

**INFORME 1/02 de 28 de febrero de 2002**

**FECHA Y HORA LÍMITE DE PRESENTACIÓN DE OFERTAS.  
PRESENTACIÓN EN CORREOS. INDICACIÓN EN EL ANUNCIO DE LA  
LICITACIÓN EN LOS BOLETINES OFICIALES.**

**ANTECEDENTES**

El Alcalde- Presidente del Ayuntamiento de Inca se dirige a esta Junta Consultiva en demanda de informe sobre las cuestiones que se contienen en el escrito cuyo tenor se transcribe:

*“ Este Ayuntamiento está tramitando el expediente de contratación por procedimiento abierto y concurso, para la adjudicación de las obras de reforma del pabellón nº 4 del Cuartel General Luque.*

*El día en que finalizaba el periodo de presentación de las proposiciones resulta que una de las empresas concursantes presentó su oferta con posterioridad a la hora límite de presentación dispuesta en el pliego de condiciones y en los anuncios en los periódicos. Esto no obstante, esta limitación horaria no constaba en el preceptivo anuncio del BOIB. Ante las dudas jurídicas que se plantean la mesa de contratación acordó, antes de decidir sobre la exclusión de esta oferta, solicitar informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. En consecuencia, y siguiendo el informe jurídico emitido por la Secretaria General del Ayuntamiento que se adjunta, se solicita, al amparo de la disposición adicional segunda del Decreto 147/2000, de 10 de noviembre en relación a los arts. 15, 16, i 17 del Reglamento de la Junta, informe sobre las siguientes cuestiones:*

- *De si realmente ha de constar o no en el anuncio de licitación del BOIB el horario del registro general del Ayuntamiento para la aceptación de plicas, haciendo la oportuna salvedad en cuanto al horario de las oficinas de correos.*
- *De si de no expresarse este horario en el anuncio de licitación es suficiente la indicación del mismo en el pliego de condiciones y en los anuncios de los periódicos para descartar la plica presentada fuera de plazo,, y en consecuencia, de si procede excluir la proposición presentada en el registro general del Ayuntamiento con posterioridad a las 13 horas del día en que finalizaba el plazo de presentación.*

*Le ruego en consecuencia que teniendo por presentados este escrito y documentos que lo acompañan y, previo los trámites legales, se emita a la mayor brevedad por la Junta Consultiva informe sobre las cuestiones planteadas*

## **PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD**

Se cumplen todos los presupuestos para la admisión de la solicitud de informe exigidos por la normativa que se cita en el escrito del Alcalde de Inca.

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.** Los interrogantes contenidos en el escrito del Alcalde de Inca no abarcan en toda su extensión el problema, cuya solución se pretende con el planteamiento de la pregunta a esta Junta Consultiva. La cuestión esencial de la duda suscitada hace referencia a la admisibilidad de una proposición presentada fuera del plazo, indicado en el pliego de cláusulas administrativas pero cuando aún estaba abierto al público el Registro General del Ayuntamiento, y no se había señalado, en el anuncio publicado en el Boletín Oficial correspondiente hora límite alguna para ello. En concreto el solicitante delimita los parámetros de su interpelación a sí es necesario hacer constar en los anuncios publicados en los Boletines Oficiales, los horarios de registro general del Ayuntamiento, o sí basta que dichos horarios se especifiquen en el pliego o en los anuncios de prensa, mencionando de pasada la salvedad del horario de las oficinas de correos.

Aunque el ámbito de la cuestión, en principio, pudiera exceder del competencial que incumbe a esta Junta, toda vez que la materia de horarios de atención al público y la regulación de los Registros, son aspectos generales del procedimiento administrativo, no cabe duda que en la legislación especial de la contratación administrativa se encuentran multitud de normas referidas al procedimiento, unas veces para moldearlo y adaptarlo a sus peculiaridades, y otras para remitirse a las previsiones de carácter general contenidas en el resto del Ordenamiento Jurídico.

