

Expediente Núm. 141/2007
Dictamen Núm. 19/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de febrero de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 18 de junio de 2007, examina el expediente relativo a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formuladas por doña, en nombre y representación de los interesados que abajo se relacionan, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de desistimientos precontractuales de la Administración.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 14 de abril de 1998, doña presenta, en el registro de la Administración del Principado de Asturias, sendas reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por quienes afirma son sus representados, como consecuencia del desistimiento unilateral de la

Administración del Principado de Asturias respecto de la contratación de las asistencias técnicas para la redacción de los proyectos de edificación de 145 y 105 viviendas de protección pública (en adelante VPP) en, y posterior dirección técnica de las obras. Actúa la reclamante en nombre y representación de; don y don; don y don, y don y don -como afectados por el desistimiento de la contratación relativa a 145 VPP-, y en nombre y representación de don; doña; don y don,; don; don y don; don; don y don; don; don y don; don, y don-como afectados por el desistimiento de la contratación referente a 105 VPP-.

Inicia ambos escritos de reclamación narrando que, con fecha 29 de octubre de 1996, se publicó en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el anuncio de licitación de las contrataciones citadas, y que “en las (...) bases se establecía como requisito para concurrir válidamente (...) la presentación de un anteproyecto del trabajo objeto de concurso, así como un aval por importe del dos por ciento del presupuesto del contrato”, lo cual, según señala, supuso la necesidad de garantizar la cantidad de 1.050.000 pesetas para quienes concurren a la licitación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto de edificación de 145 VPP, y de 800.000 pesetas para los licitadores de la asistencia referida a 105 VPP, “más los consiguientes gastos derivados de la formalización del citado aval bancario”.

Relata, en ambos escritos, que el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, en su reunión de 17 de abril de 1997, adoptó el Acuerdo de desistir unilateralmente de las referidas contrataciones, fundamentando la decisión en “la existencia de ‘imprevistos surgidos en la gestión y desarrollo urbanístico del suelo de, siendo objeto de publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, de fecha 15 de mayo, la Resolución de la Consejería de Fomento de 30 de abril de 1997, en la que “se comunica el citado acuerdo de desistimiento”.

Afirma que, con motivo de los mencionados desistimientos, sus mandantes “han sufrido unos evidentes daños y perjuicios consistentes, por un lado, en el tiempo dedicado para estudiar la solución arquitectónica y redactar el trabajo objeto del concurso; y de otro, en los correspondientes gastos materiales de su confección, a los que deben sumarse los importes de los obligados avales”.

Respecto a la valoración del daño, refiere la reclamante que sus representados remitieron al Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias los anteproyectos presentados al concurso al objeto de que aquél se pronunciara sobre su valor estimativo, y que el Servicio de Visado y Control del citado Colegio, “tomando como base orientativa para la determinación de dicha cantidad las tarifas de honorarios de arquitectos aprobadas por Decreto 2512/77”, cuantificó en 13.000.000 de pesetas el valor de los anteproyectos referidos a 145 VPP, y en 10.000.000 de pesetas el de los relativos a 105 VPP. Tras manifestar la actora que “no se pretende lograr un beneficio económico por el trabajo efectivamente realizado, sino una mínima, pero razonable compensación por tal concepto”, reclama, en nombre de sus representados, una indemnización que, alzadamente, fija en 4.000.000 de pesetas “para cada uno de los trabajos presentados a concurso (...), bien de manera individual o en equipo, lo que supone un importe global (...) de dieciséis millones (16.000.000) de pesetas” respecto de los afectados por el desistimiento contractual referente a 145 VPP, y en 3.000.000 de pesetas “para cada uno de los trabajos presentados a concurso (...), bien de manera individual o en equipo, lo que supone un importe global (...) de treinta y seis millones (36.000.000) de pesetas” para los afectados por el desistimiento de la asistencia técnica relativa a 105 VPP.

Respecto a la prueba, propone, en ambos casos, la “pericial a medio de tres peritos arquitectos”, y dice aportar con los escritos de reclamación “los trabajos (...) que fueron en su día presentados a concurso”, aunque los mismos no constan entre la documentación remitida a este Consejo.

En cuanto a la representación que ostenta, dice adjuntar a las reclamaciones los “poderes” correspondientes, los cuales tampoco obran en el expediente sometido a consulta.

2. Se incorporan al expediente a continuación, entre otros, los siguientes documentos, relativos a la tramitación de los procedimientos de contratación:

a) Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas rectores de la contratación, por procedimiento abierto, mediante concurso, de las asistencias técnicas para la redacción de sendos proyectos de edificación de 145 y 105 VPP en y la dirección técnica de las obras. El objeto de los contratos mencionados, de acuerdo con la prescripción 2 de los pliegos de las técnicas, consiste en “la redacción (...) de los documentos: memoria, planos, pliego de condiciones y presupuesto, necesarios para definir detalladamente las obras que han de efectuarse y la forma de realizarlas, asegurando la normalización de los materiales a emplear en las distintas unidades de obra a ejecutar, con el fin de conseguir los resultados óptimos, conjugando los puntos de vista técnico, económico y estético, y tanto en la fase de construcción de las obras como en la de su conservación y mantenimiento./ Asimismo, debe proporcionar a los posibles licitadores de las obras una información completa que les permita valorar las obras con suficiente precisión”. Los presupuestos de licitación ascienden a 52.500.000 pesetas (145 VPP) y 40.000.000 de pesetas (105 VPP), según la cláusula 2 de los pliegos de las administrativas particulares. La cláusula 6 de los mismos pliegos establece como documentación a incluir en el sobre nº 2, “denominado `referencias técnicas´”, un “anteproyecto que defina suficientemente el alcance del proyecto con manifestación expresa de superficies de cada una de las partes del edificio, superficie construida total y estimación del coste de las obras”. Respecto a la forma de pago del precio, la cláusula 11 de los pliegos de la misma clase señala que se abonará un “10% a la firma del contrato, en concepto de retribución por anteproyecto” y, en cuanto al régimen jurídico de los respectivos contratos, la

cláusula 15 de los mismos indica que tendrán “carácter administrativo, quedando ambas partes sometidas expresamente a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, al Reglamento General de Contratación del Estado en todo lo que no se oponga a la primera y al Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado en cuanto no se oponga a lo dispuesto en los dos anteriores textos normativos”.

