

LIBRE CIRCULACIÓN DE SERVICIOS

44/07 CANON DE ACTIVIDAD: SELECCIÓN DE CONTRATISTA POR AENA

Consulta acerca de si el empleo del denominado canon de actividad como criterio de adjudicación en los pliegos de cláusulas aprobados por la Entidad Pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea para la selección de los agentes de asistencia en tierra para la prestación del servicio de puesta a bordo de combustible y lubricante constituye una barrera de entrada al mercado de la asistencia en tierra contraria a la Directiva 1996/67/CEE*.

I. La cláusula 11 de pliego de cláusulas administrativas rector del procedimiento de selección de los agentes de asistencia en tierra para la puesta a bordo de combustible y lubricante, remitido por la entidad pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) con ocasión de la consulta, dispone lo siguiente:

«(...)

El Órgano de Contratación tendrá alternativamente la facultad de adjudicar el Concurso a la proposición más ventajosa o declarar desierto el mismo si ninguna proposición fuera aceptable, sin que por ello tengan derecho los ofertantes a reclamación alguna.

Se considera la oferta más ventajosa aquella que cumpliendo todos los requisitos contemplados en el presente Pliego de Bases, resulte más beneficiosa para AENA.

Para ello se considerarán, en orden decreciente de valoración, los siguientes criterios:

- 1) Plan de explotación comercial 60 por 100
- 2) Canon de actividad 40 por 100

A continuación se describen los criterios enunciados:

* Dictamen de la Abogacía General del Estado de 28 de septiembre de 2007 (ref.: A. G. Entes Públicos 33/07). Ponente: Fabiola Gallego Caballero.

1. Plan de Explotación Comercial.

[...].

2. Canon de actividad.

El canon de actividad ideal será aquel que optimizando los ingresos para Aena no represente un peligro para:

- la viabilidad económica de la concesión.

- La prestación de un servicio de calidad

- La justa contraprestación económica para el concesionario en función del capital invertido y del riesgo de la actividad objeto de la concesión.»

El marco normativo en el que debe encuadrarse la cuestión planteada lo constituye la Directiva 1996/67/CE, de 15 de octubre, que regula el Acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad, cuya incorporación a nuestro ordenamiento jurídico se inicia con la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social y se completa con el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra.

La citada Directiva establece la apertura y el libre acceso al mercado de prestación de los servicios de asistencia en tierra, como medida que debe contribuir a la reducción de los costes de explotación de las compañías aéreas y a la mejora de la calidad ofrecida a los usuarios, e impone a los Estados la obligación de garantizar el acceso a las instalaciones aeroportuarias a los agentes autorizados para prestar servicios de asistencia en tierra en la medida necesaria para el ejercicio de sus derechos y para permitir la competencia efectiva y leal, admitiendo, no obstante, que dicho acceso a las instalaciones dé lugar a la percepción de una remuneración. Los objetivos citados y las medidas que se adoptan para su consecución se exponen en los considerandos 5, 9 y 25 de la Directiva y se concretan en los artículos 6 y 16 de la misma. En este sentido, el artículo 6.1, estableciendo el principio del libre acceso al mercado de asistencia en tierra, dispone que:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias, según las modalidades previstas en el artículo 1, para garantizar a los agentes de asistencia en tierra el libre acceso al mercado de prestación de servicios de asistencia en tierra a terceros.

Por su parte, el artículo 16 de la citada Directiva, bajo la rúbrica «Acceso a las instalaciones», establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso a las instalaciones aeroportuarias a los agentes de

asistencia en tierra y usuarios que deseen practicar la autoasistencia en la medida en que dicho acceso sea necesario para ejercer sus actividades. Si la entidad gestora del aeropuerto o, en su caso, la autoridad pública u otra entidad que la controle, impone condiciones para dicho acceso, éstas deberán ser pertinentes, objetivas, transparentes y no discriminatorias.

2. Los espacios disponibles del aeropuerto para la asistencia en tierra se distribuirán entre los diferentes agentes de asistencia en tierra y entre los distintos usuarios que practiquen la autoasistencia, incluidos los nuevos, en la medida necesaria para el ejercicio de sus derechos y para permitir una competencia efectiva y leal, en función de normas y criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.

3. Cuando el acceso a las instalaciones aeroportuarias dé lugar a la percepción de una remuneración, ésta deberá determinarse con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.»

De acuerdo con lo dispuesto en los preceptos que se acaban de transcribir, cabe afirmar que la Directiva 96/67/CE establece el libre acceso al mercado de prestación de los servicios de asistencia en tierra (art. 6.1) y admite la percepción por parte de la entidad gestora del aeropuerto de una remuneración como contrapartida por el acceso a las instalaciones aeroportuarias que deberá determinarse con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios (art. 16.3). Procede, en consecuencia, examinar, en el supuesto que constituye el objeto del presente informe, si el criterio de adjudicación previsto en la cláusula 11 de los pliegos aprobados por AENA, denominado canon de actividad, respeta lo dispuesto en los artículos 6.1 y 16.3 de la norma comunitaria y si, de conformidad con lo dispuesto en ella, dicho canon puede tener la consideración de remuneración por acceso a las instalaciones aeroportuarias establecida por la entidad gestora del aeropuerto con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, sin constituir una barrera de acceso al mercado de los servicios de asistencia en tierra.