Por otra parte, la cuestión se plantea en el contexto de un expediente concreto, aún por adjudicar, cuyas controversias y dudas compete exclusivamente resolver al órgano de contratación. Sin embargo, como ya indicamos en nuestro anterior informe 17/01, de 29 de noviembre de 2001, al que para más ilustración nos remitimos, la Junta Consultiva debe emitir su parecer en correlación a lo solicitado a tenor de las normas que regula su actuación, entre ellas, y de incidencia preclara al presente caso, el art. 16 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Será, pues, desde esta óptica y tratando de dar una respuesta globalizadora al problema subyacente en la cuestión planteada, como se aborde la elaboración del presente informe.

**SEGUNDA.** El señalamiento o fijación de una hora límite para la presentación de proposiciones goza de una larga tradición en el ámbito de la contratación administrativa cuya finalidad, en definitiva, no es otra que la de establecer unas condiciones lo más nítidas y claras posibles que garanticen los principios de igualdad y de no discriminación de todos los licitadores. No se puede olvidar que estamos en presencia de un procedimiento competitivo, dentro de una economía de libre mercado, donde las Directrices europeas imponen la prevalencia de estos principios incluso por encima de los ordenamientos jurídicos nacionales. La indicación de una hora determinada impide la entrada en juego de las interpretaciones a que pueden dar lugar su inexistencia (ej. horario de registro del órgano de contratación; horarios establecidos con arreglo a la normativa y horarios de hecho; las 0 horas del día límite, etc.). La publicidad de dicha hora deviene en el elemento clave homogeneizador del trato igualitario a los licitadores.

El Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, al fijar los diferentes apartados de los modelos de anuncios de publicidad de las licitaciones, no exige el señalamiento de hora para la presentación de propuestas, limitándose sólo a la fecha, pero ello, aunque es un argumento válido, no es suficiente para considerar cumplido en sus estrictos términos el art. 78 de la LCAP en cuanto a la publicidad de las licitaciones, cuyo sentido teológico por mor del Derecho comunitario europeo, se ha de entender de forma que no quede atisbo alguno de discriminación. El hecho de no señalarse un concreto apartado para la hora de presentación de proposiciones en el Anexo del Decreto 390/1996, no quiere decir que no se pueda indicar cuando el órgano de contratación así lo haya decidido, haciéndolo constar en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares, como así ocurre en el presente caso, y lo lógico y congruente es que pliego y anuncio coincida para no provocar situaciones necesitadas de interpretación.

El artículo 100 del Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, vigente a la sazón al no haber concluido la *vacatio legis* prevista por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, para la entrada en vigor del nuevo Reglamento general de la LCAP, dice que: “ *Las proposiciones u ofertas contractuales habrán de ser entregadas en sobre cerrado en las dependencias u oficinas expresadas en el anuncio, o enviadas por correo, dentro del plazo de admisión señalado en aquél, excepto que el anuncio de la licitación autorice otro procedimiento, respetándose siempre el secreto de la oferta*”.

Parece que este precepto se inclina por la supremacía del anuncio, donde debe constar el “*plazo de admisión*”, e incluso, permite que el propio anuncio puede “*autorizar otro procedimiento*”. (El art. 80 del nuevo Reglamento, aún sin vigencia, en su apartado 2, contiene una redacción similar, excepto en la salvedad para autorizar otro procedimiento que, ahora, se dice ha de constar en el “*pliego*”).

La claridad y contenido de los anuncios no deben ser una mera indicación de la licitación a que se refieren, sino que deben contener los elementos definidores esenciales de la misma forma que permitan a los interesados conocer lo suficiente para tomar la decisión de su participación, y en cuyo caso, y utilizando el apartado de los mismos “*obtención de documentación y información*” podrán acudir a obtenerla donde se indique. Esta es la interpretación que se deduce de la comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 15-10-2001, cuando al tratar sobre la inclusión de cláusulas obligacionales de contenido social en los contratos administrativos afirma que las mismas deben incluirse y preavisarse en los correspondientes anuncios de licitación en aras de la transparencia so pena de incurrir en aspectos discriminatorios.

