

ningún fundamento acompañe a dicho plazo. Todo ello nos sitúa ante una materia en plena transformación, que convierte a esta monografía en un instrumento indispensable a la hora de abordar todas las vías interpretativas que a buen seguro se van abrir en la aplicación de este principio, que afronta una nueva etapa evolutiva con muchos interrogantes, a los que la sosegada lectura de las reflexiones vertidas en este trabajo, hechas por un jurista de la talla del profesor Cobrerros Mendazona, puede contribuir a dar respuesta.

Miriam CUETO PÉREZ
Universidad de Oviedo

GAMERO CASADO, Eduardo (coord.): *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, 460 págs.

La obra comentada es el resultado principal de un proyecto de investigación dirigido por el profesor Eduardo Gamero Casado, que es también el coordinador de esta nueva monografía, en la que, partiendo de una serie de premisas básicas, se examina y desarrolla con rigor la evolución a nivel internacional de la teoría de la simplificación del procedimiento administrativo y mejora regulatoria, si bien dedica principalmente su interés científico a la aplicación práctica de dicha teoría al ámbito europeo y, concretamente, al español. Puede adelantarse que,

gracias a la seriedad y profundidad con que la obra se desarrolla, tras su lectura se advertirá que, a pesar de la diversidad de concepciones jurídicas que hay al respecto, sólo su correcta conjunción arrojará un resultado verdaderamente práctico y efectivo que revertirá rápidamente en beneficio del interés general.

La obra se divide en tres partes, cada una de ellas relativas, respectivamente, a las coordenadas generales de la simplificación del procedimiento administrativo, a las técnicas de reducción de cargas y agilización del procedimiento y, por último, una tercera relativa a la simplificación procedimental en las comunidades autónomas.

En el capítulo primero, el propio profesor Gamero realiza una aclaratoria y necesaria primera aproximación histórico-científica a la simplificación del procedimiento administrativo como nueva metodología jurídica que surge en el seno del Derecho Administrativo, exponiendo cómo se está produciendo un giro copernicano en la forma de entender la clásica dogmática, la cual deja de descansar sobre la potestad, el acto unilateral y el monopolio, para dar paso a una moderna y actual, gracias a la cual las funciones del poder público sean más de inspección y control posteriores que de previa autorización, exponiéndose en la obra cómo, a tal fin, la Administración ha pasado de efectuar poderosos controles *ex ante* para pasar a promover la realización de actividades por parte de los administrados y efectuando el control *ex post*, una vez se ha iniciado la actividad de que se trate.

Como se expone en la obra, así comienzan a gestarse multitud de planes y programas de simplifica-

ción de procedimientos en los que subyacen dos concepciones: a rasgos generales, la *Better Regulation*, con el objetivo de sustituir la desregulación por una mejor regulación que disminuya los costes de las actividades económicas, y la *Better Administration*, cuyo objeto centra en reducir las cargas administrativas y conseguir una mayor eficiencia en la gestión del procedimiento administrativo. Se concluye que, en el caso español, resulta preciso racionalizar la aprobación de nuevas disposiciones y abordar de forma sistemática la revisión regulatoria y conseguir la simplificación de procedimientos a través de un rediseño funcional efectivo y general, no tan diferenciado, dado el distinto grado de instauración de este tipo de técnicas en los territorios de España, coexistiendo así comunidades autónomas verdaderamente pioneras en la materia y otras cuyo retraso en su implementación es considerable. Se establece en la obra una completa conceptualización de la simplificación, abordando una cuestión que merece un estudio más detallado y profundo por parte de la doctrina, para perfilar jurídicamente aspectos como la *smart regulation* o el *regulatory fitness*, que quedan de esta forma perfectamente delimitados.

Tras señalar las principales finalidades de la simplificación, se completa el primer capítulo ofreciendo una visión comparatista del fenómeno de la simplificación para ayudar a entender las formas de gestión que se han llevado a cabo de una misma realidad y los resultados obtenidos, con lo que se pueden integrar para alcanzar un resultado óptimo combinando técnicas distintas de forma complementaria, incorporando el

autor una extensísima bibliografía que demuestra el rigor y profundidad del estudio de la cuestión, la cual puede de este modo ser consultada para profundizar en las diversas cuestiones tratadas.

