

Dictamen 12/07 (Ref. A.G. Servicios jurídicos periféricos). Las medidas de gestión ambiental que el contratista aplique al ejecutar el contrato, como la exigencia de estar en posesión de la certificación medioambiental ISO 14000, deben configurarse como requisito de solvencia y no como criterio de adjudicación.

La primera de las dos cuestiones que plantea el órgano consultante se refiere a si cabe que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de acuerdo con dispuesto en la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 14 de octubre de 1997, se contemple el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental, normas ISO (serie ISO 14000), como criterio de adjudicación, planteando, concretamente, si dicha posibilidad queda excluida por la Directiva 2004/18/CE, que parece contemplar el cumplimiento de dichas normas de gestión medioambiental como criterio de solvencia y no de adjudicación.

En efecto, la Orden al amparo de la cual se redactan los pliegos de contratación a que se refiere la consulta, fija los criterios de modificación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que han de regir en la contratación del Ministerio de Medio Ambiente, para incluir la valoración ambiental como exigencia objetiva de resolución de los concursos que se convoquen y así en su apartado primero dispone lo siguiente:

«Primero.-Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y, en su caso, los modelos tipo sobre dichos pliegos, que se elaboren en el ámbito de este Ministerio para la adjudicación mediante el procedimiento de concurso de los diferentes tipos de contratos, se ajustarán a los siguientes criterios:

I. Contratos de suministros.

a) La calidad ambiental de las ofertas que se presenten será valorada en un 20 por 100, distribuyéndose el 80 por 100 restante entre los demás criterios de adjudicación que figuren en el pliego.

b) Para la valoración del criterio calidad ambiental se tomarán en consideración las siguientes exigencias, que se relacionan por orden de importancia no excluyente (...)

5.ª Que el producto haya sido elaborado en el marco de un sistema de gestión medioambiental basado en las normas internacionales ISO (serie ISO 14000), europeas EN o españolas UNE (UNE 77/801-94 y 77/802-94).

II. Contratos de obras.

a) La calidad ambiental de las ofertas que se presenten será valorada en un 10 por 100, distribuyéndose el 90 por 100 restante entre los demás criterios de adjudicación que figuren en el pliego.

b) Para la valoración del criterio calidad ambiental se tomarán en consideración las siguientes exigencias, que se relacionan por orden de importancia no excluyente (...)

2.ª Que la ejecución de la obra se realice en el marco de un sistema de gestión medioambiental basado en las normas internacionales ISO (serie ISO 14000), europeas EN o españolas UNE (UNE 77/801-94 y 77/802-94).

III. Contratos de servicios, en general, y de consultoría y asistencia técnica.

a) La calidad ambiental de las ofertas que se presentan será valorada en un 20 por 100, distribuyéndose el 80 por 100 restante entre los demás criterios de adjudicación que figuren en el pliego.

b) Para la valoración del criterio calidad ambiental se tomarán en consideración las siguientes exigencias, que se relacionan por orden de importancia no excluyente: (...)

2.ª Que el servicio se preste en el marco de un sistema de gestión medioambiental basado en las normas internacionales ISO (serie ISO 14000), europeas EN o españolas UNE (UNE 77/801-94 y 77/802-94).

Frente a lo dispuesto en la citada Orden, la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras, suministros y servicios, establece en su artículo 48, bajo la rúbrica de «Capacidad técnica y profesional», lo siguiente:

«1. Las capacidades técnicas y profesionales de los operadores económicos se evaluarán y comprobarán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2. Las capacidades técnicas de los operadores económicos podrán acreditarse por uno o más de los medios siguientes, según la naturaleza, la cantidad o envergadura y la utilización de las obras, de los suministros o de los servicios (...)

f) Para los contratos públicos de obras y de servicios indicando, únicamente en los casos adecuados, las medidas de gestión medioambiental que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato».

