

## I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LA PRESENTACION INDIRECTA DE OFERTAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCION DE CONTRATISTAS(\*)

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS Y SU REGULACIÓN.—III. LA PRESENTACIÓN INDIRECTA DE ESCRITOS Y DOCUMENTOS DEL ARTÍCULO 66, LPA.—IV. ¿ES APLICABLE EL ARTÍCULO 66, LPA, EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS? 1. El problema a la luz de las normas que regulan el ámbito de aplicación de la LPA. 2. La Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1958. 3. El problema en la doctrina. 4. Ausencia del tratamiento del tema en la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963. 5. Los anuncios de licitación en la práctica de nuestra contratación administrativa. Inaplicación del artículo 66, LPA. 6. La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1963. 7. ¿Es posible aplicar el artículo 66, LPA, en la contratación administrativa?—V. CONCLUSIONES.

### I.—INTRODUCCIÓN.

El tema de la efectiva aplicación de la LPA nos preocupa. A medida que nos vamos alejando de la fecha de entrada en vigor de la nueva legalidad se van poniendo de manifiesto los inconvenientes de una fórmula tan complicada como la que el texto de 17 de julio de 1958 se vio obligado a adoptar para tratar de compatibilizar los criterios de unidad que pretendía introducir con las tendencias autonomistas que afloran

#### (\*) Abreviaturas utilizadas:

- DA = Revista Documentación Administrativa.
- LAC = Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911.
- LECr = Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- LGT = Ley General Tributaria, de 28 de diciembre de 1963.
- LOP = Ley de Orden Público, de 30 de julio de 1959.
- LPA = Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958.
- RAP = Revista de Administración Pública.
- RFDUM = Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid.
- ROF = Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952.

cada vez que se intenta someter a una regulación general cualquier aspecto de nuestra actuación administrativa (1).

La LPA lleva en sí, desde su gestación, un cáncer que amenaza con acabar con todo lo que ella se propuso. Este cáncer no es otro que el de la oscuridad en la determinación de su propio ámbito de aplicación, oscuridad buscada de intento posiblemente, con objeto de corregir los *movimientos de fuga* de los distintos órganos y servicios administrativos, celosos de conservar la especialidad de sus procedimientos de actuación, incluso en aquellos casos en que dicha especialidad carece de justificación. La Ley de revisión de 2 de diciembre de 1963 perdió la oportunidad de extirpar el referido cáncer, limitándose a realizar una serie de modificaciones que apenas si han hecho ganar nada a nuestro ordenamiento jurídico, ya que en líneas generales son meros retoques al primitivo texto (2).

Por otra parte, aunque la tendencia unificadora de la LPA ha encontrado eco en alguna regulación posterior, como la LGT (3), no han faltado otros textos legales que la han conculcado de un modo más o menos terminante. Así ha ocurrido en la LOP (4) y en la reciente Ley Especial del Municipio de Madrid (5). Pero lo verdaderamente grave es que al

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, *Prólogo* al libro de Alejandro NIETO, *Ordenación de pasos, hierbas y rastroyeras*, Valladolid, 1959, ha llamado la atención sobre esta resistencia de nuestra Administración a ser regulada por moldes unitarios. GONZÁLEZ PÉREZ, *La revisión de la LPA*, DA, núm. 62-63, febrero-marzo 1963, pág. 16, ha aludido concretamente a la incompreensión de los Departamentos ministeriales hacia el texto de la LPA.

(2) Lo dice el mismo Preámbulo de la Ley de 2 de diciembre de 1963: «Las modificaciones son, pues, en su casi totalidad, meros retoques, dirigidos a alcanzar una mayor precisión terminológica o hermenéutica, y no entrañan verdaderas revisiones conceptuales». Esta Ley, además da la impresión de haberse hecho un tanto apresuradamente, pues incluso se advierte una cierta discordancia entre la Exposición de Motivos y el articulado de la misma. Así, se alude a la modificación del artículo 45 y, sin embargo, este precepto ha quedado intacto. Por el contrario, se ha revisado el artículo 117, sin que dicha revisión aparezca justificada ni aludida en la Exposición de Motivos.

(3) La LGT dice en su Preámbulo: «Una vez elaborado el proyecto por la Comisión resulta evidente la posibilidad de dictar una serie de reglas comunes a todos los tributos, conjunto normativo de carácter público cuya especialidad nace de la propia naturaleza de los hechos que regula y de la peculiaridad administrativa de los procedimientos que le son aplicables. Tarea tanto más realizable cuanto que la LPA ofrece una ordenación general a la que se ha acomodado la presente Ley, con las indudables ventajas que de tal unificación se derivan». (El subrayado es nuestro.)

(4) La LOP establece en su artículo 21 un extraño recurso de súplica y subsidiaria alzada contra las sanciones gubernativas, recurso que tiene posiblemente su antecedente en el de reforma y subsidiaria apelación del artículo 384, 2), LECr. El precepto de la LOP viene a romper el principio de unidad en materia de recursos del artículo 1, 3), LPA.