b) Acuerdos del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de fecha 12 de septiembre de 1996, relativos a la autorización de las contrataciones y de los gastos plurianuales correspondientes.

c) Resoluciones del Consejero de Fomento de aprobación de sendos pliegos de prescripciones técnicas, ambas fechadas el 30 de agosto de 1996.

d) Resoluciones del Consejero de Fomento, de 16 de octubre de 1996, mediante las cuales se aprueban los pliegos de cláusulas administrativas particulares y los respectivos expedientes de contratación y se dispone la apertura de los procedimientos de adjudicación mediante concurso abierto.

e) Informe técnico de valoración de las ofertas presentadas al concurso para la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto y dirección de obras de construcción de 145 VPP en En el citado informe, suscrito el día 22 de enero de 1997 por la Jefa de Sección de Proyectos y Obras I, se señala que “del resultado de la puntuación (...) se coloca en primer lugar la oferta presentada por el equipo nº 12, encabezado por (...) don, con una oferta de 46.200.000 ptas. y un plazo de ejecución de 30 días”.

f) Informes del Director Regional de Urbanismo y Vivienda, fechados el 17 de marzo de 1997, sobre desistimiento de las contrataciones de referencia en los que se indica que, “ante los imprevistos surgidos en la gestión y desarrollo urbanístico del suelo de que afecta al proyecto de (...) referencia, estimamos que no podrán ser licitadas estas obras en el plazo previsto por lo que dadas las características del contrato en el que además de la redacción del proyecto se vincula la dirección de las obras, estimamos (...) conveniente el desistimiento de la contratación”.

g) Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de fecha 17 de abril de 1997, relativo al desistimiento de la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto de edificación de 145 VPP en y la posterior dirección técnica de las obras.

h) Propuesta de acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, fechada el 11 de abril de 1997, relativa al desistimiento de la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto de edificación de 105 VPP en y la posterior dirección técnica de las obras.

3. Consta en el expediente un informe del Jefe de Visado y Control del Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, de fecha 30 de junio de 1997, sobre “el contenido y valor de los trabajos presentados ante la Consejería de Fomento para el concurso de 105 viviendas en”, en el que se refleja que “de la documentación examinada se desprende que la misma constituye fase de anteproyecto, incluso ampliamente desarrollada, en la generalidad de los casos, esto es con nivel de definición que se asemeja más, en algunos aspectos, al contenido de un proyecto básico./ Y que de las propias condiciones del concurso en lo que se refiere a retribución de honorarios, en la que ya se habrán considerado los descuentos para obra oficial y demás, y a la vista de los criterios recogidos en los R.D. antes mencionados (2512/1977, 2356/1985 y 84/1990), y (a) falta de otros mejores, se desprende que la retribución que corresponde a la fase de anteproyecto debe suponer el 25% de la global”.

4. Con fecha 28 de abril de 1998, la Jefa de Sección de Proyectos y Obras I suscribe un informe sobre las reclamaciones “recibidas en fecha 17 de abril del presente”, en el que destaca, en primer lugar, que “de la relación de demandantes, los llamados y no figuran entre los licitadores de la convocatoria (son colaboradores del licitador Sr.)”.

Respecto al cálculo de la indemnización, discrepa de la valoración contenida en el informe del Jefe de Visado y Control del Colegio Oficial de

Arquitectos de Asturias, que considera emitido “de particular a particular, no en función del cargo que ocupa”. Analiza detalladamente el contenido del presupuesto de licitación y de los precios que comprende.

Respecto al nivel de los trabajos presentados reseña que el de las “memorias ha sido muy escaso en general, con carencias importantes, y que, si el nivel de presentación de planos sobrepasó al de un anteproyecto, tal como dice el informe técnico, ha sido a `riesgo y ventura´ de los licitadores”. Estima que el avance de presupuesto no reunía los requisitos necesarios y que la documentación gráfica, en general, presentó el nivel requerido, pero el contenido, en muchos casos incumplía normas y ordenanzas básicas, cuya difícil o imposible corrección sobre la documentación presentada la haría desestimable en gran medida.

Al informe se acompaña una “hoja de cálculo de los honorarios correspondientes a los conceptos incluidos en la licitación, y estudio comparativo sobre la reclamación exigida” y un “análisis simplificado de las documentaciones presentadas, con evaluación de los porcentajes que les corresponden sobre un trabajo teóricamente completo, y la cuantificación proporcional que pudiera estimarse en concepto de indemnización”.