Pues bien, un supuesto sustancialmente análogo al que constituye el objeto de la consulta fue examinado y resuelto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) en Sentencia de 16 de octubre de 2003, cuyos fundamentos jurídicos y fallo resultan, a juicio de este Centro Directivo, esclarecedores, al exponer la doctrina del Tribunal acerca de la interpretación que debe darse al concepto «remuneración» que se emplea en el artículo 16.3 de la Directiva 96/67.

La sentencia se dicta en resolución de cinco cuestiones prejudiciales que, en relación con la interpretación del artículo 16.3 de la citada Directiva, plantea el Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Alemania) a raíz del litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Flughafen

Hannover-Langenhagen GMBH, sociedad que explota el aeropuerto de Hannover-Langenhagen y la compañía de transporte aéreo Deutsche Lufthansa AG, al negarse dicha compañía a pagar a la sociedad gestora del aeropuerto, a partir de 1 de enero de 1998, un canon específico de acceso al mercado de la asistencia en tierra, canon al que la sentencia se referirá a lo largo de su texto como «canon de acceso», que es un canon distinto del «canon de utilización de las instalaciones» y que se añade a éste, constituyendo ese canon de acceso la contrapartida por la concesión de la posibilidad de ganancia. Dicho canon de acceso al mercado estaba regulado en el apartado 2.5.2 del Reglamento sobre utilización del aeropuerto adoptado por la sociedad gestora que establecía lo siguiente:

«2.5.2 La empresa aeroportuaria podrá percibir de los agentes de asistencia y de los usuarios que practiquen la autoasistencia una remuneración por el acceso a sus instalaciones, así como por la puesta a disposición y la utilización de éstas; esta remuneración tiene por finalidad contribuir, a modo de canon comercial, a la autofinanciación del aeropuerto.»

La primera de las cinco cuestiones prejudiciales que se plantean al Tribunal de Justicia, que es la que guarda plena identidad con el supuesto que se analiza en el presente informe, queda formulada por el Oberlandesgericht Frankfurt am Main en los siguientes términos:

«1) ¿Debe interpretarse la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996 y, en particular, su artículo 16, apartado 3, en relación con su vigésimo quinto considerando, en el sentido de que la entidad gestora de un aeropuerto, a efectos del artículo 3, está facultada para supeditar la autorización de acceso a las instalaciones aeroportuarias al pago, por el agente de asistencia en tierra y/o el usuario que practique la autoasistencia (prestador de servicios), de una remuneración específica que revista la forma de un canon de acceso al mercado, abonada como contraprestación por el ofrecimiento de una posibilidad de ganancia, y que se añade a un canon de utilización de instalaciones (alquiler) que el agente de asistencia en tierra y/o el usuario que practica la autoasistencia está obligado contractualmente a pagar por la puesta a disposición, en el marco de un contrato de arrendamiento, de las instalaciones aeroportuarias, constituidas en el presente asunto por mostradores de facturación de viajeros, o (segunda parte de la alternativa) de las disposiciones de la Directiva se desprende únicamente que para la fijación de un canon de utilización deben cumplirse los criterios establecidos en el artículo 16, apartado 3, teniendo en cuenta el interés de la entidad gestora del aeropuerto en obtener un beneficio?»

En relación con esta primera cuestión, la sentencia del TJCE de 16 de octubre de 2003 se pronuncia en los términos siguientes:

«Sobre la primera cuestión

34. Mediante la primera parte de su primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pide, esencialmente, que se dilucide si la Direc-

tiva, en particular, su artículo 16, apartado 3, autoriza a la entidad gestora de un aeropuerto a supeditar el acceso al mercado de la asistencia en tierra en el aeropuerto al pago, por el agente de asistencia en tierra o por el usuario que practique la autoasistencia, de un canon de acceso, que constituya la contrapartida por la concesión de la posibilidad de ganancia y que se añada al canon que dicho agente o usuario abona por la puesta a disposición de instalaciones aeroportuarias.

35. Según el Flughafen y el Gobierno helénico, el canon de “acceso a las instalaciones aeroportuarias” que, con arreglo al artículo 16, apartado 3, de la Directiva, puede percibir la entidad gestora del aeropuerto de los agentes y de los usuarios que practican la autoasistencia sirve, en realidad, para retribuir el acceso al “mercado” de la asistencia en tierra, es decir, la perspectiva de beneficio que ese acceso abre en favor de dichos agentes y usuarios. Puntualizan que, por ello, dicho canon se agrega al que se abona como contrapartida por la puesta a disposición de instalaciones aeroportuarias por la entidad gestora del aeropuerto y que no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva.

36. No puede acogerse esta tesis.

37. A tenor del considerando vigésimo quinto de la Directiva, “se debe garantizar el acceso a las instalaciones aeroportuarias a los agentes de asistencia autorizados a prestar servicios de asistencia en tierra y a las compañías aéreas autorizadas a practicar la autoasistencia”, y “este acceso debe poder dar lugar a la percepción de una remuneración”.

38. Según el artículo 16, apartados 1 y 3, de la Directiva, titulado “Acceso a las instalaciones”, “los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar el acceso a las instalaciones aeroportuarias a los agentes de asistencia en tierra y usuarios que deseen practicar la autoasistencia” y “cuando el acceso a las instalaciones aeroportuarias dé lugar a la percepción de una remuneración, ésta deberá determinarse con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios”.