(5) En esta Ley Especial de Madrid hay un laudable intento unificador, en cuanto que en su artículo 76 se remite a la LPA para la declaración de nulidad de los actos y acuerdos que infrinjan manifiestamente la Ley. Pero si desde este punto de vista dicha Ley merece alabanzas, es censurable que faculte al Ayuntamiento para dictar su propio Reglamento. Este precepto, que es el artículo 78, tiene su origen, probablemente, en el artículo 258, ROF: «Las Corporaciones locales podrán aprobar Reglamentos de Procedimiento administrativo para la tramitación de sus asuntos, siempre que no contradigan

ser muy limitado el efecto derogatorio de la LPA, ya que esta Ley deja en vigor, en mayor o menor extensión, cientos de procedimientos más o menos especiales (6), el particular o el funcionario público no saben en ocasiones qué legislación han de aplicar. Porque lo cierto es que muchas veces la determinación de dicha legislación exige una labor interpretativa tan delicada que bien podría ser calificada de «alta cirugía jurídica».

Siendo ésta la situación, el conocimiento de la postura de nuestro Tribunal Supremo en orden al tema del ámbito de aplicación de la LPA ha de resultar sumamente interesante, máxime cuando —como ocurre en el caso objeto de este estudio— la doctrina sentada es a todas luces correcta. En el presente trabajo, en efecto, vamos a examinar la opinión sustentada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de enero de 1963, en relación al importante tema de la aplicación del artículo 66, LPA, en la presentación de proposiciones en la contratación administrativa.

Pero hay, además, otra razón en favor de la oportunidad de meditar *hic et nunc* sobre la tesis sustentada por nuestro Alto Tribunal acerca de este tema: el violento contraste entre la postura jurisprudencial —que en definitiva se limita a refrendar en este punto concreto la interpretación dada por la doctrina al artículo 1 del Decreto de 10 de octubre de 1958, en relación con el artículo 1, 2), LPA— y lo que resulta de la cotidiana práctica de nuestra contratación administrativa tal como aparece reflejada en los anuncios de licitación que publica el *Boletín Oficial del Estado*.

No se nos oculta, sin embargo, el valor contingente de este estudio nuestro, pero tal vez ello sea en gran parte condición inherente a la investigación jurídica (7), que no por ello ha de cejar en la búsqueda del Derecho. Y el Derecho en este caso se halla conculcado por una práctica administrativa contraria, cuya existencia queda denunciada en este trabajo.

---

las normas fundamentales del presente capítulo». Ahora bien, cuando se lleve a cabo la adaptación de las disposiciones de procedimiento en materia local a las prescripciones de la LPA, este precepto será uno de los que deberá desaparecer. Si conforme a la LPA no se justifica la existencia de un Reglamento de Procedimiento para cada Departamento ministerial, mucho menos será admisible una reglamentación para cada Corporación local.

(6) Como muy bien dice el Preámbulo del Decreto de 10 de octubre de 1958, no siempre se da una verdadera especialidad procedimental, sino que en muchos casos «se trata de simples trámites establecidos por normas de tipo reglamentario que caben perfectamente dentro del procedimiento de la nueva Ley, dada la flexibilidad de sus preceptos, singularmente los consignados en los artículos 1, 87, 88 y 91».

(7) «En cuanto la ciencia hace de lo contingente su objeto, ella misma se hace contingencia; tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura» (J. H. von KIRCHMANN, *La jurisprudencia no es ciencia*, traducción y estudio preliminar de A. TRUYOL, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 54. Recuérdese que en esta famosa Conferencia, pronunciada en 1847, la palabra «jurisprudencia» se emplea en su sentido tradicional de «ciencia jurídica»).

## II.—LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS Y SU REGULACIÓN.

Utilizando una terminología propuesta por BOQUERA (8), agrupamos bajo la rúbrica de procedimientos de selección de contratistas las subastas, los concursos y los concurso-subastas, esto es, las tres modalidades que en nuestra vigente legislación pueden adoptar la serie de actos que preceden inmediatamente al contrato administrativo y que tienen por finalidad, precisamente, elegir el más idóneo de entre los licitadores (9). Los procedimientos de selección de contratistas terminan con el acto de la adjudicación definitiva, término éste empleado por nuestra legislación, y que envuelve varios actos: la elección del que ha de ser contratista, que constituye el acto administrativo con el que termina el procedimiento, y la aceptación de la oferta que perfecciona el contrato, que constituye un simple acto jurídico (10).

La regulación de estos procedimientos de selección de contratistas aparece dispersa en varios textos normativos, entre ellos el capítulo V de la LAC —redactado nuevamente por Ley de 20 de diciembre de 1952—, en la esfera estatal, y el Reglamento de 9 de enero de 1953, en la esfera local. La doctrina ha puesto de manifiesto lo injustificado de las diferencias de regulación de unos textos a otros (11).

