



REALA, número 17, abril de 2022  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 11-03-2022  
Aceptado: 20-03-2022  
Publicado: 07-04-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i17.11068>  
Páginas: 221-223

## Fuentes i Gasó, Josep Ramón, *La concesión y el procedimiento administrativo: dos instituciones administrativas en simbiosis*

Susana Eva Franco Escobar  
Universidad de La Laguna (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7986-6717>  
[sefranco@ull.edu.es](mailto:sefranco@ull.edu.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Defendida tesis doctoral en 2015 *cum laude*, publicada como “La autorización en los servicios de interés económico general”, Tirant Lo Blanch, 2017. Prof.<sup>ª</sup> Contratada doctora de Derecho administrativo en diversas titulaciones. Grados: Derecho, Aparejadores, RRLL, Trabajo Social, Sociología. Docente en el Máster de Innovación de la comunicación de las organizaciones y en Máster de RRHH de la ULL. Secretaria de la Facultad de Derecho desde abril de 2019 y hasta la actualidad.

### RESUMEN

Esta recensión se refiere a la obra “La concesión y el procedimiento administrativo: dos instituciones administrativas en simbiosis” (Tirant lo Blanch, 2021, 388 pp.), del Dr. Fuentes i Gasó, quien ha realizado un estudio profundo de la institución de la concesión, y su concomitancia con el procedimiento administrativo. El autor analiza la concesión como institución clásica en el derecho administrativo, a la par que profundiza en el cauce procedimental que conduce al otorgamiento de la misma. Para ello parte de las modalidades que en la LCSP del año 2017 ha incluido el legislador estatal y, pasa a analizar las sucesivas modificaciones acaecidas desde esa redacción inicial. El examen de la evolución de esta modalidad contractual se extiende incluso a aquellas otras consecuencias derivadas de los cambios normativos, como el del régimen de los Fondos Next Generation de la UE.

### PALABRAS CLAVE

Concesiones de servicios; procedimiento administrativo; contratos del sector público.

### ABSTRACT

This review refers to the work “La concesión y el procedimiento administrativo: dos instituciones administrativas en simbiosis” (Tirant lo Blanch, 2021, 388 pp.), by Dr. Fuentes i Gasó, who has carried out an in-depth study of the institution of the concession and its concomitance with the administrative procedure. The author analyses the concession as a classic institution in administrative law, at the same time as he delves into the procedural channel that leads to the granting of the concession. To do so, he starts with the modalities included in the LCSP of 2017 by the state legislator and goes on to analyse the successive modifications that have occurred since that initial drafting. The examination of the evolution of this contractual modality even extends to those other consequences derived from the regulatory changes, such as that of the EU’s Next Generation Funds regime.

### KEYWORDS

Service concessions; administrative procedure; public sector contracts.

La actualidad del tema tratado en esta monografía es incuestionable, porque la temática de la contratación del sector público se ha convertido hoy en día en el objeto más estudiado, investigado, debatido y reglamentado del Derecho administrativo de nuestro tiempo.

Como expone el segundo Informe anual de la OIRESCON relativo al año 2020, de un total de 129.594 licitaciones, 1.340 lo fueron de concesiones de servicios.

La aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público supuso, al menos formalmente, la desaparición del contrato de gestión de servicio público y, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios que se contenía en el ahora derogado texto refundido del año 2000. En su lugar, y para la transposición de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, lo que aparece en la norma es la concesión de servicios, que se ubica en el texto junto a la concesión de obras.

En este nuevo régimen jurídico el criterio delimitador del contrato de concesión de servicios respecto del contrato de servicios, como es bien sabido, descansa sobre la asunción del riesgo operacional. Analizado en esta obra con enorme acierto. El legislador advierte que si este riesgo lo asume el contratista, el contrato es concesión de servicios, y cuando el riesgo operacional lo asume la Administración, se entenderá que el contrato es de servicios.