39. De ello se desprende que la entidad gestora del aeropuerto está autorizada a percibir una remuneración como contrapartida por el acceso a las “instalaciones” aeroportuarias.

40. Ahora bien, dicha referencia a las instalaciones se refiere manifiestamente a las infraestructuras y a los equipos puestos a disposición por el aeropuerto. Esta interpretación se deriva asimismo del artículo 2, letra a), de la Directiva, que define el aeropuerto como todo terreno especialmente acondicionado para el aterrizaje, el despegue y las maniobras de aeronaves, “con las instalaciones anexas” que pueda tener para las necesidades del tráfico y del servicio de las aeronaves, así como las “instalaciones necesarias para asistir a los servicios aéreos comerciales”.

41. Además, como ha señalado Lufthansa acertadamente, cualquier otra interpretación del artículo 16 de la Directiva haría que el apartado 1 de esta disposición perdiera su sentido, en la medida en que su objetivo es garantizar a los agentes de asistencia y a los usuarios el acceso a las instalaciones aeroportuarias “en la medida en que tal acceso les sea necesario para ejercer sus actividades”. A este respecto, ha quedado acreditado que el ejercicio de las actividades de asistencia en tierra supone, en cualquier caso, el acceso a dicho mercado. Por consiguiente, la norma que figura en dicho apartado sólo tiene sentido si se refiere al acceso a las propias instalaciones aeroportuarias, cuya necesidad puede variar según la actividad de que se trate. En efecto, para ejercer determinadas actividades de asistencia en tierra, el agente de asistencia o el usuario necesitará tomar en arriendo algunos muebles o inmuebles que pertenecen a la entidad gestora del aeropuerto, mientras que, para desarrollar otras actividades de asistencia en tierra, bastará un simple acceso a las instalaciones utilizadas en común.

42. La interpretación según la cual la Directiva no prevé la posibilidad de percibir un canon de acceso se basa en otras disposiciones de la Directiva y, en particular, en sus artículos 6 y 7. Dichas disposiciones, que obligan a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar a los agentes de asistencia en tierra y a los usuarios que deseen practicar la autoasistencia, respectivamente, el “libre acceso al mercado” y el “libre ejercicio de la autoasistencia”, no prevén en modo alguno la facultad de percibir una remuneración como contrapartida por el ejercicio de dichas libertades, contrariamente a lo que ocurre con el artículo 16, apartado 3, de la Directiva, en relación con el acceso a las “instalaciones” aeroportuarias.

43. Esta interpretación se impone igualmente con respecto al objetivo de la Directiva, que consiste en garantizar la apertura del mercado de la asistencia en tierra, apertura que, según el quinto considerando de la Directiva, debe contribuir, en particular, a reducir los costes de explotación de las compañías aéreas.

44. La facultad de la entidad gestora de un aeropuerto de percibir un canon de acceso además de un canon de utilización de las instalaciones aeroportuarias no sólo no permitiría facilitar el acceso al mercado pertinente, sino que además iría directamente en contra del objetivo de reducción de los costes de explotación de las compañías aéreas e, incluso, en algunos casos, redundaría en un aumento de los costes. Así sería si determinados agentes de asistencia o usuarios que, como Lufthansa, no pagaban ningún canon de acceso antes de la aplicación de la Directiva estuvieran desde ese momento obligados a pagar tal canon, habida cuenta de los requisitos establecidos en el artículo 16, apartado 3 de la Directiva.

45. En este contexto, debe rechazarse asimismo la argumentación del Flughafen, según la cual la Directiva no puede regular válidamente las condiciones de percepción del canon de utilización de las “instalaciones” aeroportuarias porque, según su propio título, el objeto de la

Directiva consiste en garantizar el acceso al «mercado» de la asistencia en tierra y no a dichas “instalaciones”.

46. Tal como ha señalado el Abogado General en los puntos 36 y 37 de sus conclusiones, la circunstancia de que el acceso al mercado de la asistencia en tierra requiera el acceso a las instalaciones aeroportuarias explica que el legislador comunitario no sólo haya establecido disposiciones relativas directamente al acceso a dicho mercado, sino que, para garantizar un acceso efectivo a éste, ha podido precisar, además, los propios requisitos de acceso a las instalaciones aeroportuarias.

47. El análisis del sistema de la Directiva contradice, además, la argumentación sostenida por el Flughafen, según la cual la intención del legislador comunitario habría sido permitir la percepción de un canon de acceso como contrapartida por las cargas adicionales que para las empresas gestoras de aeropuertos supone la apertura del mercado de la asistencia en tierra, con el fin de garantizar la autofinanciación de éstos.

48. Por una parte, el legislador comunitario indicó en el noveno considerando de la Directiva que el libre acceso al mercado de que se trata era compatible con el buen funcionamiento de los aeropuertos comunitarios, sin mencionar la percepción de ninguna remuneración como contrapartida por dicho acceso. Por otra parte, ninguna de las disposiciones de la Directiva que establecen excepciones al principio de libre acceso, a saber, los artículos 6, 7 y 9 de la Directiva, permite tal excepción por motivos inherentes a las necesidades de financiación de un aeropuerto. A fin de cuentas, los aeropuertos disponen de fuentes de financiación distintas de las vinculadas a actividades de asistencia en tierra, tales como los cánones de despegue y de aterrizaje.

