

Reseñas Bibliográficas

RESEÑA DEL LIBRO: “LA CONCESIÓN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN SIMBIOSIS”

Jessica Vivas Roso
Abogado

Fuentes i Gasó, Josep Ramon. (2021). *La concesión y el procedimiento administrativo: dos instituciones administrativas en simbiosis*. Valencia: Tirant lo Blanch, 388 páginas.

El Doctor Josep Ramon Fuentes i Gasó es Licenciado en derecho (1991) y Doctor en derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona-UAB (1999), profesor titular de Derecho Administrativo en la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona (2001); director de la Cátedra de Estudios Jurídicos Locales (URV, desde 2007), coordinador de Relaciones Institucionales del Centro de Estudios en Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT, URV, desde 2007) y miembro del Grupo de Investigación sobre Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad (URV, 2009).

En su obra, “La concesión y el procedimiento administrativo: dos instituciones administrativas en simbiosis”, el Doctor Fuentes i Gasó estudia la concesión como institución administrativa, su procedimiento, modalidades en la LCSP de 2017 y las modificaciones que ha sufrido en los últimos años, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las medidas implementadas por la Unión Europea a través del Fondo de Recuperación Europeo (Next Generation EU) y las acciones desplegadas por el gobierno español.

Este trabajo tiene su origen -en buena medida-, en las ponencias, debates y notas del autor tomadas del Máster en contratación administrativa de los entes locales, que organizara conjuntamente con la Dra. Judith Gifreu i Font, profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), por encargo de la Asociación Catalana de Municipios i Comarques (ACM) que se iniciara en el curso 2015-2016 y que se halla ya en la 6ª edición, 2021-2022.

A través de siete (7) capítulos: I. Introducción. Concesiones y procedimiento administrativo, II. El procedimiento administrativo para las concesiones como especialidad del procedimiento administrativo común tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, III. La Directiva de Concesiones y su impacto sobre la contratación local en España; IV. La Directiva de Concesiones y su impacto sobre la contratación local en España; V. Las novedades de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en materia de concesiones: *Especial referencia a la concesión de servicios*; VI. Algunas reflexiones sobre las concesiones en Cataluña, y VII. Epílogo, el autor desarrolla la siguiente premisa: para el otorgamiento de una concesión, es necesario que los poderes adjudicadores desarrollen un procedimiento administrativo en el que se formalice su voluntad de permitir el aprovechamiento particular de una obra, un servicio, o un bien que la Ley considera como público y se garanticen los derechos de los administrados.

La obra ha sido prologada por el profesor Gimeno Feliu, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, quien, recuerda que el negocio concesional tiene su causa en la mejor prestación de servicios públicos, resultando evidente que la correcta distribución de riesgos condiciona el funcionamiento práctico del mercado concesional y concluye que se trata de una monografía pensada y estructurada, con propuestas de “cambio” en la cultura práctica de los modelos concesionales, donde el lector podrá encontrar conocimiento y no mera información.

En el primer capítulo “Introducción. Concesiones y procedimiento administrativo”, el autor delimita su objeto de estudio situando el contrato de concesión dentro del campo de la intervención administrativa, y excluyendo las concesiones demaniales. Basándose en la premisa que da origen a su obra, el autor expone que, la configuración concreta de las concesiones exige de un procedimiento como toda actuación administrativa, dado que la Administración para otorgar cada uno de los títulos concesionales del tipo que fuere debe respetar el procedimiento legalmente establecido.

En este sentido, examina la normativa aplicable a cada concesión, señalando que se debe contar con el esqueleto de la legislación contractual, puesto que tanto las concesiones de obras como las de servicios se articulan mediante un contrato, mientras que las concesiones demaniales se rigen supletoriamente por esa legislación contractual. Además, realiza diversas consideraciones desde un punto de vista dogmático a modo de conclusión sobre la naturaleza y caracteres de la concesión y destaca la necesidad de separar con cuidado la concesión del contrato público, puesto que, si bien la concesión supone una relación jurídica bilateral, surge a la vida jurídica no a través del contrato, sino del acto administrativo unilateral, y que, si se estuviera ante un auténtico contrato, sería difícilmente explicable la transmisión de un procedimiento administrativo para el otorgamiento de la concesión.