5. Con fecha 23 de octubre de 1998, recibido en el registro de la Administración del Principado de Asturias en fecha ilegible, doña solicita, “en representación de D. y cuatro más”, al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias la emisión de certificación de acto presunto en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por el desistimiento de la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de edificación de 145 VPP en

6. El día 27 de octubre de 1998, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de la misma actora, que dice actuar “en representación de D. y trece más” (representación que,

según afirma, ya tendría acreditada en el expediente), solicitando análoga certificación de acto presunto en el procedimiento relativo a la edificación de 105 VPP en

7. Con fecha 18 de noviembre de 1998, registrado de salida el día 30 del mismo mes y sin que conste en el expediente la fecha de recepción por la destinataria, el Secretario General Técnico de la Consejería de Fomento remite a la reclamante certificación de acto presunto acerca del procedimiento atinente a la edificación de 145 VPP en

8. El día 10 de diciembre de 1998, la representante de los perjudicados presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que comunica su intención de interponer recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación presentada por el desistimiento de la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de edificación de 145 VPP en

9. Consta en el expediente, a continuación, un informe suscrito con fecha 15 de mayo de 2000 por un arquitecto del Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias, que lleva por título “estimación de honorarios que, según R.D. 2512/77, de 17 de junio, de tarifas de honorarios de arquitectos corresponderían a las propuestas técnicas presentadas al concurso de asistencia técnica para la redacción de proyecto de edificación de 145 VPP en y posterior dirección técnica de las obras (...), convocado por la Consejería de Fomento del Principado de Asturias”. En el citado informe, partiendo de los datos correspondientes a la superficie total construida y al presupuesto de ejecución material, y sin tener en cuenta los anteproyectos de los que, según señala su autor, no dispone, se realiza un cálculo de los honorarios que corresponderían a los interesados.

10. Con fecha 24 de septiembre de 2001, el Jefe del Servicio de Edificación emite un informe en el que se analizan las consideraciones realizadas en los informes del arquitecto Jefe de Visado y Control del Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias y de la Jefa de Sección de Proyectos y Obras I a propósito del cálculo del valor de los trabajos y del grado de desarrollo de la documentación presentada en el sobre nº 2, relativo a las “referencias técnicas”. Finaliza el informe con las siguientes conclusiones: “no se considera correcta la valoración de (...) los licitadores, ya que, por un lado, la base considerada (el precio de la licitación) incluye honorarios por otros conceptos y, por otro, no puede considerarse con nivel de anteproyecto./ No se considera correcto el criterio de tomar como base para la valoración de la documentación presentada el previsto en la cláusula 11ª (10% de los honorarios correspondientes a redacción de proyecto y dirección facultativa superior) por referirse al abono del precio del contrato una vez adjudicado y no a la documentación de las propuestas técnicas”.

11. Con fechas 14 de enero y 29 de abril de 2004, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias dicta sentencia en los recursos número 2870/1998 y 2871/1998, interpuestos por los interesados en los procedimientos administrativos de responsabilidad patrimonial, que actúan unidos bajo la misma representación, contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de las reclamaciones formuladas. Consta en el fundamento de derecho quinto de las citadas sentencias que las reclamaciones debieron “ser objeto de la tramitación detallada en el Reglamento de 26 de marzo de 1993 (...), con nombramiento de instructor, práctica de pruebas e informes pertinentes, propuesta de resolución y trámite de audiencia y una vez concluido éste, informe del Consejo de Estado (...), por inexistencia de órgano consultivo en esta Comunidad Autónoma (...), pronunciándose, necesariamente, sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y,

en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización”, por lo que se estiman parcialmente los recursos, anulando las certificaciones de acto presunto, por ser contrarias a derecho, estableciendo para la Administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar las reclamaciones “en forma reglamentaria”.

12. Consta en el expediente una copia del informe pericial emitido, en fecha 26 de marzo de 2004, en el curso del proceso judicial sobre responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias por desistimiento de la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de construcción de 105 VPP en

13. Mediante sendas Resoluciones, de 11 de noviembre de 2004, de la Consejera de Vivienda y Bienestar Social se ordena, visto el testimonio de las Sentencias dictadas con fecha 14 de enero y 29 de abril de 2004 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias en los procedimientos ordinarios y, “incoar expediente de responsabilidad patrimonial”, nombrando al instructor del procedimiento. Figura en el expediente la notificación de las citadas resoluciones a “.....” y a don y otros”, con fecha 25 de enero de 2005.

14. Con fecha 18 de enero de 2005, el instructor solicita al Servicio de Edificación de la Dirección General de Vivienda que emita informe, en el plazo de diez días, sobre “los hechos que motivaron la incoación del expediente”.

15. El día 24 de enero de 2005, el Jefe del Servicio de Edificación de Vivienda suscribe el informe requerido, en el que señala que “nos reiteramos en el contenido del escrito de fecha 17 de marzo de 1997, en el que se fundamenta el desistimiento en la imposibilidad de licitar las obras en el plazo previsto, dejando sin contenido parte del contrato. (...) nos reiteramos en el informe

emitido por la Sección de Proyectos y Obras I, excepto en el apartado (...) valoración de indemnizaciones, que no entendemos basada más que en el hecho voluntarista de asimilar la documentación presentada como la figura de anteproyecto que prevén las hoy suprimidas tarifas de honorarios profesionales, sin que entendamos que el pliego de contratación prevea indemnizaciones para los casos de desistimiento o para aquellos concursantes que no resulten ser adjudicatarios”.

16. Con fechas 9 y 10 de febrero de 2005, respectivamente, el instructor del procedimiento notifica a “don” y a “.....” la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días hábiles, adjuntándoles la relación de documentos obrantes en él.

17. El día 1 de marzo de 2005, el instructor acuerda acumular los dos procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial, por considerar que entre ambos existe “identidad sustancial”, lo que se notifica a los interesados el día 30 de mayo de 2005.