49. El examen de la génesis de la Directiva confirma igualmente la procedencia de esta interpretación del artículo 16, apartado 3, de la Directiva.

50. Debe señalarse que el texto definitivo de la Directiva no refleja la enmienda núm. 29 a la Propuesta de Directiva 95/C 142/09 del Consejo, relativa al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad, presentada en la resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre dicha propuesta de Directiva del Consejo relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad. Según dicha enmienda, “podrá percibirse un derecho por el acceso de terceros a las oportunidades comerciales creadas por la empresa aeroportuaria” además del canon de utilización que puede exigirse por el acceso a las instalaciones aeroportuarias y teniendo en cuenta los costes que para el aeropuerto entrañan dicho acceso y la puesta a disposición de infraestructuras. El artículo 16, apartado 3, de la Directiva, por su parte, sólo autoriza la percepción de un canon por el acceso a las “instalaciones aeroportuarias”, lo que corrobora la tesis que propugnan Lufthansa y la Comisión, según la cual dicha disposición no permite la percepción de un canon de acceso al

mercado como contrapartida por las posibilidades de aprovechamiento creadas por ese acceso.

51. En relación con la declaración relativa a la aplicación del artículo 16, apartado 3, de la Directiva, que la Comisión incluyó en el acta levantada al adoptarse la Directiva y que Flughafen invoca en apoyo de su tesis, baste señalar que tampoco permite considerar que el “canon comercial” que en ella se menciona, que puede «contribuir a la autofinanciación del aeropuerto» constituya, en realidad, un canon de acceso al mercado. En cualquier caso, la interpretación basada en tal declaración no puede dar lugar a una interpretación diferente de la que resulta del tenor literal de la disposición de que se trata [véase, en este sentido, en particular, la Sentencia de 23 de febrero de 1988 (TJCE 1988, 99), Comisión/Italia, 429/1985, Rec. pg. 843, apartado 9].

52. Por lo demás, el Flughafen no puede invocar fundadamente ni la Decisión 98/513 ni la sentencia *Aéroports de Paris/Comisión*, antes citada, aunque sólo sea porque el asunto que dio lugar a dicha Decisión y, posteriormente, a la sentencia, no tenía relación alguna con la aplicación de la Directiva, sino que versaba sobre el estado del Derecho comunitario anterior a la entrada en vigor de ésta.

53. Por otra parte, los principios fundamentales del Derecho comunitario invocados por el Flughafen, a saber, el principio de no discriminación, el derecho de propiedad y la libertad para ejercer una actividad económica comercial, tampoco se oponen a una interpretación de la Directiva según la cual ésta prohíbe la percepción de un canon de acceso.

54. Con respecto al principio de no discriminación, baste señalar que, en la medida en que de las anteriores consideraciones se desprende que ni el artículo 16, apartado 3, de la Directiva ni ninguna otra disposición de ésta pueden justificar la percepción de un canon, de cualquier agente de asistencia o usuario, como contrapartida por el acceso al mercado de que se trata, debe rechazarse la argumentación del Flughafen, basada en una violación de dicho principio, en tanto en cuanto se exige tal canon a determinados operadores, mientras que no se exige a otros.

55. En cuanto al derecho de propiedad, debe señalarse que, contrariamente a lo que alega el Flughafen, la circunstancia de que la entidad gestora de un aeropuerto no esté autorizada para percibir un canon de acceso no significa que se prive a esa entidad de la facultad de obtener un beneficio de las prestaciones económicas que realiza en el mercado de la asistencia en tierra, al cual debe dar acceso.

56. A este respecto, el artículo 16, apartado 3, de la Directiva exige que la remuneración que pueda percibirse como contrapartida por el acceso a las instalaciones aeroportuarias determine con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios. Por consiguiente, esta disposición no impide que dicha remuneración se fije de tal manera que la entidad gestora del aeropuerto pueda no sólo cubrir

los costes vinculados a la puesta a disposición de las instalaciones aeroportuarias y a su mantenimiento, sino también realizar un beneficio.

57. Esta interpretación se sustenta en el examen de la génesis de la Directiva del que resulta que, si bien la Propuesta de Directiva a la que se refiere el apartado 50 de la presente sentencia preveía en la disposición correspondiente (véase el art. 14, apartado 3) que la entidad gestora del aeropuerto sólo podía percibir una remuneración para «cubrir los costes que dicho acceso ocasione al aeropuerto y que refleje el nivel de dichos costes», el artículo 16, apartado 3, de la Directiva no contiene tal precisión.

58. Por consiguiente, debe desestimarse la argumentación del Flughafen basada en la vulneración del derecho de propiedad, por cuanto parte de la premisa errónea de que se imposibilita a dicha sociedad explotar sus bienes de forma que obtenga un beneficio.

59. En la vista, el Flughafen ha sostenido que la prohibición de percibir un canon de acceso constituye una ingerencia arbitraria en el ejercicio de su derecho al libre acceso de una actividad económica o comercial, en la medida en que esta prohibición no está prevista en la Directiva y, por lo tanto, es ilegal. Sin embargo, como resulta de las consideraciones que preceden, la restricción de la libre determinación de los precios, restricción que para la entidad gestora del aeropuerto representa la prohibición de percibir un canon únicamente por el acceso al mercado de la asistencia en tierra, resulta claramente de la Directiva, por lo que esta argumentación del Flughafen se asienta también en una premisa errónea y no puede ser acogida.

