración de intereses supraindividuales en el procedimiento administrativo, y la tercera, relativa a los procedimientos administrativos relacionados con las declaraciones responsables y comunicaciones, para finalizar con una serie de conclusiones en relación al análisis efectuado.

La importancia de esta obra radica en las materias analizadas, sobre todo en el campo del derecho administrativo y su aplicabilidad al procedimiento administrativo, a las administraciones y a los administrados, así como en las soluciones propuestas por el autor.

Con carácter previo al desarrollo de los capítulos, el autor comienza con una parte introductoria en la que pone de manifiesto la importancia del procedimiento administrativo, la dualidad que presenta como mecanismo de tutela del interés público y como garantía de los derechos e intereses legítimos de los eventuales afectados, además de configurarse como un instrumento de integración de intereses. Igualmente, el autor indica que la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, tiene como principal objetivo la integración de las nuevas tecnologías en las Administraciones públicas, y por extensión, en el procedimiento administrativo, aunque la reforma operada por esta norma no alcanza las expectativas que debía tener dicha regulación.

En la parte introductoria, el doctor Míguez Macho se plantea la inadecuación de eximir a la Administración instrumental de la normativa propia del derecho administrativo en relación a los actos de aquellas, para los que deberían estar sujetos, salvo para la formación de la voluntad de sus órganos colegiados; también analiza cómo las Leyes 39/2015 y 40/2015 cambian el régimen jurídico de las licencias o autorizaciones para proceder a la exigencia de declaraciones o comunicaciones previas, y como el control por parte de la Administración se traslada *a posteriori*, aunque en realidad tampoco el control *a priori* desaparece en sentido estricto.

En cuanto al primer capítulo, el autor comienza con un análisis del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 30/1992, haciendo especial hincapié en la yuxta-

posición que existía entre la aplicación de las normas de derecho administrativo a las Administraciones públicas y al resto de entidades integrantes del sector público, siempre que aplicaran potestades públicas, aunque para el resto de cuestiones aplicarían las normas de derecho privado. En lo que respecta al ámbito de aplicación subjetiva de la Ley 39/2015, el autor pone de manifiesto que si bien, la nueva norma intenta paliar la situación precedente, no lo consigue y sigue teniendo deficiencias serias.

Continúa con el análisis de la manipulación legislativa del concepto de Administración pública, poniendo de manifiesto la disfunción que existe en nuestro ordenamiento jurídico, al no incluir en la legislación general a las universidades en sentido estricto como Administración, a efectos de aplicación la normativa de procedimiento administrativo, cuando, sin embargo, a través de una ley sectorial, el legislador sí incluye a las instituciones universitarias como Administración pública en sentido estricto.

Por otra parte, el autor centra el análisis en las entidades del sector público que funcionan en régimen de derecho privado, a las que solo se le aplica el derecho público en cuanto a la voluntad de sus órganos, pues ni siquiera tienen la consideración de Administraciones públicas a efectos de la legislación de contratación pública. En su exhaustivo análisis pone de manifiesto cómo a este tipo de entidades no se les aplican las prerrogativas propias de las Administraciones públicas, al igual que ocurre con la selección de personal, que se identifican claramente con la potestad de cualquier empresario, lo que implica una potencial vulneración de los principios de igualdad, mérito y capacidad. Sin embargo, el profesor Miguez Macho indica que, con independencia de las anteriores consideraciones, al integrarse estas entidades dentro del sector público, se le deberían exigir las mismas condiciones que al resto de Administraciones, al tener que servir con objetividad los intereses generales las instituciones de las que dependen.

En la última parte de este primer capítulo el autor analiza los sujetos privados que participan en el ejercicio de funciones públicas, para comenzar indicando que la vigente Ley 39/2015 no contempla esta modalidad. Sin embargo, cuando esta situación se produce, el autor se plantea si los actos que pudieran dictar estas entidades privadas resultarían directamente recurribles ante la Administración, o si, por el contrario, habría que crear un procedimiento administrativo privado.

Además, plantea que los actos dictados por las entidades privadas tendrían como vía de reclamación un posible recurso ante la Administración de la que dependan, lo que se configuraría como un control posterior de ese acto. Finaliza este capítulo indicando que privatizar el procedimiento administrativo podría atentar contra los principios más básicos de este.

El segundo capítulo comienza con un planteamiento general, en el que expone en líneas generales la doble distinción que se va a analizar: las técnicas de integración de intereses sociales y las de integración de otros intereses públicos. También pone de manifiesto el autor cómo la configuración del actual procedimiento administrativo sirve como instrumento de democratización en la toma de

decisiones, o cómo ha influido el derecho de la Unión Europea a configurar el trámite de audiencia con respecto a cualquier interesado.

A continuación, el profesor Miguez Macho realiza un análisis histórico del trámite de información pública, haciendo especial referencia a la Ley de régimen local de 1950, a la vigente Ley de Expropiación Forzosa de 1954 o a la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956, previo análisis de diferentes normas y leyes cuya vigencia se sitúa a principios del siglo XIX.

