ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante escrito de 16 de diciembre de 1997, D. JMMS, en representación de la Mercantil HMN, solicitó que se admitiera a trámite y se tuviera por formulada "...solicitud de anulación de la resolución de la contratación, expediente 2/98, del Servicio de medios aéreos de vigilancia y extinción para el Plan Infomur y otras actuaciones de emergencia, publicado el 2 de diciembre de 1997". Según el apartado I de "Fundamentos", la solicitud se basaba en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC, en lo sucesivo). La reclamación se formulaba, básicamente, porque no se consideraba ajustada a Derecho la reducción de plazos operada por la declaración de urgencia no motivada expresamente en la tramitación del expediente, así como porque el baremo de méritos incluido en el Pliego de Condiciones Técnicas implicaba una reserva *"ad personam",* al valorar los que de antemano concurrían sólo en la empresa adjudicataria del mismo contrato en el ejercicio anterior.

SEGUNDO.- Mediante Orden del titular de la Consejería de 3 de marzo de 1998, notificada el 30 del mismo mes, se admitió a trámite la petición de la revisión de oficio.

TERCERO.- El 27 de marzo de 1998, se emitió informe jurídico en el que se concluía la inexistencia de motivo alguno de nulidad o anulabilidad de los "...actos administrativos de la contratación..." del servicio de medios aéreos de vigilancia y extinción para el Plan Infomur y otras actuaciones de emergencia, proponiendo la desestimación de la solicitud. En ese mismo informe, el apartado 1, "Antecedentes", relata cómo el mismo interesado, el 13 de enero de 1997, puso en conocimiento de la Consejería su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra el "proyecto de contratación" para la misma prestación correspondiente a 1996, que, tramitada como recurso ordinario, fue inadmitida por Orden de la Consejería de 18 de febrero de 1997. El día 27 de febrero siguiente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma solicitó la remisión del expediente administrativo 108/96, lo que se llevó a cabo el 24 de marzo. No consta en el expediente dato alguno sobre la situación actual de su tramitación ante la jurisidicción contencioso-administrativa.

CUARTO.- Puesto de manifiesto el expediente a la solicitante compareció y formuló alegaciones mediante escrito de 19 de mayo de 1998, en el que manifestó su discrepancia con los argumentos empleados en el informe jurídico y se ratificó en su solicitud de "..anulación de la contratación del servicio de medios aéreos de vigilancia y extinción para el Plan Infomur y otras actuaciones de emergencia".

QUINTO.- El 8 de julio se formuló propuesta de desestimación de la solicitud por no existir, como textualmente señala el Fundamento Quinto, "... motivo alguno determinante de la nulidad o anulabilidad de la contratación...".

SEXTO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma emitió su informe el 2 de septiembre, considerando acertada la propuesta formulada de desestimación por carecer de fundamento la revisión de oficio instada, debiendo solicitarse el dictamen de este Órgano Consultivo con carácter previo a su resolución.

SÉPTIMO.- En tal estado de tramitación, en virtud de la comunicación de V.E., de fecha 14 de septiembre de 1998, recibida el día 18 siguiente, se remitió el expediente al Consejo Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12. 6 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.
OCTAVO.- El Consejo emitió su dictamen nº 45/98, concluyendo que procedía devolver el expediente para que se retrotrajera al momento inmediatamente anterior a la redacción de la propuesta de resolución, dando audiencia a la empresa que resultó adjudicataria del contrato licitado y, tras ello, se formulase nueva propuesta que posteriormente sería sometida a la consideración de este Órgano Consultivo.
NOVENO.- De acuerdo con lo dictaminado, se dio audiencia al interesado, quien compareció el 7 de enero de 1999 solicitando fotocopias de determinada documentación, pero, transcurrido el plazo, no presentó ninguna alegación.
DÉCIMO.- El 12 de enero de 1999 se elaboró la nueva propuesta de resolución, desestimatoria de la revisión de oficio solicitada.
Y en tal estado de tramitación, V.E. dispuso su remisión al Consejo Jurídico.
En vista de tales Antecedentes procede formular las siguientes
CONSIDERACIONES
PRIMERA.- El Consejo Jurídico emite el presente dictamen por exigirlo así el número 6 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.
SEGUNDA.- El procedimiento seguido ha sido el adecuado a la normativa de aplicación, constituida por la LPAC. El análisis realizado por el Consejo Jurídico en su dictamen nº 45/98, lo fue sobre los aspectos procedimentales. Una vez completado el expediente con los trámites que se consideraron esenciales, procede ahora dictaminar sobre el fondo de la consulta formulada.
TERCERA.- El escrito de iniciación del presente expediente, amparándose en el artículo 102 de la LPC, solicitaba que se admitiera a trámite y se tuviera por formulada "... solicitud de anulación de la resolución de la contratación, expediente 2/98 del Servicio de medios aéreos de vigilancia y extinción del Plan Infomur y otras actuaciones de emergencia, publicado el 2 de diciembre de 1997".
El artículo 102 de la LPAC, en su número 1, expresamente dispone: " Las Administraciones Públicas podrán, en cualquier momento, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1, que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo". Es decir, exige, como condiciones previas para el ejercicio de la potestad revisora, que sean actos definitivos que agoten la vía administrativa, o firmes por no haber sido recurridos en plazo, incursos en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho reguladas en el artículo 62.1 de la LPAC.
CUARTA.- El tenor literal de la solicitud y su fundamentación permite afirmar que no debe admitirse la solicitud formulada, en atención a las siguientes consideraciones, una de ellas previa, sobre el objeto del hipotético acto revisorio.
1ª. A lo largo del expediente son diversas las menciones que, bien el propio interesado, bien la Administración reproduciendo sus palabras, se hacen a la "revisión de oficio de la contratación" y "anulación de la contratación". Es claro que la potestad de revisión de oficio a que alude el artículo 102 (y también el 103) de la LPAC sólo puede ejercerse sobre actos administrativos -en este caso, se trataría de los propios del procedimiento de contratación-, no sobre los contratos subsiguientes que son relaciones bilaterales entre partes que únicamente la jurisdicción competente puede anular, aunque una de sus bases podría ser la nulidad de los actos de los que el contrato derive.
Dicho lo anterior no queda más que preguntarse por cuál sea el acto administrativo del que