18. Con fecha 5 de septiembre de 2005, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social suscribe, con el visto bueno del Secretario General Técnico, propuesta de resolución en el sentido de desestimar las reclamaciones. En el antecedente de hecho octavo de la citada propuesta se refiere que, “transcurrido el plazo del trámite de audiencia, no se han presentado alegaciones por parte de los interesados”. En cuanto a los fundamentos de derecho de la resolución que se propone, se indica en el cuarto que “no parece que exista daño efectivo ni real pues el hecho de presentar proposiciones por parte de los interesados a un procedimiento de contratación administrativa no genera derecho alguno a favor de aquéllos que no lleguen a ser adjudicatarios. (...) el artículo 82.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos

de las Administraciones Públicas (...) establece que la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del empresario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya adjudicado el contrato por acuerdo del órgano de contratación. Es decir, la norma que regula la contratación administrativa preceptúa la imposibilidad de exigir derecho alguno por parte de los licitadores y, consecuentemente, la no existencia de ningún tipo de obligación para la Administración frente a ellos hasta el momento en que se adopte acuerdo de adjudicación”, señalando seguidamente que “el Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias (...) por el que se desiste de la contratación de la asistencia técnica para la redacción de proyecto y dirección técnica de las obras de edificación de 105 VPP y 145 VPP en (...), es plenamente ajustado a derecho, pues dicha forma de finalización del (...) procedimiento viene contemplada en el artículo 87.2 de la (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común), cumpliendo dicho acuerdo los requisitos por éste establecidos”.

19. Con fecha 14 de marzo de 2006, la firmante de las reclamaciones presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias sendos escritos, dirigidos a la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, en los que relata que “he podido conocer que por parte del Principado de Asturias se había procedido (...) a llevar a cabo actuaciones tales como el nombramiento de instructor, el acuerdo de acumulación de procedimientos (...) o la propuesta de resolución (...) sin que ninguna de dichas actuaciones me haya sido notificada”. Afirma, asimismo, que “en el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial se solicitaba la práctica de una prueba pericial a fin de corroborar la viabilidad de la petición económica realizada, extremo éste que ha sido eludido sin que a la vista de los documentos del expediente ahora conocidos se haya constatado la existencia de resolución motivada alguna que rechace la prueba propuesta”.

La firmante de las reclamaciones insiste en que “el desistimiento por parte de la Administración en un concurso convocado por la misma, y en la que

mis representados habían presentado unas propuestas admitidas por la propia Administración (...), conlleva una clara responsabilidad patrimonial (...), determinándose el daño por los gastos y perjuicios que la concurrencia a participar en el concurso les hubiese irrogado, y que quedan patentes en la pericial técnica y documentación justificativa de los gastos por formalización de aval que figuran unidos al recurso contencioso-administrativo

A los escritos adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos:

a) Certificaciones emitidas por diferentes entidades financieras sobre el importe de las comisiones y gastos cobrados por el mantenimiento de la garantía provisional constituida por don y don, y don "ante la Consejería de Fomento del Principado de Asturias por el expte.", así como certificación relativa a los gastos generados por un aval, respecto del cual no se especifica ni su importe ni la obligación garantizada, constituido por con fecha 5 de diciembre de 1996.

b) Certificados financieros relativos al importe de las comisiones y gastos cobrados por el mantenimiento de las garantías provisionales constituidas, ante la Consejería de Fomento del Principado de Asturias por el expte., por don; doña; don y don;; don; don; don y don; don; don; don, y don, y certificado relativo a los gastos generados por un aval, respecto del cual no se especifica ni su importe ni la obligación garantizada, constituido por don con fecha 5 de diciembre de 1996.

c) Sentencia dictada por la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, el 25 de septiembre de 2001, en el recurso nº

20. Con fecha 4 de abril de 2007, la titular de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social resuelve "retrotraer el procedimiento de responsabilidad patrimonial al momento de práctica de la prueba (...). Desestimar la prueba

propuesta por la parte reclamante, por ser (...) innecesaria (...). Continuar la tramitación conforme al procedimiento legalmente establecido”.

La citada resolución es notificada a la firmante de la reclamación con fecha 18 de abril de 2007.

21. Con fecha 5 de mayo de 2007, se comunica a la actora la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días hábiles, adjuntándole la relación de documentos obrantes en el mismo.

22. Dentro del plazo señalado, se persona en las dependencias administrativas una persona distinta de quien ejerce la representación de los interesados y solicita una copia de determinados documentos obrantes en el expediente, entre ellos, de la propuesta de resolución, que no se le entrega, según se hace constar por la instructora, “al no haberse observado la tramitación prevista en el RD 429/1993, art. 9, y resultar por tanto nula de pleno derecho, acordándose en el escrito remitido de fecha 11 de abril de 2007, la retroacción del procedimiento al momento de práctica de la prueba”.

23. El día 17 de mayo de 2007, la representante de los interesados presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que, tras afirmar “que en este trámite de audiencia la Consejería violó los derechos de los interesados, ya que negó la posibilidad de examinar y obtener copia de la propuesta de resolución obrante en el expediente administrativo”, aduce, en cuanto a la prueba pericial propuesta, que resulta “absolutamente necesaria” y que su rechazo es “incongruente con la sentencia de la cual dimana la tramitación del expediente”, habiéndose “llevado a cabo sin la suficiente motivación”. Argumenta que “todo ello genera una palmaria indefensión a los reclamantes”.

24. Con fecha 21 de mayo de 2007, notificado el 24 del mismo mes, la instructora emite informe refiriendo que “consta en el expediente el acceso a dicha propuesta de resolución por parte de la representante legal de los reclamantes. Así, en el escrito presentado el 14/03/2006 (...) doña reconoce el acceso a dicha propuesta de resolución en el punto séptimo del mismo `...sin perjuicio de que la presentación del presente escrito no suponga conformidad con las actuaciones realizadas, ni por supuesto con las consideraciones en cuanto al fondo del asunto contenidas en la propuesta de resolución...´, por lo que ninguna indefensión se está generando, al conocer los reclamantes el contenido de la misma, sin olvidar no obstante (...), que al retrotraerse el procedimiento al momento de práctica de (la) prueba, la propuesta de resolución anterior quedaría sin efecto”.