Y en su artículo 50, en relación concretamente con las normas de gestión medioambiental, que aquí interesan, dispone lo siguiente:

«Cuando, en los casos contemplados en la letra f) del apartado 2 del artículo 48, los poderes adjudicadores exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el operador económico cumple determinadas normas de gestión medioambiental, se remitirán al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) o a las normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales en la materia y certificadas por organismos conformes a la legislación comunitaria o a las normas europeas o internacionales relativas a la certificación. Los poderes adjudicadores reconocerán certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en otros Estados miembros. También aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presenten los operadores económicos».

De la lectura de los preceptos que se acaban de transcribir se desprende con toda claridad que la Directiva 2004/18/CE contempla el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental como un elemento acreditativo de la solvencia técnica y profesional del licitador, revelador de

capacidad para contratar y no como un criterio de adjudicación que permita discriminar, en unión de otros criterios, cuál sea la mejor de entre las distintas propuestas que se presenten por quienes concurran para la adjudicación del contrato. Por tanto, se evidencia una clara discrepancia en el tratamiento que del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental hacen la Orden —criterio de adjudicación—, y la Directiva 2004/18/CE —criterio de solvencia—, lo que exige determinar, como plantea el órgano consultante, si las previsiones de la Orden continúan siendo aplicables, debiendo contemplarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental como criterio de adjudicación o si, por el contrario, ha de entenderse que dicha posibilidad ha quedado excluida por la Directiva 2004/18/CE y, contrariamente a lo dispuesto en la Orden de continúa referencia, dicho cumplimiento debe contemplarse como criterio de solvencia.

La resolución de la cuestión así planteada exige atender a lo dispuesto en el artículo 80 de la Directiva 2004/18/CE, vigente desde 1 de mayo de 2004, y examinar el llamado efecto directo del Derecho comunitario, en particular, de la directivas comunitarias. En el precepto citado se señala la fecha de 31 de enero de 2006 como fecha límite para que los Estados miembros pongan en vigor la normas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, plazo que, en lo que concierne a España, se ha incumplido al encontrarse actualmente aún en tramitación el nuevo Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público con el que se llevará a cabo la transposición de la referida Directiva. Pues bien, aun cuando las directivas comunitarias no son normas directamente aplicables a los Estados miembros, que deben aprobar las correspondientes normas internas de desarrollo de las mismas, es también lo cierto que pueden resultar aplicables, una vez transcurrido el plazo previsto para su transposición sin que la misma se haya producido, cuando concurran ciertos requisitos en la norma comunitaria que determinan que tenga efecto directo y resulte plenamente aplicable.

En principio, las normas comunitarias directamente aplicables a los Estados miembros son los Tratados y los Reglamentos en cuanto normas jurídicamente perfectas (*self-executing*), pero también pueden disfrutar de dicho efecto directo las directivas comunitarias en tanto en cuanto sean también normas jurídicamente perfectas, es decir, que establezcan obligaciones claras y precisas de hacer o no hacer, que no estén sometidas a condición ni a término, ni subordinadas a ningún acto posterior y no dejen a los Estados dictar medidas de ejecución necesarias. Así lo declaró por primera vez el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en la sentencia *Van Gend-Loos*, Asunto 26/62, de 5 de febrero de 1963.

De conformidad con cuanto hasta aquí se ha expuesto, no cabe sino concluir que el artículo 48.2 f) de la Directiva 2004/18/CE contiene una norma —las medidas de gestión medioambiental que el operador económico podrá aplicar al ejecutar el contrato son acreditativas de la capacidad técnica— que es clara, precisa e incondicional, que no admite margen alguno de discrecionalidad ni requiere de la adopción de ninguna medida de ejecución, por lo que resulta directamente aplicable y determina que las disposiciones de la Orden de 14 de octubre de 1997, así como las cláusulas de los pliegos de cláusulas administrativas particulares que, en aplicación de lo establecido en dicha Orden, establecen el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental como criterio de adjudicación incurran en la vulneración del Derecho comunitario.