También en el art. 80, apartado 4, *in fine*, del Reglamento que entrará en vigor el próximo mes de abril de 2002, se refiere por primera vez a la “*hora*” de terminación del plazo de admisión de ofertas, cuando dice: *Sin la concurrencia de los dos requisitos no será admitida la documentación si es recibida por el órgano de contratación con posterioridad a la fecha y hora de la terminación del plazo señalado en el anuncio.*

Tampoco hay que olvidar que estamos ante una contratación de una Administración Local y que debe sujetarse a sus normas específicas en vigor, siempre que no se opongan a las de carácter básico de la legislación general sobre la Contratación Administrativa. Así, el art. 123.1 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia del Régimen Local (Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril), dispone que: *Tanto las subastas como los concursos se anunciarán en el Boletín Oficial... El anuncio se publicará con veinte días de antelación, expresándose el plazo y horas en que puedan presentarse las proposiciones en la Secretaría de la Corporación...* Este precepto está vigente y si su vigencia fuese puesta en duda, ésta ha de desaparecer según recoge la Disposición adicional novena, punto 2, del nuevo Reglamento General de la LCAP, cuando dice que: *“ La publicidad de los procedimientos de licitación de las Corporaciones Locales, cuando no tenga que realizarse en el BOE conforme al art. 78 de la Ley, habrá de efectuarse conforme a lo dispuesto en el art. 123.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local..”*

Al hilo de esta línea argumental, podría concluirse, con carácter general y en interpretación conjunta del ordenamiento jurídico, que debería indicarse la hora en el anuncio cuando dicha hora también se indique en el pliego.

Y, además para las Administraciones locales, en los supuestos contemplados en el art. 123.1 del texto refundido de su legislación vigente, incluso es obligatoria la fijación de “horas” de presentación de proposiciones en el anuncio, aunque no se diga nada en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

**TERCERA.** El artículo 79 de la LCAP dice taxativamente que la presentación de proposiciones presume la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas del pliego sin salvedad alguna. Por tanto, una interpretación literal y rigorista de la norma podría dar por resuelto el tema y a ello se acoge el informe jurídico que se acompaña a la solicitud.

En principio, el pliego, fija todos los datos precisos para desarrollar el procedimiento de adjudicación. Consecuentemente el licitador o candidato sabe o puede saber cuando tiene que presentar su proposición y cuando no puede hacerlo, toda vez que si quiebra esta regla se afecta al principio de igualdad al que se someten todos, ya que se haría una excepción a favor de quien incumple y en perjuicio de quienes cumpliendo tienen un competidor más.

Las dudas surgidas en el expediente ahora objeto de análisis, devienen de la falta de concordancia entre la redacción de las cláusulas del propio pliego y la redacción del texto del anuncio en el Boletín Oficial, así como de otras circunstancias ajenas al propio expediente. En efecto, el pliego de cláusulas administrativas particulares, a su cláusula 11 dice que las proposiciones se presentarán en el Registro General del Ayuntamiento en el plazo de 26 días naturales, a contar desde el siguiente al de la publicación del anuncio en el BOCAIB, “*de las nueve a las trece horas, tal como se señala en los epígrafes 5 y 6 del cuadro de características del contrato...*”. Pero, luego, en los mencionados epígrafes de remisión, no se indica ninguna hora, sino sólo el lugar y la fecha. Por otra parte, como dice en el informe que acompaña a la solicitud, el Registro General del Ayuntamiento estaba abierto a las 14 horas, cuando se presentó la plica, y, además no existe acuerdo del Pleno fijando el horario del Registro, que permanece abierto, según se manifiesta en dicho informe, de 8 a 15 horas y de 16,30 a 19,30. Y en el anuncio publicado en el BOCAIB se omitió la referencia a la hora, a diferencia de los anuncios publicados en prensa autonómica, por imperativo del pliego (cláusula 10) que no de la Ley.