En cuanto a la práctica de la prueba, afirma que el “fundamento legal de la denegación de tal práctica lo constituye el art. 14 del TRLCAP. El objeto del contrato estaba constituido tanto por la asistencia técnica como por la posterior dirección de la obra y, por lo tanto, el valor de los anteproyectos quedaba determinado en su cuantía dentro del precio de licitación, sin que sea necesario practicar ninguna prueba pericial”.

25. Con fecha 8 de junio de 2007, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, con el visto bueno del Secretario General Técnico, formula propuesta de resolución en el sentido de desestimar las reclamaciones presentadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se basa. Concretamente, en el cuarto se señala que “no parece que exista daño efectivo ni real pues el hecho de presentar proposiciones por parte de los interesados a un procedimiento de contratación administrativa no genera derecho alguno a favor de aquéllos que no lleguen a ser adjudicatarios. (...) el artículo 82.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP) establece que la propuesta de adjudicación no

crea derecho alguno en favor del empresario propuesto, frente a la Administración, mientras no se haya adjudicado el contrato por acuerdo del órgano de contratación”, a lo que añade que el acuerdo por el que se desiste de las contrataciones de referencia es “plenamente ajustado a derecho, pues dicha forma de finalización del (...) procedimiento viene contemplada en el artículo 87.2 de la (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común), cumpliendo dicho acuerdo los requisitos por éste establecidos”. Finalmente, concluye que “los supuestos daños y perjuicios que invocan los interesados no son exigibles a la Administración (...), no existiendo actuación administrativa alguna al margen de la legalidad ni por tanto un daño antijurídico que los interesados no tengan el deber jurídico de soportar”.

26. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de junio de 2007, registrado de entrada el día 20 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa a los procedimientos, acumulados, de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto de los expedientes núm. y, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), los licitadores admitidos a los concursos de referencia estarían activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se habría visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

En los actuales procedimientos acumulados, tal legitimación, reconocida por la Administración, no puede verificarla este Consejo, pues, junto a la solicitud de dictamen, no se ha incorporado al expediente toda la documentación relativa a la tramitación de los procedimientos de contratación en los que se habrían dictado los actos que originan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, en un informe de la Jefa de Sección de Proyectos y Obras I, dependiente del Servicio de Edificación, que no ha sido considerado por la instrucción ni por la propuesta de resolución, se afirma de modo específico que dos de los reclamantes (“los llamados y”) como afectados por el desistimiento de la contratación de la asistencia técnica respecto a las obras de edificación de 145 VPP en “no figuran entre los licitadores de la convocatoria”, y asegura que se trata de “colaboradores del licitador Sr.....”, lo cual ha de llevarnos a concluir que en los dos reclamantes citados no concurre el requisito de legitimación exigible, al no acreditar la condición de interesados en el procedimiento determinante de la reclamación y, por ello, la formulada en su nombre debería ser desestimada por tal motivo.

En cualquier caso, ha de destacarse de modo particular en el expediente que examinamos la carencia documental, teniendo presente que el día 10 de febrero de 2006 -con anterioridad a esta consulta- se solicitó dictamen a este Consejo Consultivo sobre los mismos procedimientos, y que el día 20 del mismo

mes se devolvió el expediente al organismo de origen, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, al no haberse incorporado, entre otros, los “documentos o expedientes que constituirían los antecedentes de las reclamaciones (...) citadas (y de los que éstas traerían causa), es decir, los procedimientos de contratación objeto de los Acuerdos de Consejo de Gobierno que constituyen, presuntamente, el hecho causante” de las mismas.

Tampoco consta debidamente justificada la calidad de representante que la Administración reconoce a la firmante de las reclamaciones durante la tramitación del procedimiento. La falta de acreditación de la representación supone un incumplimiento del artículo 32, apartado 3, de la LRJPAC que dispone que “Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado”. Ahora bien, la ausencia de requerimiento para la subsanación supondría un incumplimiento por la Administración de lo establecido en el apartado 4 del mismo precepto legal, a tenor del cual la falta o insuficiente “acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el trámite de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran”.

Las omisiones, carencias de instrucción y lagunas documentales expresadas serían ya suficientes para dictaminar que procede retrotraer los procedimientos y no un pronunciamiento sobre el fondo de los mismos.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que la Administración no ha puesto reparo alguno a la legitimación de los actuantes (con la única excepción de lo informado por la Jefa de Sección de Proyectos y Obras I respecto de dos de los reclamantes), ni tampoco ha dudado de la representación por ellos

conferida a la firmante de la reclamación. Asimismo, hemos de recordar que la representante y sus supuestos representados concurrieron bajo la misma dirección letrada a los procedimientos judiciales instruidos contra la desestimación por silencio administrativo de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuya tramitación se realiza ahora en ejecución, precisamente, de la decisión adoptada en aquellos procedimientos, concluidos mediante Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, de fechas 14 de enero y 29 de abril de 2004.

Por estas razones y en aplicación del principio constitucional de eficacia administrativa, no cabe estimar necesaria la retroacción de actuaciones cuando, de subsanarse el defecto de procedimiento, es de prever, en buena lógica, que se produciría la misma propuesta de resolución. Con base en ello, este Consejo considera procedente continuar el análisis de la cuestión objeto de consulta.

Sin perjuicio de lo expuesto, no deberá dictarse resolución que ponga fin al procedimiento en vía administrativa sin que se acredite de forma fehaciente la legitimación de los reclamantes, documentando su condición de licitadores y su admisión a la licitación mediante el acta correspondiente de la Mesa de Contratación constituida al efecto. Asimismo, deberá constatarse formal y expresamente la representación que dice ostentar la firmante de las reclamaciones.