En la monografía «La concesión y el procedimiento administrativo: dos instituciones administrativas en simbiosis», el Dr. Fuentes i Gasó hace un estudio profundo de la categoría clásica de la concesión, y analiza el procedimiento administrativo necesario para el otorgamiento.

Se analiza la concesión como institución administrativa, y se profundiza en el cauce procedimental que conduce a la adjudicación. A partir de las modalidades que en la LCSP del año 2017 incluyó el legislador estatal y tras el análisis de las modificaciones posteriores a esa redacción inicial, tanto como consecuencia de las medidas para combatir las consecuencias de la pandemia como las derivadas del régimen de los Fondos Next Generation.

La estructura de la obra es acertada, ni excesiva ni breve, sino equilibrada en sus 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.

En su capítulo primero “Introducción. Concesiones y procedimiento administrativo”, el autor ubica el contrato de concesión entre las técnicas de intervención administrativa. Para acotar su objeto se repasa la herencia de la legislación precedente. En este capítulo se delimita el objeto de estudio y se sitúa el contrato de concesión dentro del campo de la intervención administrativa.

En el capítulo segundo “El procedimiento administrativo para las concesiones como especialidad del procedimiento administrativo común tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, realiza un examen concienzudo pero conciso de la legislación reguladora del procedimiento administrativo común. Desde ese análisis del marco legislativo general, procede a exponer el autor las particulares razones por las cuales la concesión requiere un procedimiento específico.

En el capítulo tercero “La Directiva de Concesiones y su impacto sobre la contratación local en España” se repasan los cambios normativos de la regulación europea de concesiones. El autor explica el cambio acaecido en la contratación pública a partir de las reformas sucesivas de la normativa de la Unión Europea, hasta lograr una mejora en la eficiencia en el gasto público.

Se repasan los antecedentes europeos de las Directivas de contratación pública -Directivas 2014/24/UE, 2014/23/UE y 2014/25/UE- pero centra su estudio en la Directiva 2014/23/UE de concesiones, revelando los cambios en esta clase de contrato.

En el capítulo cuarto sobre “La LCSP como presupuesto de la normativa y el procedimiento de las concesiones”, nos explica el autor cómo se ha realizado la transposición de las directivas europeas, y los efectos de este régimen transnacional sobre la LCSP interna. Se presta aquí una especial atención a los principios, como referentes estables dentro de la normativa cambiante de contratación pública, pues como resalta la doctrina, se aporta con ellos algo de seguridad jurídica.

Es en el capítulo quinto donde nos revela el autor “Las novedades de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en materia de concesiones: Especial referencia a la concesión de servicios”, con su aportación más excelsa al régimen del contrato de concesión. Aquí repasa el autor los orígenes del concepto de servicio público, y las que a su juicio, supusieron las tres etapas más relevantes de esta institución. Para llegar a una cuarta etapa donde sitúa el autor los servicios de interés económico general. Todo lo anterior, en coherencia con el examen del tema más relevante sobre la asunción del riesgo operacional por parte del contratista, y su configuración como elemento característico y distintivo de esta modalidad contractual.

En el capítulo sexto se nos presentan: “Algunas reflexiones sobre las concesiones en Cataluña”, donde se expone cómo las concesiones han constituido la fórmula tradicional de gestión de los servicios y de implementación de obras en el ámbito local.

Termina la monografía con un interesante Epílogo, en el que se plasman con acierto cuáles son los asuntos más problemáticos no resueltos, en especial dentro de la aplicación práctica. Adolece la legislación de un régimen coherente y sin lagunas. Como dice el autor: “estas graves omisiones obligan al gestor a un peligroso ejercicio de creatividad interpretativa”.

Se trata, por tanto, de una monografía muy oportuna, de un tema en boga, con un análisis riguroso del régimen de las concesiones y el procedimiento, que se presenta como obra de referencia en esta materia, y cuya lectura consideramos imprescindible para todo aquel que quiera profundizar en el estudio de esta categoría.