(8) BOQUERA OLIVER, J. M., *La selección de contratistas*, Editorial Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, especialmente página 8. La Ley de Bases de Contratos del Estado, de 28 de diciembre de 1963, habla en su Preámbulo de «procedimientos originales para seleccionar al empresario», de «selección del empresario» y de «selección adecuada de los contratistas».

(9) En el Preámbulo de la Ley de Bases de Contratos del Estado, de 28 de diciembre de 1963 se subraya reiteradamente esta distinción entre tramitación previa al contrato y el contrato mismo, el negocio jurídico subsiguiente.

(10) BOQUERA OLIVER, J. M., *La selección...*, citado en nota 7, pág. 153.

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, RAP, núm. 10, enero-abril 1953, pág. 212 y sigs., escribía, comparando la Ley de 2 de diciembre de 1952 y el Decreto de 9 de enero de 1953: «Difícilmente podría encontrarse otro ejemplo en que tan claramente nuestra Administración haya revelado la deficiencia que acusa respecto a su técnica legislativa, en amplio sentido. En menos de un mes han salido de sus manos dos regulaciones orgánicas de una importancia extraordinaria sobre el mismo tema, y en tal ocasión lo ha hecho mediante criterios no ya unificados, sino en muchos puntos positivamente contrarios. La antinomia creo que tiene en esta ocasión la máxima amplitud. En uno de los cuerpos legales se parte de una noción dogmática determinada del contrato administrativo; en otro, de la opuesta. El rigor técnico que, incluso con afán excesivo, luce en una de las regulaciones, contrasta sobre manera con la notable imperfección visible en la otra. Finalmente, y aparte de aquella diferencia de concepción general, en el orden simple de las soluciones materiales supuestos idénticos encuentran en uno y otro caso calificaciones y consecuencias distintas y hasta contradictorias. Aclaremos que en ningún caso estas discrepancias están justificadas en la peculiaridad de los distintos órdenes administrativos a que respectivamente una y otra regulación se destinan. Se trata de una contradicción pura y simple, sin lentivos». Una enumeración de las disposiciones vigentes en la materia, en CARRÉ

Se suele decir que el procedimiento de selección de contratistas es un procedimiento de oficio que se inicia con el anuncio de licitación (12). Posiblemente esta construcción sea exacta. A pesar de ello, nos encontramos aquí con las mismas dudas con que alguna vez hemos tropezado en relación con el procedimiento de selección de funcionarios públicos (13). Porque quizá pudiera pensarse que la iniciación del procedimiento tiene lugar con la presentación de las proposiciones, las cuales, al decir de BOQUERA (14), tiene el carácter de una petición, de una instancia, conteniendo en realidad una verdadera oferta de contrato. El anuncio de licitación crearía simplemente los presupuestos de hecho indispensables para la puesta en marcha del procedimiento (15).

### III.—LA PRESENTACIÓN INDIRECTA DE ESCRITOS Y DOCUMENTOS DEL ARTÍCULO 66, LPA.

De frente a la regulación de la LPA, creemos pueden ser distinguidas dos formas fundamentales de presentación de escritos y documentos: la *presentación indirecta*, a través de los Gobiernos Civiles, de los órganos delegados de los distintos Ministerios, de las Oficinas de Correos y de las representaciones diplomáticas o consulares españolas, oficinas todas ellas aludidas en el artículo 66, LPA, revisado por la Ley de 1963, y la *presentación directa* en la Oficina o Centro destinatario del escrito o documento de que se trata.

Conviene advertir, sin embargo, que la forma de presentación directa no está expresamente contemplada en la LPA, ya que el artículo 65 se refiere al Registro, siendo, por tanto, aplicable lo mismo en el supuesto de presentación directa que en el de presentación indirecta (16).

---

TERO PÉREZ, A., *El contrato administrativo ante la Ley de Bases de Contratos del Estado*, RAP, núm. 45, septiembre-diciembre 1964, págs. 119 y sigs.

(12) BOQUERA OLIVER, J. M., *La selección...*, citado en nota 7, pág. 85.

(13) Cfr. nuestro trabajo *La llamada caducidad del procedimiento administrativo*, RAP, núm. 45, septiembre-diciembre 1964, pág. 223.

(14) BOQUERA OLIVER, J. M., *La selección...*, citado en nota 7, pág. 86.