La conclusión anterior es la misma que se alcanza por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 73/04, de 11 de marzo de 2005 [...]

Cuanto antecede queda corroborado a la vista de lo que se establece en el artículo 70 del proyecto de Ley de Contratos del Sector Público que, como se ha señalado, llevará a cabo la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2004/18/CE. Dicho precepto, que regula la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental, figura incorporado al Libro I, Título II, Capítulo II que lleva por rúbrica «Capacidad y solvencia del empresario», concretamente, dentro de la Sección 2ª titulada «Acreditación de la aptitud para contratar», en la Subsección 3ª que lleva por rúbrica «Solvencia».

Consecuencia lógica de todo cuanto se acaba de exponer es la necesidad de que por parte del Ministerio de Medio Ambiente se proceda a la inmediata modificación de la Orden de 14 de octubre de 1997, en el extremo concreto que es objeto de análisis en el presente informe — consideración del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental como criterio de solvencia y no de adjudicación—, con la finalidad de que la citada Orden se adecue a lo dispuesto en el artículo 48.2 f) de la Directiva 2004/18/CE, evitando con ello que, en lo sucesivo, puedan ser elaborados y aprobados pliegos de cláusulas administrativas particulares que incorporen cláusulas contrarias a lo dispuesto en la citada Directiva.

(2) Procedimiento a seguir en los casos en que la Administración aprecia que un pliego incurre en un vicio de anulabilidad: Desistimiento en los expedientes en los que no ha recaído adjudicación y declaración de lesividad cuando el contrato ya se haya adjudicado. Límites a la revisión de oficio respecto de los contratos en fase de ejecución o ya ejecutados.

Partiendo, por tanto, de la consideración de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares a que se refiere la consulta incurrieron en infracción del artículo 48.2 f) de la Directiva 2004/18/CE ha de determinarse qué actuaciones procedan en relación con los expedientes de contratación cuyos pliegos de cláusulas administrativas particulares contemplen el cumplimiento de las normas de gestión medioambiental como criterio de adjudicación de acuerdo con la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 14 de octubre de 1997. Más concretamente, como plantea el órgano consultante, si cabe que los informes técnicos y, por tanto, la valoración de las ofertas y la propuesta de la Mesa de contratación se efectúen apartándose de los criterios de adjudicación previamente establecidos en la licitación [...]

Pues bien, una vez que se ha alcanzado la conclusión de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de los expedientes de contratación tramitados por X adolecen de un vicio de anulabilidad, se ha de plantear, necesariamente, qué actuaciones procedan respecto de los mismos, habida cuenta del principio de legalidad rector de la actuación de las Administraciones Públicas.

El principio de sometimiento pleno a la legalidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas, consagrado en los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución Española y desarrollado en los artículos 3.1 y 53.2 de la LRJPAC, impide que una Administración Pública adopte una determinada resolución, finalizadora de un procedimiento, a sabiendas de que con ella se va a producir una infracción del ordenamiento jurídico, derivada de la existencia de un vicio de legalidad en uno de los actos de trámite integrantes de ese procedimiento [...]

Por ello, ha de concluirse que X no solamente puede anular los pliegos de continua referencia y las actuaciones posteriores producidas en el seno de los expedientes de contratación, dando por terminados los procedimientos, sino que se halla legalmente obligada a hacerlo para evitar

la producción de unos actos de adjudicación inválidos, a sabiendas de que se hallarían viciados de una infracción jurídica determinante de su anulabilidad [...]

Parece conveniente, sin embargo, abordar la problemática de qué actuaciones procedan, diferenciando cuatro supuestos distintos correspondientes a las distintas fases en que pueda encontrarse un expediente de contratación en función de la diferente situación jurídica que se reconoce a los licitadores en cada una de ellas y de los derechos que, en su caso, les correspondan.

a) Procedimientos de contratación anunciados en el BOE y, en su caso, en el DOCE en los que aún no se ha iniciado el plazo de presentación de proposiciones.