60. En estas circunstancias, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que la Directiva, en particular, su artículo 16, apartado 3, se opone a que la entidad gestora de un aeropuerto supedita el acceso al mercado de la asistencia en tierra en el aeropuerto al pago, por el agente de asistencia en tierra o por el usuario que practique la autoasistencia, de un canon de acceso, que constituya la contrapartida por la concesión de la posibilidad de ganancia y que se añada al canon que dicho agente o usuario abona por la puesta a disposición de instalaciones aeroportuarias.

61. Mediante la segunda parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si el artículo 16, apartado 3, de la Directiva se limita a establecer que dicha entidad puede percibir un canon de utilización de las instalaciones aeroportuarias, cuyo importe, que debe fijarse de conformidad con los criterios enunciados en dicha disposición, tenga en cuenta el interés de la referida entidad en realizar un beneficio.

62. Como se desprende de los apartados 55 a 57 de la presente sentencia, procede responder a la segunda parte de la primera cuestión que la entidad gestora de un aeropuerto puede percibir un canon de utilización de las instalaciones aeroportuarias, cuyo importe, que debe fijarse de conformidad con los criterios enunciados en el artículo 16, apartado 3,

de la Directiva tenga en cuenta el interés de dicha entidad en realizar un beneficio.

63. Teniendo en cuenta todas las consideraciones que preceden, debe responderse a la primera cuestión que la Directiva, en particular, su artículo 16, apartado 3, se opone a que la entidad gestora de un aeropuerto supedita el acceso al mercado de la asistencia en tierra en el aeropuerto al pago, por el agente de asistencia en tierra o por el usuario que practique la autoasistencia, de un canon de acceso, que constituya la contrapartida por la concesión de la posibilidad de ganancia y que se añada al canon que dicho agente de asistencia o usuario abona por la puesta a disposición de instalaciones aeroportuarias. En cambio, dicha entidad puede percibir un canon de utilización de las instalaciones aeroportuarias, cuyo importe, que debe fijarse de conformidad con los criterios enunciados en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva, tenga en cuenta el interés de la mencionada entidad en realizar un beneficio».

A la vista de los claros y contundentes términos de la sentencia que se acaba de transcribir, cabe extraer, en relación con la cuestión relativa a la remuneración que pueda percibir la entidad gestora del aeropuerto, las siguientes conclusiones:

1.^a La Directiva 96/67/CE no admite la posibilidad de percibir un canon por el acceso al mercado de prestación de los servicios de asistencia en tierra, ya que establece un principio de libre acceso a dicho mercado en sus artículos 6 y 7, imponiendo a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar a los agentes de asistencia en tierra y a los usuarios que deseen practicar la autoasistencia, respectivamente, el libre acceso al mercado y el libre ejercicio de la autoasistencia, sin prever en dichos preceptos la facultad de percibir una remuneración como contrapartida por el ejercicio de dichas libertades.

2.^a El artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE sí permite que el acceso a las instalaciones aeroportuarias dé lugar a la percepción de una remuneración que debe fijarse por la entidad gestora del aeropuerto con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios.

3.^a La remuneración que se fije por el acceso a las instalaciones aeroportuarias ha de ser única, si bien para su cuantificación la entidad gestora del aeropuerto puede tener en cuenta no sólo la necesidad de cubrir los costes vinculados a la puesta a disposición de las instalaciones aeroportuarias y su mantenimiento, sino también su interés en realizar un beneficio a cambio del ofrecimiento de una posibilidad de ganancia a los agentes de asistencia en tierra.

Dicho en otros términos, la entidad gestora de un aeropuerto puede percibir del agente de asistencia en tierra o del usuario que practique la autoasistencia una remuneración única que se exigirá como contrapartida por el acceso a las instalaciones aeroportuarias, a la que se refiere la sentencia como «canon de acceso a las instalaciones aeroportuarias», pero no puede percibir un segundo canon, que se añada al primero, y que consti-

44/07 tuya la contrapartida por la concesión de la posibilidad de ganancia (el denominado «canon de acceso al mercado» en el texto de la sentencia). La fijación por la entidad gestora del aeropuerto de dicha remuneración única –el canon de acceso a las instalaciones aeroportuarias–, debe efectuarse con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, y puede cuantificarse de manera tal que permita a dicha entidad no sólo cubrir los costes vinculados a la puesta a disposición de las instalaciones y a su mantenimiento, sino también satisfacer su interés en realizar un beneficio.

II. Trasladas las conclusiones anteriores al supuesto que constituye el objeto del presente informe, el canon de actividad establecido como criterio de adjudicación en los pliegos rectores de los procedimientos para la selección de los agentes de asistencia en tierra de combustible y lubricante se opone, a juicio de este Centro Directivo, a lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE por las razones que seguidamente se exponen.

El denominado canon de actividad no queda definido en el pliego de cláusulas administrativas, si bien se precisa que será el ideal aquel que sin representar un peligro para la prestación del servicio y resultando coherente con el plan de explotación propuesto por el licitador, optimice los ingresos para AENA. De dicha precisión, y a pesar de la falta de definición del concepto de canon de actividad, cabe deducir que a través del citado canon se persigue exclusivamente la obtención de un ingreso para la referida entidad, sin que su satisfacción guarde relación alguna con la contraprestación exigible por el acceso a las instalaciones aeroportuarias. Esta conclusión se corrobora a la vista de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público que fija las tarifas exigidas en nuestro ordenamiento jurídico por la utilización del dominio público aeroportuario, en concreto, la letra *n*) de dicho precepto fija la tarifa F.1 por el aprovechamiento especial del dominio público aeroportuario para el transporte y suministro de combustible y lubricante, cualquiera que sea el modo de transporte o suministro.