El anuncio tiene un indudable valor de expresión informativa, lo que implica que el órgano de contratación debe ser cuidadoso en su elaboración y en modo alguno puede distorsionar lo establecido en el pliego, que para todo es ley del contrato, desde su origen respecto de la expectativa de derechos, hasta su conclusión.

Ahora bien, ¿Cuál es la consecuencia de la omisión de la hora en el anuncio?. No cabe duda de que la colisión de derechos e intereses de los licitadores podría llegar a producir un pronunciamiento judicial que divergiera del que, en su caso, adopte el órgano de contratación, comportándole el correspondiente perjuicio económico si ha de proceder al abono de indemnizaciones para el más que probable supuesto de que el contrato esté cumplido cuando los tribunales emitan su veredicto. De ahí que no sería desdeñable la posibilidad de que el órgano de contratación declarase de oficio la nulidad de la publicación del anuncio y subsanase la omisión producida mediante un nuevo anuncio con indicación de hora límite, siempre que, como parece que así ocurre según el tenor del escrito del Alcalde de Inca, aún no se hubiese tomado acuerdo alguno sobre la admisión o no de la plica presentada a las 14 horas, y por tanto, no se ha abierto todavía ningún sobre, procediéndose a la devolución a los licitadores de todos los entregados para que, en igualdad de condiciones, puedan volver a presentarse; (posibilidad permitida por el art. 93 del RGCE).

Sin embargo, la decisión sobre la admisión o no de la plica es competencia exclusiva del órgano de contratación que deberá adoptarse a la luz de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, sopesando los intereses de los licitadores y el interés público, conjugando los principios de igualdad y no discriminación con el principio favorecedor de la mayor concurrencia y el criterio antiformalista mantenido por la jurisprudencia.

**CUARTA.** Mención aparte merece la presentación de plicas en las oficinas de correos, aunque no es una cuestión planteada de forma directa por el interpelante, sí que la cita en su escrito y está íntimamente relacionada, entendiéndolo la Junta que para una mayor comprensión del problema conviene efectuar un tratamiento lo más extenso posible del tema suscitado, evitando futuras consultas y dejando sentados los criterios interpretativos del mismo.

El art. 100 del Reglamento General de Contratación del Estado, a fecha de hoy aún vigente, permite que las proposiciones se puedan enviar por correo, o entregadas en las dependencias expresadas en el anuncio, en ambos casos *“dentro del plazo de admisión señalado en aquel”*. A continuación dicho artículo determina que en el caso de presentación en las dependencias u oficinas se dará recibo en el que conste *“el día y la hora de presentación”*, a diferencia de lo que se dice, cuando las proposiciones se envíen por correo, en cuyo caso el

empresario “deberá justificar la fecha de imposición del envío” y anunciar al órgano de contratación la remisión de la oferta “en el mismo día”. No se hace, pues, mención alguna a hora en los supuestos de remisión de las proposiciones por correo, lo cual ha sido justificado por la Junta consultiva de la Administración General del Estado (informes 25/89 y 38/99) en atención a la congruencia que debía existir entre la regulación contenida en el Reglamento General de Contratación y la regulación de la normativa específica de correos (Decreto 1653/1964, de 14 de mayo) donde no se establecía la obligación de consignar la hora de imposición del envío.

Por tanto, la Junta del Estado entendía que si las plicas se entregaban en las dependencias del órgano de contratación operaba el límite horario prefijado en el anuncio, pero que si se enviaban por correo dicho límite no operaba “...sin que tal conclusión, al ser potencialmente aplicable a todos los licitadores, implique discriminación entre los mismos, discriminación que, en cambio existiría, en perjuicio de las ofertas presentadas por correo, si se rechazasen ante la falta de acreditación de la hora de presentación...”