(15) Adviértase que, lo mismo entonces que ahora, nos limitamos a exponer una duda. En la tierra firme de las *creencias* en que *estamos* se ha abierto un agujero de duda en el que nos sentimos caer, porque «en la duda se está como se está en un abismo, es decir, cayendo». La duda nos arroja «ante una realidad tan realidad como la fundada en la creencia, pero que es ella ambigua, bicéfala, inestable, frente a la cual no sabemos a qué atenernos ni qué hacer». Para llenar este escotillón abierto en nuestras creencias, para «salir de la duda» habremos, en su día, de pensar sobre el tema. Las *ideas* que entonces *se nos ocurran* vendrán a llenar este vacío nuestro de ahora. (Para un análisis de estos conceptos —creencia, duda, pensamiento, idea— *vide*: J. ORTEGA Y GASSET, *Ideas y creencias*, Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1959, especialmente páginas 17-21).

(16) Por eso estimamos que existe una cierta imprecisión en aquellas disposiciones que al remitir a la LPA, en orden a la presentación de documentos, lo hacen indiscriminadamente a las oficinas de los artículos 65 y 66. Así, en el artículo 6.º de la Ley reguladora del derecho de petición de 22 de diciembre de 1960: «El escrito en que se

La importancia de la forma de presentación que hemos llamado indirecta estriba en las consecuencias o efectos que el artículo 66, 5), LPA, le atribuye: «Se entenderá que los escritos han tenido entrada en el órgano administrativo competente en la fecha en que fueron entregados en cualquiera de las Dependencias a que se refieren los párrafos anteriores».

IV.—¿ES APLICABLE EL ARTÍCULO 66, LPA, EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS?

1. *El problema a la luz de las normas que regulan el ámbito de aplicación de la LPA.*

La correcta solución de este problema, incardinado en el dificultoso tema del ámbito de aplicación de la LPA, y cuya trascendencia práctica resulta obvio ponderar, sólo puede hallarse mediante la adecuada interpretación del artículo 1.º, 2), LPA, en relación con el Decreto de 10 de octubre de 1958, que, de acuerdo con lo prevenido en la disposición adicional primera, párrafo tercero, LPA, considera procedimientos especiales —entre otros que enumera, y a los efectos prevenidos en aquel artículo—, «los relativos a contratación administrativa».

Como es sabido, y según resulta de la relación de esos preceptos, la inclusión de un procedimiento en el Decreto de 10 de octubre de 1958 determina que las normas por que se rija ese procedimiento serán de aplicación preferente a las contenidas en los títulos I, capítulo 2.º (Órganos colegiados), IV (Procedimiento), VI, capítulo 2.º (Procedimiento sancionador) y VI, capítulo 3.º (Reclamaciones previas), todos ellos de la LPA, los cuales sólo se aplicarán como derecho supletorio. En cambio, el resto de las normas de la LPA se aplicarán directamente en los citados procedimientos. Es decir, que *en el caso de procedimientos del Decreto de 10 de octubre de 1958, la LPA sólo en parte es de aplicación supletoria.*

Siendo esto así, y estando contenido el artículo 66, LPA, en el capítulo 5.º (Recepción y registro de documentos) del título III (Actuación administrativa), es evidente su aplicación directa a los procedimientos especiales del Decreto de 10 de octubre de 1958, y, por tanto, a «los relativos a contratación administrativa».

La anterior conclusión —referida, en principio, a la selección de contratistas en la Administración Central— es válida también en la Administración local, dado que al no estar regulado este punto por la legislación específica de las Corporaciones locales, habrá que llenar esta laguna con el artículo 66, LPA, a virtud de lo prevenido en el artículo 1, 4), LPA. Y lo mismo puede decirse en cuanto a los organismos autónomos.

---

deduzca la petición, cualquiera que sea la autoridad a la que se dirija, podrá presentarse en las oficinas a que se refieren los artículos 65 y 66 de la Ley de Procedimiento administrativo».

Así, pues, lo mismo en la Administración Central, que en la local, o en la institucional, será admisible para los procedimientos de selección de contratistas cualquiera de las formas de presentación indirecta del artículo 66, LPA.

2. *La Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1958.*

Ahora bien, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1958 ha venido a crear confusión en esta materia a causa de la redacción de su norma cuarta, la cual puede inducir, y de hecho ha inducido, al error (17). Dice así esta norma: «La presentación de las proposiciones para la contratación administrativa y de las denuncias mineras y las peticiones de inscripción en el Registro de la Propiedad Industrial se registrarán por sus disposiciones específicas».

La única interpretación válida que puede admitirse de esta norma es la de que está insistiendo en la especialidad —ya consagrada en el Decreto de 10 de octubre de 1958— del procedimiento de selección de contratistas, y, por tanto, con el mismo alcance que tal especialidad tiene en dicho Decreto, esto es, en los términos que expresa el artículo 1, 2), LPA, y que ya antes indicamos. Cualquier otra interpretación hay que rechazarla por el simple juego del principio de jerarquía de las normas.

Así, pues, la presentación de proposiciones se hará en la forma que regula la LAC para la Administración Central, y el ROF para la Administración local..., pero adoptando las precauciones convenientes a fin de permitir el juego del artículo 66, LPA.