El procedimiento a seguir en este primer supuesto para la anulación de los pliegos de continua referencia, a juicio de este Centro Directivo, no será ninguno de los previstos en los artículos 102 y 103 de la LRJPAC. El procedimiento del artículo 102 ha de excluirse porque en este caso no concurre, como se indicó anteriormente, ninguna causa de nulidad de pleno derecho, siendo dicho precepto el que se regula la revisión de los actos administrativos que incurrir en dicho tipo de nulidad. Tampoco resulta aplicable el procedimiento previsto en el artículo 103, porque los actos a revisar no pueden ser considerados como incluidos en la categoría de actos favorables para los interesados a que se refiere dicho artículo, tal como seguidamente se expondrá, lo que implica que no sean aplicables al caso las exigencias de previa declaración de lesividad para el interés público y ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo a las que se refiere ese precepto.

Efectivamente, en el caso que constituye el objeto de este primer supuesto, se trata de la anulación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos convocados por X y que han sido publicados en los diarios oficiales sin que haya tenido lugar ninguna otra actuación posterior, dado que aún no se ha iniciado el plazo para presentación de proposiciones. Por tanto, no se ha dictado acto administrativo favorable para alguno o algunos de los licitadores, de los que puedan nacer para éstos derechos exigibles ante la Administración Pública (lo que no ocurrirá en tanto no se proceda a la adjudicación del contrato), no teniendo tal naturaleza jurídica las meras expectativas que ostentan los participantes en los concursos respecto de la posibilidad de llegar a ser los eventuales adjudicatarios de los contratos en cuestión. En consecuencia, no será de aplicación lo establecido en el artículo 103 de la LRJPAC que únicamente se refiere a la revisión de los actos administrativos anulables que sean favorables a los interesados.

Cabe recordar a este respecto la doctrina expuesta en un dictamen emitido por esta Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado con fecha 31 de julio de 2002 (ref.: A.G. Ciencia y Tecnología 2/02), reiterada en el dictamen emitido por este mismo Centro Directivo con fecha 27 de septiembre de 2005 (ref.: A.G. Entes Públicos 6/05). Como se señaló en dichos dictámenes, la revisión de oficio de los actos anulables exige diferenciar según se trate de actos favorables o declarativos de derechos de los interesados o de actos de gravamen para los mismos.

En el primer caso —actos favorables o declarativos de derechos— la Administración sólo puede ejercer su potestad revisoria mediante el procedimiento establecido en el artículo 103 de la LRJPAC: declaración de lesividad para el interés público y subsiguiente impugnación del acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el segundo caso arriba enunciado, es decir, cuando se trate de actos de gravamen y actos no declarativos de derechos, la Administración puede ejercer su potestad revisora sin necesidad de observar procedimiento especial alguno, siendo suficiente a estos efectos un nuevo acto de contenido contrario al que se revisa; así resulta del artículo 105.1 de la LRJPAC que, recogiendo el criterio mantenido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 27 de enero de 1966, 10 de diciembre de 1967, 10 de mayo de 1973, 4 de julio de 1997 y 2 de julio de 1984, entre otras) y por la doctrina del Consejo de Estado (dictamen de 5 de noviembre de 1954, expediente 25.471), establece que «las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos y presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico».