La obra continúa abordando en su capítulo segundo las distintas metodologías para llevar a la práctica la tarea de la simplificación de procedimientos, lo cual implica para su autora, la profesora Mora Ruiz, el análisis, la reconsideración de los procedimientos existentes y la posterior búsqueda de alternativas más eficientes como punto de partida para la modernización de las Administraciones públicas, sin olvidar su función de garante de los derechos de los administrados, los cuales deben quedar jurídicamente garantizados tras el correspondiente rediseño funcional, cuya definición contenida en la obra no viene sino a enriquecer la concepción del procedimiento administrativo. Éste se erige en metodología de simplificación con el objetivo de reducir parte de los costes que las gestiones administrativas conllevan para la Administración y los administrados y la agilización de los procedimientos existentes, lo cual deberá llevarse a cabo a través del establecimiento de un marco metodológico de referencia y con ayuda de una correcta implantación de la Administración electrónica, herramienta que sirve a la simplificación a través de la gestión electrónica de procedimientos. En este sentido, se efectúan una serie de propuestas concretas, tales como la supresión de procedimientos innecesarios, reducción de cargas, uso de las nuevas tecnologías, creación de sistemas informáticos o la estandarización de las fases del rediseño

para su aplicación uniforme por las distintas Administraciones Públicas españolas, llegando a aportar una clasificación de las técnicas de simplificación distinguiendo entre formales, materiales e instrumentales. Se establece la sistematización de procedimientos a través de la utilización de instrumentos descriptivos (catálogo de procedimientos) y de gestión (familias y subfamilias de procedimientos), y se propone dar respuesta a las exigencias del principio de seguridad jurídica a través del establecimiento de una regulación jurídica de los procedimientos a través de disposiciones de rango reglamentario, al menos.

Resulta interesante el examen que en la obra se efectúa de los instrumentos existentes al servicio del rediseño funcional, entendido éste como método de simplificación administrativa, consistentes en medidas de carácter normativo como la evaluación de impacto normativo (detallándose el procedimiento legislativo y la incidencia en éste de la medición de cargas administrativas) y de carácter correctivo como la planificación y evaluación *ex post*, aspectos que son objeto de detallado desarrollo en la obra y en la cual el lector podrá encontrar respuesta a sus interrogantes, tanto los básicos como aquellos que resultan más complejos de la práctica administrativa, tales como la determinación del órgano competente para asumir la responsabilidad de la simplificación en cada Administración o la posibilidad de creación de órganos colegiados de carácter técnico con funciones de seguimiento.

El principio de proporcionalidad y su aplicación en materia de simplificación administrativa es otro rele-

vante aspecto al que la obra dedica su tercer capítulo de la mano del profesor López González, quien efectúa una interesante aportación al respecto que no viene sino a confirmar la consolidación de aquél en el moderno Derecho Administrativo como una exigencia de su propia razón de ser, mostrando cómo la clásica teoría del principio de proporcionalidad y su triple juicio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad *stricto sensu* se moderniza y aplica a la actual simplificación administrativa, auspiciado por la normativa aprobada en esta materia, en relación con la cual además se expone cómo el principio de intervención mínima, propio del Estado liberal de Derecho (sustentado por tanto en la libertad del individuo frente a intromisiones del poder público) comienza a entroncar con la simplificación administrativa y la nueva concepción del Derecho Público en general, y del Derecho Administrativo en particular.

También se pone de manifiesto cómo la simplificación incidirá no sólo en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico, sino también en las cargas que los distintos agentes soportan, así como en los órganos de control, que en el ámbito administrativo requerirán de medios para efectuar las inspecciones *ex post* derivadas del nuevo sistema de declaraciones responsables y comunicaciones previas. El examen de este principio se complementa con la interesante aportación en relación con el principio contradictorio que, algunos capítulos después, efectúa la profesora Gallardo Castillo.

Un capítulo completo de la obra se dedica a proporcionar una visión práctica por parte de un profesional experimentado en materia de simpli-

ficación, y de esta forma, Navamuel González expone cómo se diseña, ejecuta y valora un proyecto de simplificación, cuestionando que los poderes públicos hayan potenciado la comunicación de medidas en aras a la opinión pública en lugar de llevar a cabo un planteamiento coherente internamente con el problema al que pretende dar respuesta. El autor esquematiza gráficamente un proyecto de simplificación a través de coordenadas dibujadas a modo del conocido matemáticamente como eje cartesiano, de forma que el eje vertical (que discurre desde la norma a la actividad administrativa concreta) en conjunción con el horizontal (el cual identifica los elementos susceptibles de mejora para el diseño de un nuevo procedimiento) se combina con las coordenadas cuantitativas (detectando aquellos aspectos que podrían más fácilmente hacer el procedimiento más ágil) y cualitativas (afecta a la regulación reglamentaria concreta del ámbito de que se trate), por lo que la conjunción de todas ellas conforman todo proyecto de simplificación. En la obra se distinguen las fases tecnológicas que apoyan esta tarea de simplificación, destacando aquellos errores en que no deben incurrir los poderes públicos en aras a una correcta implantación del proyecto de simplificación, y se incluye un detallado estudio de la metodología que todo proyecto debe contemplar en la práctica, haciéndose énfasis en las fases más importantes del rediseño, pero también las previas de catalogación y posteriores de incorporación al correspondiente gestor de expedientes o procedimientos.