3. *El problema en la doctrina.*

El tema de la posible aplicación de las formas de presentación indirecta del artículo 66, LPA, en los procedimientos de selección de contratistas, ha sido objeto de tratamiento en alguna ocasión por la doctrina. En efecto, BOQUERA (18) se ha ocupado con cierta extensión de este problema, pero aunque se inclina por una solución afirmativa, esto es, por entender aplicable dicho precepto en este tipo de procedimientos, utiliza una argumentación que, a nuestro modo de ver, no es la exacta. Para este autor, las normas del artículo 66, LPA, y del número cinco de la Orden de 22 de octubre de 1958, «no se oponen o contradicen a las que regulan los procedimientos de contratación administrativa ni a las espe-

---

(17) Verdaderamente no puede reputarse de excesivamente feliz la Orden en cuestión. Aparte de lo que decimos en el texto sobre la norma cuarta, la doctrina ha señalado ya la probable ilegalidad del inciso segundo de la norma tercera —que permite exceptuar del trámite de audiencia ciertos informes o documentos unidos al cuaderno de extractos (cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, página 484)—. Podríamos añadir también la extraña interpretación que el Preámbulo de esta Orden hace del artículo 81, LPA, pues este precepto no prevé una reglamentación de los actos de instrucción —como dicho Preámbulo parece entender—, sino la facultad de la Administración de acordar *en cada caso* los que estime adecuados.

(18) BOQUERA OLIVER, J. M., *La selección...*, citado en nota 7, pág. 106.

cificas de la Administración local, y vienen a suplir un punto no regulado del procedimiento de las Corporaciones locales. Por consiguiente, salvo que, por sus condiciones intrínsecas, sean de imposible aplicación a la presentación de proposiciones, no cabe duda de que abren una nueva y cómoda posibilidad a los interesados para hacer llegar sus propuestas a la Administración».

Como se ve, para este autor la aplicación del artículo 66 viene determinada por la ausencia de contrariedad con los preceptos reguladores de las subastas, concursos y concurso-subastas. Y, sin embargo, no es ésta la razón determinante de dicha aplicación. Es más, conforme a la tesis del autor citado, parece que hay supuestos en que tal aplicación puede no tener lugar —cuando «por sus condiciones intrínsecas sean de imposible aplicación a la presentación de proposiciones...»—. En nuestro sentir, la aplicación del artículo 66, LPA, en los procedimientos de selección de contratistas, viene determinada por el juego del artículo 1, 2), LPA, en relación con la disposición final primera, párrafo tercero, LPA, y el Decreto de 10 de octubre de 1958, por tratarse de un precepto que es de aplicación directa, incluso en aquellos procedimientos calificados de especiales por el referido Decreto. Como vemos, el Tribunal Supremo confirma esta opinión en la sentencia de 14 de enero de 1963, que ha motivado este comentario.

#### 4. *Ausencia de tratamiento del tema en la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963.*

El problema que nos ocupa no está tratado en la Ley de Bases de Contratos del Estado de 28 de diciembre de 1963. Ello quizá no tenga excesiva importancia, si se piensa que por su carácter de Ley de Bases sólo debe trazar las líneas generales de la contratación administrativa y de los procedimientos que la preceden. Por otra parte, en dicha Ley parece preocupar sobre todo la idea de superar la tendencia de la anterior legislación que, «centrando su atención en los modos de adjudicación, se olvida de fase tan primordial como la gestación del contrato y de la subsiguiente ejecución del mismo».

Lo verdaderamente sorprendente es que desconozca la existencia de la LPA, a la que no menciona siquiera, a pesar de que, incidiendo como incide la citada Ley de Bases sobre los procedimientos «relativos a la contratación administrativa», dicha referencia parece ineludible, ya que estos procedimientos —reputados de especiales por el Decreto de 10 de octubre de 1958, según antes veíamos— están afectados por la LPA, que en parte se les aplica directamente y en parte con carácter supletorio.

Pero la sorpresa sube de punto cuando se lee en la disposición adicional segunda que «se autoriza al Gobierno para *revisar*, a propuesta del Ministerio de Hacienda, cuantos procedimientos inciden en la contratación del Estado, a fin de agilizar su tramitación y simplificar sus etapas sin merma de las garantías de la Administración». Porque conviene recordar que la disposición final primera, párrafo 3), LPA, preveía una *adaptación* de las normas reglamentarias, lo que motivó que el



citado Decreto de 10 de octubre de 1958 estableciera en su artículo 2.º que «por los distintos Ministerios se elevarán a la Presidencia del Gobierno, en el plazo de un año, las propuestas de adaptación de dichos procedimientos especiales, en cuanto sea posible, a las directrices de la LPA». Por tanto, tenemos: a) Conforme a la LPA, y disposiciones complementarias, los procedimientos «relativos a contratación administrativa» *se adaptarán* a la nueva legislación procedimental mediante *propuestas que los Ministerios interesados* elevarán a la Presidencia del Gobierno. b) Conforme a la Ley de Bases de 28 de diciembre de 1963, «cuantos procedimientos inciden en la contratación del Estado» *podrán ser revisados por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda.*