Partiendo de este planteamiento, conviene precisar seguidamente la distinción entre actos favorables o declarativos de derechos y actos de gravamen (o actos no declarativos de derechos). En un dictamen del Consejo de Estado de 3 de noviembre de 1966 se dice, a propósito del concepto de acto favorable o declarativo de derechos, que «siempre que se demuestre objetiva o subjetivamente que la revisión del acto no es <in peius> para el administrado, la Administración está habilitada para efectuarla sin atenerse a las garantías formales de los artículos 109 y 110 de la LPA» (garantías que actualmente se establecen en los artículos 102 y 103 de la LRJPAC); este mismo criterio que atiende a las circunstancias subjetivas y objetivas de cada caso concreto ha sido el seguido por el Tribunal Supremo en sus sentencias de 4 de noviembre de 1969, 10 de mayo de 1973 y 4 de mayo de 1992. Es por ello por lo que la doctrina más autorizada, renunciando a hacer una clasificación apriorística de los actos administrativos en una u otra categoría, atiende al resultado o efectos del ejercicio de la potestad revisora. Así, las garantías de los derechos de los administrados en que se traducen el procedimiento establecido en el artículo 103 de la LRJPAC no deben aplicarse simplemente cuando el acto administrativo revisado sea favorable o declarativo de derechos y omitirse cuando sea de gravamen, sino que, como se ha indicado, ha de estarse a los efectos o consecuencias de la revisión del acto administrativo de que se trate: si el resultado de la revisión va a ser más gravoso o oneroso para el interesado que el acto que se pretende revisar, deberán observarse las garantías procedimentales establecidas en el artículo 103 de la LRJPAC, con independencia de cuál sea a priori la naturaleza del acto revisado; si, por el contrario, el resultado de la revisión va a ser más favorable o beneficioso para el administrado que el acto que se pretende revisar, la Administración podrá ejercer su potestad revisora sin necesidad de observar las garantías que entrañan los aludidos procedimientos.

El criterio que se acaba de exponer y que, en relación con la anulación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos convocados por X y archivo de los procedimientos de contratación, permite que se produzca sin sujeción a las previsiones sobre declaración de lesividad e impugnación en vía contencioso-administrativa, ha sido mantenido por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que ha venido admitiendo la posibilidad del desistimiento unilateral de la Administración de los procedimientos iniciados de oficio, con anterioridad a su terminación, tanto con carácter general como en el caso concreto de los procedimientos de contratación y ello incluso con invocación de meras razones de oportunidad y conveniencia. Lo anterior, como es obvio (y aún con mayor motivo), abona la posibilidad de llevar a cabo dicho desistimiento unilateral con fundamento en exigencias de legalidad, que han de conducir a la anulación de los actos de trámite viciados y al archivo de las actuaciones, como ocurre en el caso de que se trata, siempre respetando las garantías legalmente establecidas para la salvaguarda de los derechos de los interesados, en el hipotético caso de tales derechos existan.

En este sentido, pueden citarse las sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1985, 18 de octubre de 1986 y 11 de julio de 1990, todas ellas referentes a la admisibilidad del desistimiento unilateral, por parte de la Administración, de diversos procedimientos iniciados de oficio. En dichas sentencias se precisa incluso que con ello no se perjudican los derechos de los interesados (en los casos a los que se refieren las sentencias, los eventuales beneficiarios de las expropiaciones), por lo que no era procedente la aplicación de las normas sobre declaración de lesividad e impugnación en vía contencioso-administrativa.

Más concretamente, en relación con la posibilidad de desistimiento unilateral de la Administración en el caso de los procedimientos de contratación, la sentencia de 9 de julio de 2001, dictada en un supuesto en el que el Ayuntamiento de YY, tras convocar subasta pública para la venta de un solar para la construcción de un hipermercado, acordó la anulación del expediente de contratación con devolución de la documentación aportada por la única empresa licitadora, a la vista de la comunicación remitida por la Comandancia General de YY acerca de la necesidad del solar para la ampliación de un acuartelamiento, señala lo siguiente:

«Por lo demás, frente a lo sostenido por la Sala de instancia, las causas justificativas del Acuerdo municipal sí fueron debidamente explicitadas, no sólo en el Acuerdo de la Comisión de Gobierno que decidió la anulación del expediente, sino también, y sobre todo, en el posterior Acuerdo Plenario que desestimó el recurso de reposición interpuesto por la empresa ofertante, por lo que mal puede sostenerse que el Ayuntamiento de YY hubiera procedido como si actuara en el ejercicio de una libérrima discrecionalidad, más aún habida cuenta que las razones aducidas por la Corporación tenían suficiente entidad para entender acreditado el interés público en el desistimiento de la voluntad de celebrar el contrato, pues estando pendiente de calificación urbanística definitiva la finca objeto del contrato, resultaba correcto dejar el expediente de contratación sin efecto hasta la definitiva clarificación de tal cuestión.