Resulta, de este modo, que en nuestro ordenamiento jurídico está fijada una tarifa (la tarifa F.1) que grava el aprovechamiento especial que del dominio público aeroportuario hacen las empresas suministradoras de combustible y lubricante, a la que se añadiría el denominado canon de actividad, ofrecido por la empresa que resulte adjudicataria del citado servicio de asistencia en tierra, que se prevé contractualmente como un ingreso para AENA. Pues bien, mientras la tarifa F.1 se corresponde claramente con el denominado en la sentencia del TJCE anteriormente transcrita «canon de acceso a las instalaciones aeroportuarias» y persigue cubrir los costes vinculados a la puesta a disposición de los agentes de dichas instalaciones y a su mantenimiento, el canon de actividad establecido

como criterio de adjudicación en la cláusula 11 del pliego se asimila al que se denomina en dicha sentencia «canon de acceso al mercado», pues lo que persigue es la obtención de un ingreso para AENA que contribuya a la financiación de dicha entidad.

Siendo ello así, y siguiendo la doctrina establecida en la sentencia del TJCE de continua referencia, la coexistencia de dos conceptos remuneratorios –a) la tarifa F.1 que grava el aprovechamiento especial del dominio público aeroportuario y que se corresponde con el concepto de «canon de acceso a las instalaciones aeroportuarias»; y b) el canon de actividad percibido contractualmente, que se corresponde con el concepto de «canon de acceso al mercado», y se adiciona a la tarifa F.1– no se concilia con lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Directiva 96/67 ni en el aspecto cuantitativo, porque el citado artículo permite una única remuneración o un único pago, no dos, ni en el aspecto cualitativo, pues la remuneración a percibir lo será por el acceso a las instalaciones aeroportuarias, destinada a cubrir los costes de su puesta a disposición y su mantenimiento y, en su caso, el interés en realizar un beneficio, pero no por acceso al mercado de asistencia en tierra como contrapartida por la posibilidad de obtener una ganancia derivada del acceso a dicho mercado.

A las consideraciones anteriores ha de añadirse que el artículo 16.3 de la Directiva exige que la fijación de la remuneración se lleve a cabo por la entidad gestora del aeropuerto con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, lo que difícilmente se cumplirá en lo que al canon de actividad se refiere, puesto que no se determina por AENA, sino que se deja al libre arbitrio de cada uno de las empresas licitadoras que, unilateral y libremente, lo oferten. A este respecto, cabe traer a colación lo establecido por el TJCE en sentencia de 5 de julio de 2007, en la que se resolvía la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto en un conflicto entre Deutsche Lufthansa AG y Aeroportos de Portugal, S. A., al negarse la primera al pago de la denominada tasa de asistencia administrativa en tierra y de supervisión, que se determina en función del volumen de negocio realizado. En dicha sentencia, tras confirmar la doctrina establecida en la de 16 de octubre de 2003, se analizan los criterios establecidos en el artículo 16.3 para la fijación de la remuneración a percibir por la entidad gestora del aeropuerto por acceso a las instalaciones aeroportuarias y, al respecto, señala lo siguiente:

«25. En cualquier caso, procede examinar, en segundo lugar, si la tasa controvertida en el litigio principal cumple los criterios definidos en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 96/67.

26. En cuanto a los criterios de pertinencia y de objetividad, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente establecer el vínculo entre los costes de funcionamiento soportados por ANA y el importe de la tasa determinado en función del volumen de negocios realizado por Lufthansa en el aeropuerto Francisco Sá Carneiro, de Oporto.

27. Por lo que se refiere al criterio de transparencia, sólo podrá considerarse que se ha cumplido en las disposiciones nacionales si existe, una determinación clara de los servicios prestados por ANA y una definición precisa del modo de cálculo de esa tasa.

28. Por último, en lo que atañe al criterio de no discriminación, aunque consta que únicamente los agentes de asistencia en tierra adeudan la tasa controvertida en el litigio principal, cuando lo cierto es que tanto dichos agentes como los usuarios que practican la autoasistencia en tierra utilizan las mismas instalaciones aeroportuarias, también es evidente que si la única justificación de tal diferencia de trato radica en que sólo los citados agentes obtienen un beneficio, debe considerarse que dicha diferencia es discriminatoria.»

A la vista de lo declarado en la sentencia y en tanto en cuanto el canon de actividad establecido como criterio de adjudicación en los pliegos de cláusulas aprobados por AENA no se fija por esta entidad pública previos los estudios y cálculos que permitan establecer su cuantía atendiendo a los costes soportados por la entidad gestora del aeropuerto y se deja a la voluntad de los licitadores el ofrecimiento de la cuantía a satisfacer, no cabe sino concluir que dicho canon de actividad no cumple con los criterios que para la fijación de la remuneración por acceso a las instalaciones aeroportuarias exige el artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE, principalmente con los de objetividad y transparencia.