Esta absorción de competencias en favor del Ministerio de Hacienda se confirma con la lectura de la disposición adicional primera, inciso final, de la Ley de Bases: «*Compete al Ministerio de Hacienda la facultad de proponer al Gobierno las disposiciones reglamentarias precisas para el cumplimiento de esta Ley, que podrán ser refundidas en un Reglamento general.*». ¿Quiere esto decir que la reglamentación de las concesiones de los transportes por carretera —pongamos por caso— se hará por el Ministerio de Hacienda? Por más absurdo que parezca, la redacción de la disposición transcrita no autoriza otra respuesta que la afirmativa. Y por otra parte, ¿qué le queda a la Presidencia del Gobierno —en estos procedimientos— de las facultades que, con carácter general, le atribuyen los artículos 13, 7), LRJ, y 130, 2), LPA?

##### 5. *Los anuncios de licitación en la práctica de nuestra contratación administrativa. Inaplicación del artículo 66, LPA.*

Puede afirmarse, como regla general, que el artículo 66, LPA, no viene aplicándose en nuestra contratación administrativa, unas veces porque en los anuncios de licitación se desconoce su existencia, y otras porque en dichos anuncios se excluye de modo expreso su aplicación. Para comprobarlo basta con examinar cualquier día la sección correspondiente del *Boletín Oficial del Estado* (19). Nos encontramos así con los siguientes supuestos:

A) Se admite de un modo expreso únicamente la que hemos llamado presentación directa, y, además, se señala para la apertura de pliegos el mismo o el siguiente día hábil al en que termina el plazo de presentación de propuestas.—Es evidente que esta fórmula se traduce prácticamente en la exclusión del juego del artículo 66, LPA, por lo menos, en aquellos

---

(19) A los efectos de este trabajo, hemos examinado detenidamente los anuncios de licitación aparecidos en los *Boletines Oficiales del Estado* correspondientes a los meses de enero y febrero de 1965. Durante dicho período se han publicado 894 anuncios, de los cuales 603 corresponden a subastas, 228 a concursos y 63 a concurso-subastas. Además se han publicado otros 26 anuncios conteniendo rectificaciones, ampliaciones o suspensiones. De la muestra dicha, sin embargo, hay que deducir 187 anuncios que no interesan a los efectos de nuestro estudio, por no recogerse en ellos —por razones diversas— ninguno de los datos que manejamos luego en el texto.

casos en que el vencimiento del plazo es inminente, o sea, en los casos en que la presentación indirecta es verdaderamente útil (20).

B) Se prevé también únicamente de modo expreso la presentación directa, si bien entre la terminación del plazo de presentación de ofertas y la apertura de pliegos se establece un plazo que suele oscilar entre cinco y quince días, aunque a veces es sólo de dos días.—Es claro que en este supuesto hay un margen, suficiente la mayor parte de las veces, para que puedan llegar a tiempo las proposiciones que se hayan presentado utilizando cualquiera de los medios indirectos del artículo 66, LPA (21).

C) Se excluye en forma terminante y categórica la presentación indirecta. La fórmula utilizada suele ser esta: «No se admitirán proposiciones depositadas en Correos».—No cabe duda, después del razonamiento que en su momento hemos hecho, que esta fórmula es absolutamente ilegal (22).

D) En algún caso —y el supuesto puede reputarse de excepcional— se dice que «se considerarán presentadas dentro del plazo las proposiciones cursadas por correo certificado antes del término del mismo» (23).

#### 6. La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1963.

La práctica administrativa anteriormente descrita choca abiertamente con la doctrina sentada por nuestro Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de enero de 1963 (24), en la que de un modo terminante declara que el artículo 66, LPA, es de aplicación directa en la contratación administrativa.

---

(20) Esta fórmula la hemos visto utilizada, durante el período a que se hace referencia en la nota anterior, por la Presidencia del Gobierno, el Ministerio del Ejército, el de Marina, Gobernación, Obras Públicas, Educación Nacional, Agricultura, Aire, Vivienda, Secretaría General del Movimiento y en los anuncios de la Administración Local.

(21) Se utiliza esta fórmula, en ocasiones, por el Ministerio de Justicia, Ejército, Gobernación, Obras Públicas, Educación Nacional, Trabajo, Agricultura, Vivienda, Secretaría General del Movimiento y en algún anuncio de la Administración Local.