En cualquier caso, no existía derecho alguno de la empresa licitante a la adjudicación del contrato, aun siendo la única ofertante, al tratarse no de una subasta pura, sino de una subasta con trámite de admisión previa, que podría haber concluido en el rechazo de aquella oferta y consiguiente declaración de desierto del contrato. De esta forma, la demandante no tenía sino una mera expectativa a su adjudicación, por lo que el desistimiento del Ayuntamiento de YY no podía darle más derecho que, en su caso, ser indemnizada por los gastos ocasionados por la presentación al procedimiento contractual, sin que, justamente por este motivo, sean de aplicación las reglas establecidas en el artículo 103 LRJPAC para la revisión de oficio de los actos administrativos, ya que dichas reglas viene referidas a la revisión de los actos declarativos de derechos».

Resultando, así pues, admisible el desistimiento unilateral de la Administración con fundamento en la valoración de consideraciones de oportunidad y conveniencia, con mayor motivo habrá de admitirse cuando derive de la anulación de un acto de trámite, por haber constatado la existencia en el mismo de un vicio determinante de su anulabilidad, que se comunicaría inevitablemente al eventual acto de terminación del procedimiento, en el caso de que éste llegara a dictarse.

Aplicando dicho criterio a este primer supuesto que se analiza, ha de concluirse que la anulación de los actos de aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los concursos convocados por X ha de verificarse por la Administración sin sujeción a las exigencias del artículo 103 de la LRJPAC, bastando con la adopción de los correspondientes actos de sentido contrario a los revisados. Y ello, por cuanto que aquéllos no son actos

declarativos de derechos ni favorables para los interesados, ni de esa anulación va a derivarse para ellos una situación jurídica más onerosa o gravosa que la que ostentan como consecuencia de los actos anulados. A este respecto, no es ocioso recordar que, como se apuntó anteriormente, de esos actos no se ha derivado hasta el momento presente la atribución de derechos subjetivos a favor de ninguno de los licitadores, y que, en todo caso y tras la anulación, la Administración llevará a cabo a una nueva convocatoria de los procedimientos de contratación de referencia, una vez corregida la infracción jurídica detectada en los pliegos, en los que los licitadores podrán volver a participar, manteniéndose de esta forma sus actuales expectativas de llegar a ser los eventuales adjudicatarios de los contratos.

b) Procedimientos de contratación en los que ya ha finalizado el plazo de presentación de proposiciones, pero aún no se ha acordado la adjudicación (que parece ser la fase en que se encuentran los expedientes de contratación que han originado la consulta).

Para este segundo supuesto se dan por reproducidas, íntegramente, las consideraciones realizadas en el supuesto anterior; por tanto, X revisará los pliegos de cláusulas administrativas particulares sin sujeción a los procedimientos regulados en los artículos 102 y 103 de la LRJPAC, por cuanto que no se trata de un vicio de nulidad de pleno derecho ni se está en presencia de actos favorables para los interesados.