Así las cosas, a juicio de este Centro Directivo no cabe sino concluir, de acuerdo con los términos de las sentencias del TJCE de 16 de octubre de 2003 y 5 de julio de 2007, que el denominado canon de actividad, previsto en los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por AENA para la selección de los agentes de asistencia en tierra para el suministro de combustible y lubricante, no es conforme con lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE, ya que no constituye remuneración por acceso a las instalaciones aeroportuarias (dicha remuneración es la tarifa F.1 prevista en el artículo 4 de la Ley 25/1998, de 13 de julio) fijada con arreglo a los criterios establecidos en dicho precepto. La disconformidad con la norma comunitaria no desaparece por el hecho de que el citado canon de actividad no se exija imperativamente y se contemple como un criterio de adjudicación, siendo en principio de libre ofrecimiento por parte de los licitadores, pues, habida cuenta de la alta ponderación que se le atribuye, el 40 por 100, es evidente que todo licitador que pretenda que su propuesta resulte valorada como la más ventajosa deberá necesariamente ofrecer la satisfacción de dicho canon de actividad.

Lo anteriormente expuesto no impide que AENA pueda realizar un beneficio, tal como se señala en la sentencia de 16 de octubre de 2003. De tener interés en ello, procederá la revisión de la tarifa F.1, que es la única remuneración que puede percibir por el acceso a las instalaciones aeroportuarias, de modo que la cuantía de la misma, fijada con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, le permita,

junto con la cobertura de los costes derivados del aprovechamiento especial del dominio público mediante el acceso a las instalaciones aeroportuarias, atender el interés de la entidad en la realización de dicho beneficio.

III. Se plantea seguidamente en el escrito de consulta qué actuaciones procedan respecto de los contratos ya adjudicados y en vigor en los que se exige el canon de actividad.

Se parte de la premisa de que, de acuerdo con cuanto ha quedado expuesto, los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de los procedimientos de selección de los agentes de asistencia en tierra, en el extremo relativo al canon de actividad, son contrarios al ordenamiento jurídico, concretamente, a lo establecido en artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE. Pero también resulta evidente, sin necesidad de mayores razonamientos, que la infracción de que adolecen –contemplar el canon de actividad como criterio de adjudicación– no resulta susceptible de subsunción en ninguno de los supuestos tasados de nulidad de pleno derecho que enumera el artículo 62.1 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

Sin perjuicio de lo anterior, y con el fin de agotar todas las posibilidades derivadas del artículo 62 de la LRJ-PAC, cabría plantear si el supuesto que constituye el objeto de este informe podría tener cabida en el apartado 2 del citado artículo y, por tanto, si es posible entender que los pliegos de cláusulas administrativas particulares son disposiciones administrativas que, en cuanto tales, no pueden vulnerar una norma de rango superior, opción que, por las razones que seguidamente se exponen, debe ser descartada. Si bien es habitual la calificación de los indicados pliegos como *lex contractus*, la doctrina más autorizada niega a los pliegos de cláusulas administrativas particulares la consideración o calificación de normas jurídicas, pues carecen de toda sustancia normativa en sentido propio, son elementos o piezas integrantes del contenido del contrato cuya fuerza de obligar resulta precisamente de su inclusión en el mismo por las partes (la Administración fijándolo y los licitadores y contratistas aceptándolo), siendo precisamente la naturaleza contractual y no reglamentaria de dichos pliegos lo que explica que la falta de impugnación de los mismos convalide sus posibles vicios (salvo que se trate de vicios de nulidad de pleno derecho), así como la posibilidad de que los pliegos particulares puedan modificar los pliegos de cláusulas administrativas generales.

En este sentido se ha pronunciado la doctrina del Consejo de Estado en dictamen de 14 de julio de 1970 (emitido a propósito del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado, aprobado luego por Decreto de 31 de diciembre de 1971). Por su parte, y manteniendo el mismo criterio, el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 71/1999, de 11 de abril de 2000, declara lo siguiente:

«El artículo 50 de la LCAP –hoy, 49 del TRLCAP– establece que los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluirán los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato, regulando en el artículo 49 –48 del TRLCAP– la competencia y procedimiento para aprobar los pliegos de cláusulas administrativas generales, señalando el artículo 51 de la Ley –50 del TRLCAP– y el último párrafo del artículo 35 del RGCE, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, que se mantiene en vigor en tanto no se oponga a lo dispuesto en la ley, la posibilidad de que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se establezcan estipulaciones contrarias a las previstas en los pliegos de cláusulas administrativas generales. Tal previsión normativa implica que éstos carecen del carácter de norma jurídica, constituyendo parte del clausulado del contrato, habida cuenta de que si no fuera así, por el principio de jerarquía de las normas, no podrían contener aquéllos tales estipulaciones contrarias...»

Por lo demás, el criterio de que los pliegos de cláusulas administrativas generales no son normas jurídicas, es decir, normas reglamentarias, queda confirmado, despejando la duda de equipararlos a los reglamentos, por el inciso inicial del artículo 48.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), conforme al cual los pliegos de cláusulas administrativas generales han de ajustarse en su contenido «a los preceptos de esta Ley y de sus disposiciones de desarrollo», lo que denota la idea de que dichos pliegos no se integran en el ordenamiento jurídico (como es propio de las normas), sino que se someten al mismo. Pues bien, si no se reconoce a los pliegos de cláusulas administrativas generales la naturaleza de normas jurídicas, menos aún disfrutarán de dicha naturaleza los de cláusulas administrativas particulares, que no sólo estarán sometidos a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, sino también a lo dispuesto en los pliegos de cláusulas administrativas generales que resulten aplicables, como dispone el artículo 67 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por tanto, no siendo los pliegos de cláusulas administrativas ni generales ni particulares normas jurídicas, ha de concluirse que tampoco resulta aplicable al supuesto que se analiza en el presente informe el apartado 2 del artículo 62 de la LRJ-PAC.