Observaciones éstas que tienen la consideración de esenciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe

al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”.

En los procedimientos que examinamos, consta la adopción, con fecha 17 de abril de 1997, de Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de desistir de la contratación de la asistencia técnica para la redacción del proyecto y dirección técnica de las obras de edificación de 145 VPP en, aunque no hay constancia de su notificación personal a los interesados. Por el contrario, no aparece en el expediente remitido a este Consejo la adopción del acuerdo de desistimiento de la contratación análoga para la edificación de 105 VPP en, obrando en él únicamente la propuesta formulada a dicho órgano. Con todo, hemos podido constatar que en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 15 de mayo de 1997 se publica una Resolución de la Consejería de Fomento en la que “se comunica para general conocimiento y a los efectos oportunos” que “el Consejo de Gobierno, en su reunión del día 17 de abril de 1997, acordó desistir de las contrataciones de referencia” y se identifican las dos que ahora motivan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

Partiendo, pues, del anuncio de la adopción de ambos acuerdos y de la fecha de su publicación, el ya citado día 15 de mayo de 1997, presentadas las reclamaciones el día 14 de abril de 1998, es claro que se encuentran dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido, en lo esencial y tras no pocos incidentes administrativos, los trámites fundamentales de

incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, debemos advertir del deficiente cumplimiento de lo establecido en el artículo 41, apartado 2, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio. A tenor del citado precepto, la petición de consulta al Consejo "deberá acompañarse toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, comprensiva, en su caso, del expediente administrativo con el contenido exigible legalmente".

Como ya hemos destacado previamente, el día 10 de febrero de 2006 - con anterioridad a esta consulta- se solicitó dictamen a este Consejo Consultivo sobre el procedimiento de referencia, y el día 20 del mismo mes se devolvió el expediente al organismo de origen, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, apartado 2, del citado Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, al no haberse remitido, entre otros, las "reclamaciones (de responsabilidad patrimonial) y, en su caso, la documentación adjunta a ellas", así como los "documentos o expedientes que constituirían los antecedentes de las reclamaciones (...) citadas (y de los que éstas traerían causa), es decir, los procedimientos de contratación objeto de los Acuerdos de Consejo de Gobierno que constituyen, presuntamente, el hecho causante de las reclamaciones".

Pese al referido requerimiento, a la consulta que ahora evacuamos se han incorporado las propias reclamaciones sobre las que debemos pronunciarnos, pero persiste la omisión de los expedientes de aquellos procedimientos administrativos en los que se han dictado los actos determinantes de las pretensiones de responsabilidad patrimonial. La incorporación de tales expedientes administrativos se ha sustituido en este caso por la aportación de una copia de puntuales documentos atinentes a ellos, y que no permiten conocer lo actuado; práctica cuyas consecuencias se han examinado en las consideraciones jurídicas segunda y tercera de este dictamen.

El expresado proceder supone una infracción de lo establecido en el artículo 78 de la LRJPAC, en tanto que no se ha realizado por el órgano administrativo encargado de la tramitación el acto de instrucción inicial e ineludible para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución. Por extensión, conlleva la imposibilidad de un auténtico cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 89 de la misma Ley, acerca del contenido y extensión que ha de revestir la resolución que ponga fin a los actuales procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Administración, y sobre su motivación.

Asimismo, la negativa a dar acceso a un documento contenido en el expediente del procedimiento administrativo instruido para la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración (como la propuesta de resolución elaborada con carácter previo a la adopción de actos de instrucción legalmente exigibles y cuya práctica se demandó por la interesada) permite deducir una singular interpretación de los conceptos “procedimiento” y “expediente” por el órgano administrativo y, también, del sentido de la obligación de poner de manifiesto a los interesados, en trámite de audiencia, los procedimientos instruidos en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 84 de la LRJPAC y dando satisfacción al derecho que reconoce a los ciudadanos y a las ciudadanas el artículo 35. a) de la misma Ley. Como ya ha razonado este Consejo con ocasión de otra consulta distinta de la presente, debemos tener en cuenta que retrotraer un procedimiento, o las actuaciones de un procedimiento, a un trámite omitido o incorrectamente efectuado no significa suprimir o archivar lo ya practicado -cuyo reflejo formal ha de permanecer inalterado-, sino realizar a continuación lo que debió ser hecho y no lo fue o practicar en legal forma aquello que deba subsanarse, dejando constancia formal de todo ello.

En lo que a la prueba pericial propuesta por la firmante de las reclamaciones se refiere, constatamos que ha sido denegada de forma expresa y con razonamiento de la decisión por resolución de la titular de la Consejería

de Vivienda y Bienestar Social. Con ello se ha dado cumplimiento a los requisitos formales establecidos en el artículo 80 de la LRJPAC, se ha permitido a los interesados alegar de contrario y, en su caso, si consideran que lesiona sus derechos, acreditar la cuantía del daño que aducen, facultándoles para su impugnación; lo que, atendido el sentido de la propuesta de resolución y las consideraciones que más adelante realizaremos, hace innecesario extender nuestro análisis sobre el particular.

Por último, observamos que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Iniciados los procedimientos de responsabilidad patrimonial en virtud de las reclamaciones presentadas en fecha 14 de abril de 1998 y la efectiva instrucción de los mismos mediante resoluciones de 11 de noviembre de 2004, en ejecución de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 14 de enero y 29 de abril de 2004, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 20 de junio de 2007, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC, ya citada, establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal

de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Fundan los interesados su pretensión indemnizatoria en los desistimientos precontractuales de la Administración del Principado de Asturias, al considerar que la decisión administrativa de poner fin a los procedimientos de contratación a los que habían concurrido, adoptada antes de la adjudicación,

les ha ocasionado unos daños y perjuicios equivalentes a los gastos realizados para presentarse a las licitaciones.