A lo anterior ha de añadirse, no obstante, la siguiente precisión. Considera este Centro Directivo que, en el caso de que lo soliciten, los participantes en los procedimientos de contratación que van a quedar anulados como consecuencia de una circunstancia imputable a la Administración —la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de previsiones incompatibles con el Derecho comunitario— habrán de ser indemnizados de los daños y perjuicios que esa anulación les origine. Tales daños y perjuicios no serán otros que los que real y efectivamente puedan haberse derivado de la preparación y presentación de sus proposiciones, ya que, como se ha indicado anteriormente, los licitadores no son titulares de derechos subjetivos exigibles ante la Administración, en relación con la adjudicación de los contratos, sino que solamente ostentan meras expectativas de llegar a ser los adjudicatarios. El fundamento para ello se encuentra en la aplicación de las previsiones referentes a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, contenidas en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y siempre y cuando quede debidamente acreditado que en los mencionados daños y perjuicios concurren los requisitos establecidos en el artículo 139.2 del citado texto legal.

Asimismo, es preciso poner de manifiesto que, en este segundo supuesto, la adopción de los correspondientes actos de anulación y subsiguiente terminación de los procedimientos de contratación requerirá el estricto cumplimiento de la obligación de la Administración Pública de dar previo traslado de las actuaciones a los interesados (en este caso, los licitadores participantes en dichos procedimientos que han presentado propuestas), concediéndoles el preceptivo trámite de audiencia, en los términos previstos en el artículo 84 de la LRJPAC. Igualmente, los mencionados actos deberán ser debidamente motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, con arreglo a lo establecido en el artículo 54 de la LRJPAC, y habrán de notificarse a los interesados en los términos preceptuados en los artículos 58 y siguientes del repetidamente citado texto legal.

c) Procedimientos de contratación en los que se ha acordado la adjudicación del contrato.

Se parte en este tercer supuesto de un circunstancia que le diferencia, radicalmente, de los dos anteriores cual es que se ha acordado la adjudicación del contrato y, por tanto, se ha producido la perfección de los mismos, pues de conformidad con el artículo 53 de la LCAP «los contratos se perfeccionan mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente, cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación utilizada». En este supuesto, a diferencia de lo que sucede en los anteriores, sí se ha dictado un acto administrativo favorable para el licitador o licitadores que han resultado adjudicatarios, del que éstos puedan derivar derechos exigibles ante la Administración Pública. Esta circunstancia es la que determina que la solución a adoptar en relación con la anulación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares sea distinta a la propuesta para los dos supuestos anteriores.

Se parte de la premisa de que, también en este caso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de los procedimientos de contratación adolecen del mismo vicio de anulabilidad que en los dos supuestos anteriores, por lo que, en principio, habrían de ser revisados los actos de aprobación de dichos pliegos y las actuaciones posteriores recaídas en el procedimiento, incluyendo los actos de adjudicación de los respectivos contratos a los licitadores seleccionados por aplicación de los artículos 61 y 63 de la LCAP, y 63 y 64.1 de la LRJPAC. Ahora bien, en este caso al tratarse de actos declarativos de derechos la Administración sólo puede ejercer su potestad revisoria mediante el procedimiento establecido en el artículo 103 de la LRJPAC, esto es, mediante su declaración de lesividad, dentro de los cuatro años siguientes a su adopción, y su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Este procedimiento, garante de los derechos de los administrados, es, como anteriormente se ha expuesto, el que debe aplicarse tanto cuando el acto administrativo revisado es favorable o declarativo de derechos como cuando, con independencia de cuál sea «a priori» la naturaleza del acto revisado, atendiendo a los efectos o consecuencias de la revisión del acto administrativo de que se trate el resultado de la revisión va a ser más gravoso o oneroso para el interesado que el acto que se pretende revisar.

d) Procedimientos de contratación adjudicados y ejecutados en su totalidad o parcialmente.

A este último supuesto resultarán plenamente aplicables, en principio, las consideraciones realizadas en relación con el supuesto analizado en la letra c) anterior, por lo que cabrá la revisión de los acuerdos de adjudicación de los contratos de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 103 de la LRJPAC. Sin embargo, este Centro Directivo entiende que, en este concreto supuesto no sería procedente su revisión y anulación, por las razones que seguidamente se exponen.