A mayor abundamiento cabe recordar, corroborando con ello la conclusión de que no se trata de un vicio de nulidad de pleno derecho, los términos del informe de este Centro Directivo de 15 de marzo de 2005 (ref.: A. E. H. Costes Personal 2/05), en el que se transcriben parcialmente algunos dictámenes del Consejo de Estado, cuya doctrina resulta relevante a los efectos que aquí interesan (dictámenes núm. 6/97, de 17 de abril de 1997; 1494/97, de 8 de mayo de 1997; y núm. 3380/1998, de 8 de octubre de 1998). En el segundo de ellos se dice:

«[...] los vicios de nulidad radical recogidos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992 (o en cualquier otra norma de rango legal) deben ser objeto de interpretación estricta por su reconocido carácter excepcional. Podría decirse que dentro de la teoría de la invalidez de los actos de nulidad radical es la excepción y la anulabilidad la regla general.

De acuerdo con la doctrina expuesta, que impone una interpretación restrictiva del concepto de nulidad de pleno derecho, este Centro Directivo, entiende que la violación de artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE producida por la incorporación a los pliegos de cláusulas administrativas del canon de actividad como criterio de adjudicación debe ser considerada como motivo de anulabilidad del artículo 63 LRJ-PAC y no de nulidad de pleno derecho.

Pues bien, una vez que se ha alcanzado la conclusión de que los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por AENA adolecen de un vicio de anulabilidad, y habida cuenta del principio de legalidad rector de la actuación de las Administraciones Públicas, no cabe sino concluir, en principio, que 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 TRLCAP, y 63 y 64.1 LRJ-PAC. Dicha revisión, al tratarse de actos declarativos de derechos sólo puede producirse mediante el procedimiento establecido en el artículo 103 LRJ-PAC, 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 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 u oneroso para el interesado que el acto que se pretende revisar.

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, AENA tiene la posibilidad de proceder a la anulación de estos procedimientos y actos, en los términos plasmados en el artículo 103 LRJ-PAC, 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 LRJ-PAC, las consecuencias que tendría la anulación de los procedimientos de contrata-

44/07 ción 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, LRJ-PAC 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 del TRLCAP, 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 AENA, 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 LRJ-PAC, han de inspirar la actuación administrativa y presidir sus relaciones con los ciudadanos.

Ello conduce a la conclusión de que, por aplicación del artículo 106 LRJ-PAC, 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 una norma comunitaria –el art. 16.3 de la Directiva 96/67/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 Leudsden.../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 Schlosstrabe, 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 de los contratos de servicio de asistencia en tierra de puesta a bordo de combustible y lubricante, a pesar de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares rectores de los mismos adolezcan de un vicio de anulabilidad.

En virtud de todo lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado formula las siguientes

CONCLUSIONES

Primera. De acuerdo con la doctrina establecida en las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de octubre de 2003 y 5 de julio de 2007, el denominado canon de actividad, previsto como criterio de adjudicación en los pliegos de cláusulas administrativas aprobados por la entidad pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea para la selección de los agentes de asistencia en tierra que prestan el servicio de puesta a bordo de combustible y lubricante, no es conforme con lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE. Dicho canon de actividad no constituye una remuneración por el acceso a las instalaciones aeroportuarias, fijada con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, como es la que se percibe mediante la tarifa F.1 prevista en el artículo 4 de la Ley 25/1998, de 13 de julio, sino un ingreso para dicha entidad que contribuye a la financiación de dicha entidad y que opera como contrapartida por la concesión de una posibilidad de ganancia para los agentes de asistencia en tierra.

Segunda. El artículo 16.3 de la Directiva 96/67/CE no impide, sin embargo, que la entidad pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea fije la remuneración por el acceso a las instalaciones aeroportuarias atendiendo no sólo a la cobertura de los costes de su puesta a disposición y su mantenimiento, sino al interés de la entidad en realizar un beneficio, por lo que, en su caso, procedería la revisión de la tarifa F.1, que es la única remuneración que puede percibir por el acceso a las citadas instala-

44/07 ciones, de modo que la nueva cuantía de la misma, fijada con arreglo a criterios pertinentes, objetivos, transparentes y no discriminatorios, le permita satisfacer, junto con la cobertura de los costes derivados del aprovechamiento especial del dominio público, el interés de la entidad en la realización de dicho beneficio.

Tercera. No procedería la revisión de oficio mediante declaración de lesividad e impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los contratos adjudicados por la entidad pública Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea en los que se exige el canon de actividad, por impedirlo la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia de la actuación administrativa, respeto a los derechos adquiridos por los licitadores, buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, consagrados por los ordenamientos jurídicos interno y comunitario europeo y que operan como límite al ejercicio de la potestad revisora de la Administración.

IV. DERECHO CONSTITUCIONAL