(22) En los meses de enero y febrero de 1965 hemos visto utilizada esta fórmula en un anuncio de la Junta Administrativa de Agua a la comarca del Gran Bilbao (*B. O. E.* del día 1 de febrero), en veintidós anuncios de la Dirección General de Obras Hidráulicas (*B. O. E.* de los días 26 y 27 de febrero) y en uno del Patronato de Casas de la Armada (*B. O. E.* del día 27 de febrero).

(23) En el mismo período a que venimos haciendo referencia, esta fórmula la hemos encontrado empleada en tres anuncios del Ministerio de la Vivienda (*B. O. E.* de los días 28 y 29 de enero) y en dos anuncios de la Secretaría General del Movimiento (*B. O. E.* del día 22 de febrero). Más precisa es la fórmula que hemos visto en otras ocasiones, admitiendo la presentación, no sólo en las Oficinas de Correos, sino en cualquiera de las mencionadas en el artículo 66, LPA. Así, por ejemplo, en un anuncio de la Dirección General de Arquitectura, Economía y Técnica de la Construcción (*B. O. E.* del día 19 de septiembre de 1963).

(24) Sala 4.ª, Ponente, Excmo. Sr. D. José FERNÁNDEZ HERNANDO, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, año 1963, núm. 160. Recogemos esta sentencia en nuestra *Jurisprudencia Administrativa*, en el volumen II del *Compendio de Jurisprudencia sistematizada*, anexo de la RFDUM.

El supuesto de hecho contemplado por dicha sentencia puede resumirse así: En la subasta de obras para la terminación del Gobierno Civil de Zamora, la Junta ante quien se llevó a efecto, tras de admitir la proposición presentada por don Rufino F. G. y declarar suficiente toda la documentación acompañada a ella, no dió lectura al precio ofrecido por haberse presentado dicha proposición en el Gobierno Civil, en lugar de hacerlo en el Ministerio de la Vivienda, conforme indicaba el anuncio publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, y procedió a realizar la adjudicación en favor de Constructora H., S. A., por ser la que consignó mayor baja en relación con las demás proposiciones. Contra el anterior acuerdo de adjudicación el señor F. G. interpuso recurso alegando que su proposición, presentada en hora hábil el 27 de agosto de 1960, en el Gobierno Civil de Zamora, le había sido admitida sin reparo y que su oferta era más ventajosa que la de la anterior Sociedad. El Ministerio de la Gobernación, por Resolución de 24 de octubre de 1960, estimó el recurso, dejando sin efecto la adjudicación de las obras a favor de la repetida Sociedad Constructora, y declarando en su lugar como mejor postor al señor F. G., debiendo adjudicársele al mismo provisionalmente el remate y tenerlo así en cuenta en la sucesiva tramitación del expediente. Constructora H., S. A., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 24 de octubre de 1960, en súplica de que se revoque y deje sin efecto, declarando en su lugar válida la adjudicación provisional a la actora; o alternativamente, se declare la nulidad de la subasta celebrada el día 29 de agosto de 1960.

Pues bien, de frente a este supuesto, la referida sentencia ha establecido la siguiente correcta doctrina, que viene a confirmar lo que venimos diciendo:

*«El citado artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo, que autoriza a los Gobiernos Civiles para recibir y cursar toda instancia o escrito dirigido a cualquier órgano de la Administración civil del Estado radicante en la misma o en distinta provincia, entendiéndose a efectos legales que tuvieron entrada en el competente en la fecha de su entrega para el curso directo, es precepto que, tanto por su finalidad como por ser perfectamente compatible con las disposiciones del capítulo 5.º de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, redactado conforme a la de 20 de diciembre de 1952, especialmente las contenidas en los artículos 50 a 52, que pautan en su aspecto formal el anuncio y celebración de la subasta, ha de estimarse aplicable a la contratación administrativa, por no ser obstáculo para ello el artículo 1.º, número 2, del Decreto de 10 de octubre de 1958, que la configuró como procedimiento especial, puesto que, a tenor del artículo 1.º, número 2, en relación con la disposición final primera, número 3, de la Ley procedimental de 17 de julio de 1958, no se trata de norma de carácter supletorio, sólo invocable en defecto de la especial,*

por cuanto el repetido artículo 66 está incluido en el capítulo V del título III, y es, por ende, de general utilización; ni tampoco la disposición complementaria 4.ª de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre del propio año, relativa a proposiciones contractuales, denuncias mineras y solicitudes de inscripción en el Registro de la Propiedad Industrial, pues las normas específicas por que se rigen las primeras no mencionan el lugar de presentación como requisito uniforme e ineludible» (25).

7. ¿Es posible aplicar el artículo 66, LPA, en la contratación administrativa?

En lo que antecede ha quedado demostrado que el artículo 66, LPA, es aplicable en la contratación administrativa. El Tribunal Supremo confirma esta doctrina. Sin embargo, hemos detectado una práctica administrativa —evidentemente ilegal— contraria a la presentación indirecta de ofertas en la contratación administrativa. Resulta obligado, por tanto, ver si esta práctica tiene, al menos, una fundamentación racional.