Efectivamente, en principio, X tiene la posibilidad de proceder a la anulación de estos procedimientos y actos, en los términos plasmados en el artículo 103 de la LRJPAC, pero a dicha posibilidad vendría a oponerse la aplicación del artículo 106 del mismo texto legal, que dispone que «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes».

En el supuesto que ahora se analiza, no pueden dejar de tomarse en consideración, a los efectos de la aplicación del artículo 106 de la LRJPAC, las consecuencias que tendría la anulación de los procedimientos de contratación de referencia y de los actos de adjudicación dictados en ellos, consecuencias que se reputan contrarias a los derechos adquiridos por las empresas adjudicatarias de los contratos, a los intereses públicos y, en definitiva, a los principios de eficacia y eficiencia en la actuación de la Administración, seguridad jurídica,

buena fe y confianza legítima consagrados, ya sea de forma expresa o implícitamente, en el artículo 3, apartados 1 y 2, de la LRJPAC y que operan como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración.

En principio, sería aplicable al caso lo establecido en el artículo 65 de la LCAP, con arreglo al cual, «la declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación (y, aun cuando no se diga, también su anulación, atendiendo a la identidad de razón entre uno y otro supuesto), cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido». La aplicación de esta norma supondría, en teoría, la devolución de las prestaciones recibidas por la Administración y del precio abonado por ella a las empresas adjudicatarias, así como la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados a los contratistas (a quienes, como es evidente, no les sería imputable la anulación) y todo ello seguido de la nueva convocatoria de los oportunos procedimientos de contratación, una vez subsanado el defecto legal existente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares con la realización del gasto público correspondiente.

Es patente que proceder en la forma expuesta conduciría a consecuencias desproporcionadas y no deseables, vulneratorias de los principios que, de acuerdo con el artículo 3.1 de la LRJPAC, han de inspirar la actuación administrativa y presidir sus relaciones con los ciudadanos.

Ello conduce a la conclusión de que, en este último supuesto y por aplicación del artículo 106 de la LRJPAC, no sería procedente la revisión de oficio y, por ende, la anulación por la Administración de esos procedimientos y actos, a fin de evitar la producción de los graves daños a los derechos e intereses de los adjudicatarios y a los intereses generales anteriormente descritos.

A mayor abundamiento de todo lo expuesto, y no pudiendo olvidarse el hecho de que la causa de anulabilidad tendría su origen precisamente en la aplicación de normas comunitarias europeas —el artículo 48.2 f) de la Directiva 2004/18/CE—, es de la mayor trascendencia poner de manifiesto que el ordenamiento jurídico de la Unión Europea también consagra, como principios esenciales que deben tenerse en cuenta en la interpretación y aplicación del Derecho, los de confianza legítima y seguridad jurídica; y así lo ha declarado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 29 de abril de 2004 (Asunto C-487/01 y C-7/02, Gemeente Leudsdén.../Staatssecretaris van Financiën): «... los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Por esta razón, deben ser respetados por las instituciones comunitarias (sentencia de 14 de mayo de 1975, CNTA/Comisión, 74/74), y también por los Estados miembros en el ejercicio de los poderes que les confieren las Directivas comunitarias (Sentencias, antes citadas, Belgocodex, apart. 26, y Schlossstrabe, apart. 44; en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2002, Marks&Spencer, C-62/00, apart. 44)...».

Como se ha expuesto anteriormente, son esos principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, compartidos por los ordenamientos jurídicos español y comunitario, los que fundamentan (junto con otros que operan en el mismo sentido, como los de eficacia y eficiencia administrativa) el criterio propuesto por esta Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado en el sentido de no proceder a la revisión de oficio de los procedimientos de contratación y de los actos de adjudicación a los que se hace referencia en

este último supuesto a pesar de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de los mismos adolezcan del mismo vicio de anulabilidad presente en los otros tres supuestos anteriores.