podría demandarse su revisión. Ese acto, por la propia literalidad de la reclamación así como por su fecha, no puede ser otro que la Orden de 21 de noviembre de 1997, del Consejero de Medio Ambiente, Agricultura y Agua, por la que se aprobaba el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y se ordenaba el inicio del procedimiento de adjudicación por el sistema de concurso por procedimiento abierto, acto que dio origen al anuncio publicado en el BORM del día 2 de diciembre de 1997.

2ª Como se ve, el acto del que se pide la revisión no es un acto definitivo, antes bien, en lugar de poner fin a un procedimiento, el de selección de un contratista, lo que hace es iniciarlo. Así pues, mientras no haya recaído el acto que pone fin al procedimiento no es posible alegar su invalidez, como parece deducirse de alguno de los párrafos del escrito inicial, precisamente porque todavía no existe. Los trámites incorrectamente realizados sólo pueden invalidar el acto final si éste se ha producido. Por ello, en el período de tramitación de un expediente y mientras no se haya puesto fin al procedimiento, la Administración está obligada a seguirlo y a subsanar, si se dan, los trámites incorrectos. Siendo así, sólo por esta causa ya sería suficiente para pronunciarse en contra de la solicitud. Pero a ello ha de añadirse, además, que el procedimiento revisorio, excepcional, del artículo 102 de la LAPC sólo puede dirigirse contra actos declarativos de derechos, tal como lo han entendido el Consejo de Estado y el Tribunal Supremo. El primero de ellos, por ejemplo, en su dictamen 1.475/94, de 16 de marzo de 1995, se planteó la cuestión de acotar el ámbito de aplicación del procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho regulado en el artículo 102.1 de la LPAC, toda vez que en él se alude a tales actos pero sin distinguir sobre el carácter ampliatorio o restrictivo de los derechos de los administrados. En su dictamen, señala: "Tradicionalmente se ha venido considerando que los límites de la potestad revisora de la Administración, de respeto a los actos propios, sólo tenía su razón de ser cuando los actos objeto de revisión eran favorables para el interesado. La interpretación resultante de los artículos 102 y 103 LPAC, debe ser la de ceñir el ámbito material de la potestad revisora de la Administración a los actos favorables o declarativos de derechos incursos en nulidad, pues, respecto a esta categoría de actos, la revisión despliega sus efectos "in peius", en perjuicio o de reforma restrictiva de la situación jurídica del administrado, cumpliendo el procedimiento revisor formal una función de garantía. En tal sentido coinciden la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de este Alto Cuerpo Consultivo". Continúa el Consejo de Estado indicando que: "La nueva LPAC contiene una importante innovación en este sentido, al venir a cubrir, en el artículo 105, la ausencia de regulación de la Ley de 1958 en materia de revocación de actos de gravamen. Tal precepto dispone, en su apartado 1º, que: "Las Administraciones Públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al Ordenamiento jurídico". Y concluye: "Dicha previsión normativa atribuye a la Administración la potestad de revocar aquellos actos en los que no existiera un destinatario beneficiado, a saber, "sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen", sin que el ejercicio de dicho poder revocativo tenga límites de orden procedimental - en cuanto no debe observarse el procedimiento revisor formal- o temporal - al disponer la posibilidad de actuar tal potestad, "en cualquier momento"-, dejando a salvo el límite negativo de que "tal revocación no sea contraria al Ordenamiento jurídico". Estos razonamientos siguen siendo válidos incluso después de la reforma, aún no vigente, de los artículos 102 y 105 de la LPAC realizada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

En consecuencia, si, de acuerdo con lo expuesto, el procedimiento de revisión de oficio se circunscribe a los actos declarativos de derechos, y el de la presente solicitud no lo es, dado que hasta el acto de adjudicación el empresario no adquiere ningún derecho frente a la Administración (artículo 83.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las

Administraciones Públicas), obligado es afirmar la inadmisibilidad de lo solicitado.
Como consecuencia el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

No procede efectuar la revisión de oficio solicitada por D. JM MS, en representación de la Mercantil H MN, por no tratarse de una acto definitivo y declarativo de derechos, únicos a los que resulta de aplicación la potestad de revisión de oficio regulada en el artículo 102 LPAC. No obstante, V.E. resolverá.