Así mismo, se detiene la obra en cómo las relaciones interadmi-

nistrativas adquieren especial relevancia en esta tarea de simplificación, gracias a las aportaciones de la profesora Montañés Castillo, en el entendimiento de que las competencias (estatales, autonómicas, locales, exclusivas, compartidas, etc.) no son sino compartimentos totalmente permeables que exigen una adecuada comunicación entre los poderes públicos intervinientes en las distintas fases de los distintos procedimientos administrativos. Así, se efectúa un recorrido por los distintos mecanismos de colaboración, desde técnicas orgánicas a otras de naturaleza procedimental.

Por su parte, el concepto de carga administrativa y su régimen jurídico es abordado por la profesora Rego Blanco, con importantes aportaciones relativas a los orígenes de la simplificación y reducción de cargas administrativas como medio instrumental al servicio de aquélla y, sobre todo, al servicio de la competitividad de la economía nacional, y perfila perfectamente el concepto, delimitándolo convenientemente de otras figuras afines propias del sector empresarial por ser el principal destinatario de estas medidas y técnicas, y haber sido además origen de su impulso por parte de los poderes públicos, tales como los costes empresariales (con su clasificación, a su vez, que la autora desarrolla lúcida y acertadamente), apuntando por otra parte su distinción de la carga de trabajo, la cual es objeto de estudio posterior en otro capítulo, concretamente el relativo a los criterios de agilización del procedimiento, del cual se encarga el profesor Pérez Monguió, con interesantes aportaciones también al respecto relativas a aspectos prácticos que pueden ser objeto de observancia

por los poderes públicos y el personal a su servicio. Este autor realiza relevantes propuestas en materia de plazos de resolución de procedimientos, emisión de informes, unificación y acumulación de procedimientos y la creación de actuaciones de respuesta inmediata, a lo que responde la actual actividad administrativa automatizada.

Se incorporan a la obra las principales novedades introducidas por la normativa comunitaria en materia de simplificación por parte del profesor Toscano Gil, en especial la sustitución de autorizaciones administrativas por comunicaciones previas y declaraciones responsables, así como la generalización del silencio administrativo positivo, cuyas consecuencias prácticas son indiscutibles y que permitirán al lector tener una idea de conjunto de las políticas comunitarias en esta materia, que inevitablemente influyen en los distintos Estados soberanos.

La última parte de la obra se dedica a exponer tres experiencias pioneras en nuestro Estado: Cataluña, Castilla y León y la Comunidad Valenciana, respecto a las cuales la profesora Canals i Ametller, y los altos funcionarios responsables de estas políticas en sus comunidades autónomas, Méndez Fernández y Gavara Estañol, respectivamente, efectúan un claro y metodológico recorrido para poner en manos del lector experiencias exitosas en materia de simplificación, lo cual no hace sino enriquecer una obra con base teórica pero con suficiente sustento práctico como para ser de consulta obligada tanto para todo aquel que desee profundizar teóricamente en la cuestión como para aquellos profesionales encargados de su efectiva implanta-

ción o seguimiento posterior.

Como puede apreciarse de todo lo expuesto, la obra recensionada constituye una de las más completas aportaciones teórico-prácticas disponibles actualmente en materia de simplificación administrativa y mejora regulatoria, gracias a la cual cualquier poder público, profesional o investigador tendrá en su poder suficiente información como para comprender los orígenes, el desarrollo y la situación actual de la cuestión, además de disfrutar de multitud de aportaciones y propuestas que, de llevarse a la práctica, de seguro redundarían en beneficio del procedimiento y su agilización (del interés público, en última instancia), lo cual no puede sino influir decisivamente no sólo en la actividad diaria de empresas y ciudadanos, sino en la competitividad de la economía nacional en general.

Antonio D. BERNING PRIETO
Universidad Pablo de Olavide

JORDANO FRAGA, Jesús (dir.): *El urbanismo de la crisis: la regulación de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, Tecnos, Madrid, 2015, 290 págs.

La inactividad de la Administración Pública y la consecuente inexistencia de una aplicación real de la disciplina urbanística han motivado la caótica situación de nuestro urbanismo actual. Para evitar la ruptura entre el principio ideal de legalidad urbanística y la realidad, es neces-