En su segundo capítulo “El procedimiento administrativo para las concesiones como especialidad del procedimiento administrativo común tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, resalta la importancia del procedimiento en la actuación administrativa, como un mecanismo que permite garantizar los derechos de los administrados y como un instrumento para la manifestación de la voluntad de la Administración.

En el tercer capítulo “La Directiva de Concesiones y su impacto sobre la contratación local en España” el autor explica el cambio de visión que tuvo la contratación pública a partir de la reforma de la normativa de la Unión Europea, que permitió abrirla hacia un escenario más competitivo que permitiera garantizar la eficiencia de los fondos públicos.

Bajo esta premisa, se presentan los antecedentes europeos de las Directivas de contratación pública -Directivas 2014/24/UE; 2014/23/UE y 2014/25/UE- para posteriormente centrarse en el estudio de la Directiva 2014/23/UE en materia concesional y destacar los cambios que a partir de ésta surgen sobre el contrato de concesiones.

Seguidamente, en el cuarto capítulo “La LCSP como presupuesto de la normativa y el procedimiento de las concesiones”, el autor expone -con una visión general- las modificaciones que la transposición de las directivas europeas, generaron en la LCSP, para proseguir en su capítulo quinto “Las novedades de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en materia de concesiones: *Especial referencia a la concesión de servicios*”, con los cambios de la LCSP que tuvieron impacto en el contrato de concesión.

En este capítulo el autor se centra en la concesión de servicios, destacando que la asunción del riesgo operacional por parte del contratista se configura con el elemento característico y distintivo de este tipo de contratos.

En sus capítulos cuarto y quinto el Doctor Fuentes i Gasó ha querido incorporar las modificaciones que ha tenido la LCP, en virtud de la pandemia de COVID-19, las medidas implementadas por la Unión Europea a través del Fondo de Recuperación Europeo (Next Generation EU) y las acciones implementadas por el gobierno español, dándole una visión general a dichas modificaciones en el capítulo cuarto y concentrándose en el contrato de concesiones, en el artículo quinto, ofreciéndonos de esta forma una visión actualizada de la normativa de contratación pública, lo que lo lleva a plantear, inclusive, una mirada post pandémica en la que se estaría propiciando -al menos en lo que respecta a los servicios sanitarios-, una clara opción por los sistemas de gestión directa “obviando modelos semipúblicos como las fundaciones y por supuesto, las fórmulas de gestión privada como los conciertos y lógicamente las concesiones” (p. 333)

En el capítulo sexto nos presenta “Algunas reflexiones sobre las concesiones en Cataluña”, donde el autor analiza el marco constitucional y estatutario, señalando que el Estatuto de Autonomía no recoge un régimen competencial propio en materia de concesiones con carácter general, aunque considera que el régimen jurídico vinculado al régimen de las expropiaciones es aplicable al supuesto de las concesiones, tanto por la inclusión de la figura del “rescate concesional” bajo el régimen expropiatorio como por compartir el mismo apartado con las concesiones del artículo 149.1.18 de la Constitución española.

Finaliza su obra con el “Epílogo”, donde destaca que “una vez más el derecho comunitario hace saltar por los aires nuestras construcciones jurídico-administrativas de siglos y así, la clásica institución de la gestión indirecta de los servicios públicos queda superada en su aspecto procedimental (...) por una nueva modalidad de relación” (p. 355) y que “las concesiones no son contratos simples, puesto que la propia regulación de la LCSP obliga a tener en cuenta para su adjudicación más de un criterio, por lo que el dinero ofertado, o a percibir, no puede ser el único criterio para adjudicarlas” (p. 359), destacando que la complejidad vinculada a los procedimientos que las articulan ha pretendido ser el objeto de su análisis.

Así, la obra constituye un análisis claro, sistemático y riguroso de dos instituciones administrativas que se relacionan entre sí: el procedimiento administrativo y las concesiones, con una perspectiva dogmática, que no descuida la vertiente práctica -en especial del ámbito local- en la que el autor aporta importantes reflexiones sobre la nueva regulación de los modelos concesionales, apuntando soluciones a distintos problemas interpretativos.