Tal razonamiento, por otra parte irreprochable a salvo lo que luego se dirá, nos llevaría en el presente caso a la paradoja de que si el licitador que ha presentado su oferta las 14 horas en el Ayuntamiento, lo hubiera hecho utilizando el servicio de Correos, incluso en hora más tardía, no habría ningún impedimento legal ni duda interpretativa para admitir su propuesta, siempre, claro está, que hubiere cumplido los requisitos formales establecidos para ello.

En el nuevo Reglamento de desarrollo de la LCAP, que entrará en vigor en abril de 2002, en el art. 80, apartado 4, tampoco se hace mención a la hora cuando la documentación se envíe por correo, por lo que la interpretación, en principio, podría seguir siendo la misma. Sin embargo, entendemos que no se puede continuar con esta interpretación no sólo con el próximo Reglamento sino tampoco con el actual, dado que desde la entrada en vigor del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la presentación de los servicios postales, la consignación de la “hora y minuto” de admisión de los envíos que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas, “...deberán figurar en el resguardo justificativo de su admisión” además de en la primera hoja del documento que se quiera enviar (art. 31). Consecuentemente, a partir de esta nueva e imperativa regulación de los servicios postales, al poder comprobarse la hora de imposición del envío, también en estos supuestos debe regir el límite horario señalado en el anuncio, puesto que si así no se hiciera, por las mismas razones apuntadas, *mutatis mutandis*, se incurriría en una discriminación a todas luces no deseada por la norma en su esencia teleológica.

Pero, es más, entendemos que incluso con la redacción anterior de la equivalente norma de correos (el art. 205 del Decreto 1653/1964, de 14 de mayo) podría sostenerse esta tesis, pues aunque la previsión de consignación de “hora y minuto” no tenía carácter obligatorio, sí que se preveía con carácter facultativo al decir que: “Cuando el remitente lo solicite, el empleado hará constar además, a continuación del sello de fechas que estampe y tanto en el documento principal como en el recibo de imposición, la hora y minuto del depósito.” Redacción que sustancialmente fue mantenida por la modificación que del apartado de este artículo se efectuó mediante Real Decreto 2655/1985, de 27 de diciembre, que decía: “...A continuación del sello de fechas estampado, el empleado hará constar, además tanto en el documento principal como en el resguardo de imposición, cuando el remitente así lo solicite, la hora y minuto del depósito.” Por tanto, pudiendo hacerse constar la “hora y minuto” a instancias del licitador, es a él a quien incumbe instar lo procedente para su consignación y sobre él deberán recaer las consecuencias de su falta de diligencia al no hacerlo en esa forma, insistimos, permitida por la legislación aunque no exigido de forma imperativa, y, congruentemente, en aras de la igualdad, también debería regir el límite horario en los envíos por correo.

## **CONCLUSIÓN.**

1. En los anuncios de licitación publicados en los Boletines Oficiales conforme a los modelos reglamentarios no es preceptivo que conste el horario del registro general del órgano de contratación.
2. Cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares determine una hora límite para la presentación de proposiciones, en atención a la congruencia y a los principios de publicidad e igualdad, debería incluirse esta dato en el anuncio del Boletín Oficial.
3. En la Administración Local la determinación de las horas de presentación de proposiciones deberán hacerse constar en el anuncio en el Boletín Oficial en los supuestos contemplados en el art. 123.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
4. Las deficiencias, defectos u omisiones en el cumplimiento de los requisitos formales del procedimiento que tengan lugar en los expedientes de contratación, deben ser interpretados y, en su caso, subsanados por los órganos de contratación.
5. No procede un pronunciamiento explícito de la Junta sobre el supuesto concreto objeto del planteamiento efectuado por el solicitante, al tratarse de un

expediente en trámite, del que se carece de toda la documentación pertinente y de la competencia para resolver, sin perjuicio de que las consideraciones jurídicas expuestas con carácter genérico en el cuerpo de este informe, puedan dar soporte o coadyuvar a la decisión que se adopte por el órgano de contratación.