Pudiera pensarse, por lo pronto, que el juego del artículo 66, LPA, es incompatible con el secreto de las proposiciones. Pero este motivo de crítica puede salvarse por el sencillo procedimiento que indica BOQUERA (26) de enviar las proposiciones en doble sobre (el primero, abierto), de forma que el documento principal que se sellará será el sobre cerrado que contiene la proposición y los documentos que deben acompañarla.

El posible riesgo de que la proposición llegue fuera de plazo o, mejor dicho, cuando ya hubiese tenido lugar la apertura de plizas, puede igualmente ser evitado —dice el mismo autor— fijando un plazo más corto (pero no menor de veinte días) para la presentación de proposiciones por correo que el que se establezca para la presentación ante el mismo órgano o Corporación que desee contratar. Y también —añadimos nosotros— mediante la fórmula que viene empleándose en la práctica de dejar un cierto período entre la fecha de expiración del plazo de presentación de proposiciones y el día de la apertura de plizas (27).

Hay que reconocer, no obstante, que, aun con las anteriores previsiones, un fallo en el Servicio de Correos, pongamos por caso, podría originar graves trastornos. Es decir, que no puede desconocerse que la utilización del sistema de presentación indirecta en la contratación administrativa lleva aparejado un indudable riesgo de inseguridad. De

(25) El subrayado es nuestro.

(26) BOQUERA OLIVER, J. M., *La selección...* citado en nota 7. pág. 106.

(27) Hay también casos en que en el anuncio de licitación se advierte a los posibles oferentes de que «las proposiciones... conviene sean remitidas con cuatro días de antelación a la fecha de la celebración de la subasta» (*vide Boletín Oficial del Estado*, núm. 2, enero 1965, pág. 41, anuncio publicado por el Ministerio del Ejército).

aquí que quizá fuera conveniente ponderar adecuadamente las ventajas y los inconvenientes de la fórmula del artículo 66, LPA, por si se estimara pertinente consignar una excepción al respecto. Y claro es que ello habría de hacerse mediante la promulgación de una norma de rango adecuado.

V.—CONCLUSIONES (\*\*).

1.ª La doctrina sentada por la Sala 4.ª del Tribunal Supremo en sentencia de 14 de enero de 1963, sobre la aplicación en la contratación administrativa del artículo 66, LPA, es evidentemente correcta.

2.ª Dicho precepto es aplicable, en efecto, a los procedimientos de selección de contratistas, lo mismo en la Administración Central que en la local o en la institucional.

3.ª La aplicación de los medios de presentación indirecta del artículo 66, LPA, en los procedimientos de selección de contratistas de la Administración Central viene determinada por el hecho de estar incluido el repetido precepto en el título III, LPA, y ser dicho título de aplicación directa, y no meramente supletoria, respecto de los procedimientos calificados de especiales por el Decreto de 10 de octubre de 1958, procedimientos especiales entre los que se incluyen los referentes a la contratación administrativa.

4.ª En la Administración local y en la institucional, la aplicación del artículo 66, LPA, viene impuesta por el juego de la supletoriedad prevista en el artículo 1, 4), LPA, dado que esta materia no se regula en las disposiciones relativas a esas esferas de la Administración.

5.ª La única interpretación que puede admitirse de la norma cuarta de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 22 de octubre de 1958, es la de que insiste en la especialidad —ya consagrada en el Decreto de 10 de octubre de 1958— de los procedimientos de selección de contratistas, y, por tanto, con el mismo alcance que tal especialidad tiene en dicho Decreto, esto es, en los términos que expresa el artículo 1, 2), LPA. Cualquier otra interpretación habría que rechazarla por aplicación del principio de jerarquía de las normas.

6.ª No obstante, la práctica de nuestra contratación administrativa discurre en este punto por cauces distintos, pues la redacción de los anuncios de licitación, unas veces de un modo implícito, y otras de modo expreso y terminante, excluyen el juego del artículo 66, LPA.

7.ª La explicación —ya que no justificación— de esta práctica ilegal posiblemente se encuentre en el deseo de evitar la *inseguridad jurídica* que la utilización del sistema de presentación indirecta pueda introducir en nuestra contratación administrativa.

---

(\*\*) En prensa ya este trabajo, se ha publicado el Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado «de conformidad en sustancia con el dictamen del Consejo de Estado». Como era de esperar, el problema objeto de nuestro estudio no ha sido abordado en dicho texto.

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO

8.ª Por ello, quizá no estuviera de más ponderar adecuadamente las ventajas y los inconvenientes de aplicar en la contratación administrativa la fórmula del artículo 66, LPA, por si se estimara oportuno consignar al respecto alguna excepción mediante la promulgación de una norma de rango adecuado.

FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO.

Doctor en Derecho  
Técnico de Administración Civil.