Con carácter previo al examen de los requisitos necesarios para la declaración de la responsabilidad patrimonial administrativa debemos detenernos en estudiar si la Administración puede desistir válidamente de la contratación antes del perfeccionamiento del contrato, y, en caso afirmativo, si viene obligada a indemnizar como consecuencia de los perjuicios que eventualmente pudieran derivarse de aquel desistimiento. A este respecto, hemos de poner de manifiesto que las normas rectoras de los procedimientos de contratación que han dado lugar a las reclamaciones de referencia, en concreto la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, no contenían ninguna regulación específica sobre el desistimiento administrativo precontractual, como sucede, asimismo en la normativa actualmente en vigor.

No obstante, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo han señalado de forma reiterada que la Administración puede desistir del procedimiento de contratación, y en consecuencia no llegar al perfeccionamiento del contrato, cualquiera que sea la forma de adjudicación empleada, y aun habiendo concurrencia de licitadores, puesto que si la legislación en materia de contratos administrativos prevé expresamente la eventualidad de que la Administración resuelva un contrato ya perfeccionado, también debe admitirse la posibilidad de que el desistimiento se produzca antes de la adjudicación, siempre que razones de interés público lo aconsejen. Tal decisión administrativa puede conllevar, como conviene la doctrina y la jurisprudencia aludidas, el derecho del licitador a ser indemnizado, siempre y cuando concurren los requisitos imprescindibles para la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración en los términos señalados en la consideración anterior de este dictamen.

Así pues, no apreciado vicio que afecte a la legalidad de los actos administrativos de desistimiento, y dado que no se ha cuestionado su validez y

eficacia por los reclamantes, debemos analizar seguidamente la concurrencia o no de los requisitos de la responsabilidad administrativa extracontractual en los actos válidos citados y en los daños que los interesados consideran causados por ellos.

En lo que a la realidad y efectividad del daño se refiere, hemos de recordar que se constituye en presupuesto previo ineludible de toda valoración sobre la responsabilidad administrativa y que ello exige no sólo la mera alegación de tales daños o perjuicios, sino también su acreditación objetiva en forma tal que permita adquirir certeza racional sobre su existencia, sin apreciaciones subjetivas.

Considera la firmante de las reclamaciones que el desistimiento administrativo ha ocasionado a sus representados daños que califica de "evidentes", derivados tanto del "tiempo dedicado para estudiar la solución arquitectónica y redactar el trabajo objeto del concurso", como de "los correspondientes gastos materiales de su confección" e "importes de los obligados avales". A propósito de la acreditación de tales perjuicios, la reclamante insiste, en diferentes escritos presentados durante la tramitación del procedimiento, en que los mismos deben verificarse a partir de una valoración pericial de los honorarios por la realización de los trabajos técnicos presentados a los concursos, valoración que, como señala en los registrados el día 14 de marzo de 2006, tiene por finalidad "corroborar la viabilidad de la petición económica realizada". Sin embargo, contradictoriamente con lo anterior, demanda una indemnización cuya cuantía, según indica, no se corresponde con el coste de los trabajos en términos de retribución de honorarios de sus autores, ni "pretende lograr un beneficio económico por el trabajo efectivamente realizado", sino que, según confiesa en el escrito de reclamación, ha sido estimada "alzadamente", como "mínima" y "razonable compensación" por el desistimiento.

Pese a la precariedad documental del expediente que se ha remitido a este Consejo, podemos deducir, con el informe de la Jefa de Sección de

Proyectos y Obras I, dependiente del Servicio de Edificación, de 15 de junio de 1998, que los reclamantes (a excepción de los dos sobre cuya falta de legitimación ya nos hemos pronunciado) han presentado proposición en los respectivos concursos convocados para la contratación de sendas asistencias técnicas para la redacción de los proyectos y dirección técnica de las obras de edificación de VPP en En tal caso, no constando la inadmisión o rechazo de ninguna de sus ofertas, debemos entender que tales proposiciones se acompañaban de la garantía provisional exigida por los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares. Asimismo, podemos inferir que, sin perjuicio de las discrepancias existentes -entre los informes periciales de la Administración y la reclamación y el informe pericial de parte- acerca de la valoración de las propuestas técnicas que se acompañaron a las proposiciones, los licitadores habrían elaborado una documentación técnica cuya pretensión última sería servir como "anteproyecto que defina suficientemente el alcance del proyecto, con manifestación expresa de superficies de cada una de las partes del edificio, superficie construida total y estimación del coste de las obras". Dicho anteproyecto, con arreglo a los pliegos de cláusulas rectores, debería formar parte de la propuesta técnica a efectos de aplicación del baremo establecido en el propio pliego para la valoración de las ofertas y la identificación de la proposición más ventajosa, caso de no proceder la declaración del concurso como desierto.

Con tales premisas habremos de dar por acreditados unos costes reales y efectivos para los ofertantes admitidos en las correspondientes convocatorias de concursos, sin que sea necesario pronunciarse, en este momento del razonamiento, sobre su concreta cuantía y la fehaciente acreditación de la misma.

No obstante, aun dando por cierta la efectividad de los gastos alegados, la existencia de un coste efectivo e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en los hechos

presuntamente dañosos se dan las circunstancias que permitan reconocer a los afectados por ellos un derecho a ser indemnizados por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Hemos de analizar si el posible daño ha sido, o no, consecuencia directa del funcionamiento del servicio público y si es antijurídico.

