

INFORME 1/1999, DE 18 DE ENERO, SOBRE LA PREVALENCIA DEL PLAZO ESTABLECIDO PARA LA PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES EN EL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, RESPECTO AL INDICADO EN LA CONVOCATORIA DE LICITACIÓN, CUANDO EXISTE DIVERGENCIA ENTRE AMBOS.

ANTECEDENTES

Por la Presidencia de la Comisión calificadora para la adjudicación del contrato “Realización de los servicios de cobertura de la contingencia derivada de invalidez, muerte y supervivencia del personal funcionario, laboral o estatutario de las Consejerías, Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y Empresas de la Comunidad de Madrid”, se dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa del siguiente tenor literal:

Por Orden 3068/98, de 17 de noviembre, fue aprobado el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir la adjudicación y ejecución del contrato "Realización de los Servicios de Cobertura de la Contingencia derivada de Invalidez, Muerte y Supervivencia del Personal Funcionario, Laboral o Estatutario de las Consejerías, OO.AA, Entidades de Derecho Público y Empresas de la Comunidad de Madrid".

Dicho Pliego en su cláusula cuarta, que titula "Presentación de Proposiciones", determina que "las proposiciones se presentarán... dentro del plazo de veintiséis hábiles a contar desde el día siguiente a la fecha de la publicación de estas cláusulas en el BOCM".

Publicado el anuncio en el BOCM de fecha 30 de noviembre de 1998, en el mismo aparece, dentro de su apartado 5º, denominado "Presentación de ofertas o de las solicitudes de participación", la fecha límite de presentación, señalando al respecto que será de veintiséis naturales a contar desde el siguiente a la publicación del presente anuncio.

Una de las Mutuas que ha solicitado participar en el concurso ha presentado su oferta el día 30 de diciembre de 1998, es decir, fuera de plazo de veintiséis naturales señalado en el anuncio de contratación, y sin haber transcurrido el plazo a que se hace referencia en el Pliego de Condiciones.

A la vista de lo anterior, la Comisión Calificadora, en su reunión celebrada el día 11 de enero de 1999, acordó solicitar informe en derecho respecto a qué plazo debe

atenerse para determinar la admisión o inadmisión de aquellas proposiciones que pudieran presentarse a las licitaciones dentro de plazo, computado éste por días hábiles y fuera de plazo si se computa en días naturales, cuando figurando en los Pliegos de Condiciones el plazo de presentación de ofertas en días hábiles, discrepe de los plazos que figuran en los anuncios de licitación en días naturales.

De lo que se da traslado a ese órgano solicitando la emisión del informe a que se hace referencia, en base a la competencia que le asigna el artículo 2 d) del Decreto 4/1996, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, para lo que se acompaña copia del Pliego de Condiciones y del anuncio publicado.

CONSIDERACIONES

1.- La única cuestión que se suscita en el presente expediente, como se deduce del escrito de consulta, con independencia de cual sea la naturaleza jurídica del contrato, lo que es irrelevante para resolver la cuestión planteada, puesto que en todo caso al Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), a la publicidad de la licitación y a la presentación de las proposiciones de cualquier contrato de una Administración Pública, cualquiera que sea su carácter, le resulta de aplicación la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), salvo cuando se trate de negocios y contratos excluidos de la misma (artículo 3), consiste en determinar qué plazo debe prevalecer a efectos de la admisión de las proposiciones de los licitadores, si el fijado en el PCAP (26 días hábiles) o el expresado en la Resolución por la que se da publicidad a la licitación del contrato (26 días naturales).

2.- A la vista de los Antecedentes puede estimarse que la divergencia entre ambos plazos puede deberse a una de las siguiente causas: error material padecido al señalar en el PCAP el plazo de presentación de proposiciones o a la voluntad del órgano de contratación de ampliar el plazo mínimo legalmente establecido en 26 días naturales a dicho efecto. Si la causa de la divergencia es la primera de las apuntadas, no puede considerarse la Resolución por la que se dio publicidad a la convocatoria, acto administrativo suficiente para rectificar o modificar el PCAP y la Orden de su aprobación, tanto por su propio rango como por el hecho de provenir de una autoridad jerárquicamente subordinada a la que aprobó el PCAP. Por otra parte, si la causa de la divergencia es la segunda, esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa es de la opinión que el establecimiento por el órgano de contratación de un plazo para la presentación de ofertas superior al legalmente establecido, lo que es viable legalmente pues el plazo legal es de garantía y con carácter de mínimo, fue formalmente incorrecto

dado que se utilizó para ello el cómputo en días hábiles, en contra del artículo 77 de la LCAP que dispone: "Todos los plazos establecido en esta Ley, salvo que en la misma se indique que son días hábiles, se entenderán referidos a días naturales".

3.- Dadas las singularidades del presente caso y el momento procedimental a que han llegado la actuaciones, el de apertura de las proposiciones, sin que se haya producido rectificación del PCAP y de la Orden de su aprobación ni de la Resolución por la que se dio publicidad a la licitación, carecería de sentido hacerlo ahora tanto por criterios de lógica jurídica como de economía procedimental, cuando lo cierto es que atendiendo a las circunstancias del caso analizado no se han producido perjuicios para los licitadores ni tampoco para la Administración.

4.- Entiende esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa que la solución positiva a la cuestión planteada, en el sentido de admitir la proposición presentada en el plazo de 26 días hábiles, está en apelar al principio de seguridad jurídica que, junto con el de legalidad, está garantizado por el artículo 9.3 de la vigente Constitución Española. De entre ambos principios, como ha declarado el Tribunal Supremo en distintas Sentencias (véase, entre otras, las de 28 de febrero de 1989, 1 de febrero de 1990, 5 de octubre de 1990, 22 de marzo de 1991, 13 de febrero de 1992 y las más recientes de 28 de julio de 1997 y de 17 de febrero de 1998), cuando surge conflicto entre ellos en relación con la conformidad o disconformidad a derecho de los actos administrativos, cuando además concurren, como sucede en el presente caso, determinadas circunstancias amparadas por otro principio jurídico, el de confianza legítima, acuñado por reiteradas sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, tiene primacía el de seguridad jurídica. El principio de confianza legítima, que ha recogido, además de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reciente Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que entrará en vigor en 14 de abril próximo, ampara a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, ya que ésta por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución Española viene obligada a actuar con sometimiento pleno a la Ley y al derecho, generando en aquéllos una fundada creencia en la legalidad de sus actos; y si bien no basta para ello cualquier tipo de convicción que el administrado reciba, sí es suficiente la confianza de éste fundada en signos o actos externos que la Administración realiza, con fuerza suficiente para moverle a realizar u omitir una conducta o actividad.

CONCLUSIÓN

En virtud de lo expuesto, esta Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que procede, en aplicación de los principios de

seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9 de la Constitución Española, y del de confianza legítima, acuñado por reiteradas Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, asumido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y recogido en la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, admitir la proposición presentada a la licitación del contrato "Realización de los servicios de cobertura de la contingencia derivada de invalidez, muerte y supervivencia del personal laboral o estatutario de las Consejerías, Organismos Autónomos, Entidades de Derecho Público y Empresas de la Comunidad de Madrid" durante el plazo de 26 días hábiles fijado en el Pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el citado contrato.