Igualmente, analiza minuciosamente la configuración del trámite de información pública en la Ley de procedimiento administrativo de 1958, que facilitó la configuración de este trámite sin recurrir a una norma de carácter sectorial, para pasar a estudiar el concepto de interés, yuxtaponiéndolo al de interés legítimo o al de interés legítimo, personal y directo. Continúa el autor haciendo un análisis detenido de la configuración del trámite de información pública en la Ley 30/1992, la cual permitió el establecimiento de este cauce, aun no estando previsto en la normativa general o sectorial, siempre que la naturaleza del procedimiento lo requiriese, para pasar a analizar alguna de las cuestiones controvertidas del mismo, tales como la incomparecencia de los interesados o las consecuencias jurídicas de su participación en el mismo.

Consecuencia lógica de lo anterior es el análisis del trámite de información pública en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de la que advierte pequeños cambios; la novedad más importante en este punto, según el autor, es la utilización de los medios electrónicos. La crítica también se centra en el momento en el que se tiene que realizar el trámite de información pública —al inicio o al final del procedimiento—, o la comparación con otras normas o leyes, en las que este trámite se repite si han existido modificaciones sustanciales con respecto al borrador o documentación inicial.

En otro de los subepígrafes que integran este capítulo, el autor analiza la consulta como instrumento de participación pública en el procedimiento administrativo, y establece una comparativa con la Ley 21/2013, de 9 de noviembre, de evaluación ambiental, de la que observa también serias deficiencias, así como la confusión de términos efectuados por el legislador. Sin embargo, cuando analiza el trámite de audiencia en esta última norma, indica que por aplicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, el procedimiento está abierto a cualquiera que desee hacer uso de este trámite, a pesar de que no se detenga en analizar, salvo error, la legitimación de quienes puedan efectuarlas.

En otro de los apartados, el profesor Miguez Macho realiza un análisis sobre la integración de los intereses públicos a través del trámite de audiencia, de las consultas o informes por parte de las Administraciones, las entidades públicas u organismos integrados en aquellas. Así, pone de manifiesto cómo en el ordenamiento jurídico son bastantes normas las que hacen referencia al trámite de audiencia, pese a que no es tal en sentido estricto, pues esta se articula a través de los informes que se remiten unas Administraciones a las otras.

El problema, tal y como indica el autor, es cuando se produce la falta de remisión en el plazo legalmente establecido, y la ausencia de regulación de estos

efectos, más allá de una genérica referencia a la responsabilidad en la que se pudiera incurrir. Así, el autor indica que lo deseable sería modificar la norma para que, en los supuestos en los que el informe sea preceptivo y no se emita aquél en plazo, los efectos del silencio fuesen positivos.

Para finalizar este capítulo, el autor realiza una propuesta de *lege ferenda*, para extrapolar el modelo que siguen Italia o Portugal, a través de un órgano creado *ad hoc* denominado “Conferencia de servicios” y “Conferencia procedimental” respectivamente, donde están representadas todas las Administraciones públicas con competencias en una determinada materia, con la finalidad de adoptar una resolución o acuerdo conjunto sobre una cuestión concreta que afecte a todas ellas; añade que, en nuestro país, para llevar a cabo una reforma de este tipo, se necesita de una menor burocratización y garantizar que la Administración actúe dentro de unos plazos razonables.

En el tercer y último capítulo, el análisis se centra en los procedimientos administrativos relacionados con las declaraciones responsables y las comunicaciones previas. Comienza con una crítica a la ubicación de estos mecanismos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para pasar a establecer una definición y distinción entre uno y otro, y continuar con el análisis de las actuaciones de comprobación de la Administración, tanto en lo que se refiere a la comprobación y acreditación de la documentación, como a los requisitos para el ejercicio del derecho u obligación de que se trate. En cualquier caso, ante un incumplimiento, el autor indica que, la Administración tiene la obligación de tomar cuantas medidas estime oportunas para impeler la actuación del administrado, así como para reponer la situación a su estado anterior.

El autor también realiza un pormenorizado estudio sobre el incumplimiento por parte del administrado, en los datos relativos a la declaración responsable y comunicación previa, y las consecuencias que se derivarían en vía civil, penal o administrativa, para finalizar con un estudio sobre las actuaciones de inspección y control de las actividades declaradas o comunicadas por parte de los administrados, señalando que resulta llamativo que la propia ley de procedimiento administrativo no recoja un procedimiento específico para su resolución.

En definitiva, una monografía muy interesante desde el punto de vista académico o doctrinal, pues a lo largo de la misma se han realizado interesantes análisis cuya trascendencia permite no solo un profundo conocimiento de los temas tratados, sino nuevas vías de investigación en el ámbito del derecho administrativo. Además, la importancia de la monografía radica en la posibilidad de servir como base para el establecimiento de propuestas *lege ferenda*, con la finalidad de mejorar el procedimiento administrativo, y hacerlo más eficiente y eficaz desde una perspectiva técnica y jurídica, garantizando los derechos del administrado con el mayor rigor posible.

Francisco José García Salas
Universidad de Málaga