Respecto al nexo causal, no podemos reconocer que el daño alegado sea consecuencia directa de los actos administrativos a los que se vincula, pues los gastos que comprende la indemnización solicitada -derivados de la preparación y presentación de las proposiciones- han sido realizados con el objeto de concurrir a las licitaciones de referencia, de tal modo que la finalización anticipada de los procedimientos de contratación, unilateralmente acordada por la Administración, ha venido a frustrar las expectativas de participación de los licitadores en los mismos, pero no ha causado gasto alguno de los aducidos, ya que todos ellos son anteriores en el tiempo y tienen distinto origen y fundamento.

El depósito de la garantía provisional, en el importe que, conforme a los correspondientes anuncios de concurso para la contratación de las asistencias técnicas publicados en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del día 29 de octubre de 1996 (dado que en los ejemplares, sin firma, de los pliegos de cláusulas administrativas particulares incorporados al expediente que se nos ha remitido no consta la exigencia de dicha garantía provisional), esté establecido en los citados pliegos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 36 y 80 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (artículos 35 y 79 del Texto Refundido de la Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), constituye un requisito de admisión de los licitadores al procedimiento de adjudicación, y su prestación mediante aval bancario, con los gastos financieros derivados del mismo, es una opción libremente elegida.

La legislación en materia de contratos administrativos no prevé el resarcimiento de este coste, estableciendo únicamente el derecho de las

empresas admitidas a que se les devuelva o cancele la garantía prestada si transcurrido el plazo de tres meses no se ha dictado resolución de adjudicación.

Los costes de elaboración del anteproyecto tendrían su origen, a tenor de lo previsto en los textos de pliegos de cláusulas rectores de los procedimientos que se nos han remitido, en la formulación de una propuesta técnica (junto con la del equipo que desarrollaría la asistencia técnica, con detalle del personal y su experiencia) que, unida a la oportuna oferta económica, pretendería alcanzar la condición de proposición más ventajosa de entre las varias presentadas, y siempre que no procediera declarar desierto el concurso con arreglo a los criterios de adjudicación recogidos en los pliegos de referencia, en los términos de lo establecido en el artículo 89 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 88 del Texto Refundido de la Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

Los costes de confección del anteproyecto, con la expresada finalidad, no estarían retribuidos y deberían ser soportados por cada licitador o licitadora con la única excepción de quien, en su caso, resultara adjudicatario (cláusula 11, relativa a la forma de pago, de los pliegos sin firma incorporados al expediente). Así pues, en cualquiera de los supuestos de terminación ordinaria de los procedimientos de adjudicación a que nos referimos, los costes de preparación de la oferta técnica efectuada no encontrarían compensación ni retribución alguna, salvo que la referida oferta resultara formar parte de la proposición más ventajosa en su conjunto.

La excepcional forma de terminación de los procedimientos que está en el origen de las actuales reclamaciones -el desistimiento de la Administración- o bien no habría causado perjuicio alguno a ninguno de los licitadores (caso de que el órgano de contratación, a la vista de la propuesta de la Mesa de Contratación y con los informes técnicos emitidos, debiera declarar desiertos los concursos) o bien sólo los habría generado para aquél cuya proposición

estuviera en condiciones de ser considerada como más ventajosa que las de sus competidores.

En los supuestos concretos que examinamos nada se ha argumentado ni acreditado sobre cualquiera de ambos extremos por los interesados (antes al contrario, el hecho de que todos o la mayoría de los licitadores reclamen conjuntamente viene a significar que nada han pretendido argumentar ni probar en tal sentido), y, por tanto, no nos resulta posible vincular ninguno de los gastos alegados al desistimiento.

A la anterior conclusión hemos de añadir que en buena lógica jurídica no resultaría congruente con la simultánea salvaguardia de los derechos ciudadanos y del interés público que el conjunto de participantes en una convocatoria de concurso obtuvieran, por el mero hecho de concurrir y para el caso de terminación anticipada del procedimiento, una retribución por sus gastos de participación que no percibirían en el caso de haber continuado dicho procedimiento. Desde análoga perspectiva, carecería de sentido que un acto de desistimiento conforme a derecho (en los términos antes expresados) conllevara para la Administración un coste superior al que resultaría de declarar desiertos los concursos o adjudicarlos al mejor ofertante mediante actos igualmente válidos y legales.

De acuerdo con lo anteriormente razonado, tampoco se ha acreditado en el procedimiento la concurrencia del daño antijurídico que resulta exigible en el instituto de la responsabilidad extracontractual de la Administración. Los gastos y costes de preparación de las ofertas en un procedimiento para la adjudicación de un contrato administrativo se encuentran, con carácter general, legalmente atribuidos a quien los realiza, que está por ello obligado a soportarlos, no pudiendo conceptuarse como un daño antijurídico por el mero hecho de haber concluido el procedimiento con un desistimiento de la Administración fundado en razones sobrevenidas de interés público, que no han sido cuestionadas.

La ausencia de relación de causalidad eficiente entre los costes invocados y el servicio público puesto de manifiesto en el acto administrativo

aludido, así como la inexistencia de la imprescindible nota de antijuridicidad de los daños y perjuicios alegados hace innecesario el examen de la evaluación económica planteada en las reclamaciones.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendidas las observaciones esenciales contenidas en el cuerpo de este dictamen, deben desestimarse las reclamaciones presentadas por doña, en nombre y representación de; don y don; don y don, y don y don -afectados por el desistimiento de la contratación relativa a 145 VPP en-, y en nombre y representación de don; doña; don y don;; don; don y don; don; don y don; don; don y don; don, y don -afectados por el desistimiento de la contratación referente a 105 VPP en-."

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.