



INFORME 6/2025, DE 18 DE FEBRERO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

OBJETO: CONSULTA SOBRE SI EL EXCESO EN EL NÚMERO DE PÁGINAS DE LA OFERTA ES MOTIVO DE EXCLUSIÓN.

I.- ANTECEDENTES.

Se ha recibido una consulta dirigida a la Dirección de Patrimonio y Contratación sobre si la presentación de un proyecto o memoria que excede el número de páginas determinado en los pliegos de una licitación puede considerarse motivo de exclusión de la oferta.

Por ello, se solicita a la Junta Asesora de Contratación Pública que emita un criterio aplicable a la cuestión planteada.

II. – CONSIDERACIONES PREVIAS. NORMATIVA DE APLICACIÓN Y COMPETENCIA PARA SU EMISIÓN.

Según dispone el artículo 27.d) del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Junta Asesora de Contratación Pública tiene entre sus funciones consultivas la de emitir dictámenes sobre cuestiones que en materia de contratación pública someta a su consideración la Dirección de Patrimonio y Contratación, ya sea por su especial importancia o por ser de interés general para las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

La Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi sólo puede evacuar informes o dictámenes en los términos previstos dentro del artículo 328 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 y del artículo 27 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Consecuentemente sólo podrán recaer sobre cuestiones de contratación pública que presenten carácter general, careciendo de competencia para emitir informes ni para sustituir las funciones que los preceptos legales atribuyen a otros órganos distintos de esta Junta en relación con casos concretos y determinados. Esta misma consideración ha sido recogida por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en diferentes Informes, entre los que cabe citar, a título de ejemplo, los Informes 48/18, 72/18, 97/18 y 31/21; así como en el informe 18/19 de esta Junta.

Por ello en el presente caso se va a limitar a señalar criterios jurídicos de carácter general sin entrar a dirimir las posibles controversias derivadas.

III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

En primer lugar, cabe señalar que la regulación aplicable a la presentación de ofertas en procedimientos de licitación se encuentra recogida en el artículo 139 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). Así, el citado artículo 139 establece que las proposiciones u ofertas deben ajustarse a los requisitos establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen cada contrato, entre los cuales se pueden incluir limitaciones en cuanto al número de páginas o la extensión de la documentación a presentar.

En este sentido, los pliegos juegan un papel crucial en la determinación de las consecuencias por incumplimiento de los límites formales en las ofertas de licitaciones públicas. Esto es, actúan como la "Lex Contractus" o la ley del contrato, y son vinculantes tanto para el órgano de contratación como para los licitadores, en la medida en que los pliegos establecen las reglas y requisitos formales que deben seguirse, incluyendo la extensión máxima de los documentos presentados en la oferta por parte de los licitadores o alguna otra determinación exigida en los mismos. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 3.^a del Tribunal Supremo nº 1400/2024, de 23 de julio de 2024, dictada en el Recurso de casación 2205/2021, recoge la doctrina ya conocida de que los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares conforman la Ley del contrato y vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, como a los órganos de contratación ("pacta sunt

servanda", STS de 06/2/2001, 19/3/200101, 29/9/2009 28/1/2015 y 23/3/2018) si bien tienen que ser debidamente interpretados para no vulnerar su contenido.

En el mismo sentido, la Sentencia de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 29 noviembre de 2024 afirma el carácter vinculante de los pliegos de condiciones para las partes y establece que la carga de la prueba recae en la parte recurrente.

Igualmente, la Sentencia de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 diciembre de 2021 señala que, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) constituyen, en sentido metafórico, la ley del contrato. Lo que significa que las determinaciones de aquellos Pliegos, si no son impugnadas en su momento, quedan consentidas y firmes y en consecuencia vinculan a todos, Administración y contratistas, razón por la cual todas las incidencias del contrato, su ejecución, y los derechos del contratista y las facultades de la Administración se deben ajustar estrictamente a las previsiones contenidas en tales Pliegos. En el mismo sentido se pronuncian la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 22 de marzo de 2024 y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de abril de 2016.

Asimismo, la exclusión de una oferta por exceder el número de páginas permitidas o incumplir alguna determinación como el tipo de letra, tamaño, interlineado, o los márgenes del documento debe estar contemplada en los pliegos de cláusulas administrativas, que como ya hemos mencionado son esenciales para definir los criterios de evaluación y las condiciones de participación. Si un licitador presenta una oferta que no se ajusta a estos criterios, como puede ser el caso de excederse del número de páginas establecidas en los pliegos, la administración excluirá dicha oferta. Con esta medida se busca asegurar que todas las ofertas sean evaluadas bajo los mismos parámetros y que se mantenga la transparencia y equidad en el proceso de adjudicación.

Cuando los pliegos especifican claramente las consecuencias de un incumplimiento, como la exclusión de la oferta, estas disposiciones deben ser respetadas.

Sin embargo, si los pliegos no prevén las consecuencias de su incumplimiento, como puede ser la extensión de páginas de la memoria o alguna otra determinación del formato exigido, deberán considerarse aspectos como la relevancia del exceso.

En tales casos, se debe realizar un análisis ponderado del principio de igualdad de trato frente al principio de concurrencia y proporcionalidad respecto a la entidad del incumplimiento. Por tanto, el equilibrio entre estos principios implica que, aunque los requisitos formales deben ser respetados para garantizar la igualdad entre los licitadores, no deben ser tan estrictos que impidan la participación o valoración de ofertas que, en esencia, cumplen con los objetivos del procedimiento de licitación. La entidad del incumplimiento y su impacto en la competencia justa entre los licitadores son factores clave en esta evaluación por parte de la mesa de contratación.

A este respecto, cabe señalar las Resoluciones 199/2022, de 21 de diciembre y 018//2021, de 4 de febrero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, las cuales reiteran lo recogido en sus Resoluciones 60/2014 y 92/2019, en las que acepta la legalidad de la exigencia en los pliegos de requisitos de extensión y forma de las ofertas para conseguir que la documentación presentada sea homogénea y facilite su análisis y una evaluación más objetiva. Igualmente, consideran que aceptar proposiciones que no satisfagan el formato exigido otorgaría a éstas una ventaja ilegítima respecto a las que sí han respetado. Sin embargo, los citados límites formales o de extensión deben ser proporcionados a las características del contrato y a la finalidad a cuyo servicio se supeditan. Por tanto, la proporcionalidad ha de ponderarse en el momento de establecer la correspondiente cláusula para no imponer a los licitadores cargas formales que dificulten la elaboración de sus ofertas o que impidan injustificadamente valorar proposiciones materialmente aceptables. Añaden que el mismo juicio de proporcionalidad debe emitirse cuando, durante el procedimiento de adjudicación, se plantea la interpretación de dicha cláusula, especialmente cuando puede suponer la exclusión del licitador.

En este sentido, la Resolución 137/2016, de 15 de diciembre de 2016, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi señala que:

“Sobre el cumplimiento de los requisitos formales de las ofertas, este OARC / KEAO en su Resolución 006/2016 ya indicó que el cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad «implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones (sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, asunto C-496/99 P, apartados 109 a 111). En particular, implica la obligación de que los licitadores, incluso potenciales, se encuentren en igualdad de condiciones y dispongan de las mismas oportunidades al formular el contenido de sus solicitudes de participación o de sus ofertas (...) y en la Resolución 020/2015 que «la exigencia de una formalidad concreta va unida a dos principios como son el de transparencia, según el cual las reglas que rigen la licitación deben ser lo suficientemente claras como para poder ser entendidas de la misma forma y de manera constante durante todo del procedimiento por todos los interesados que desplieguen una mínima diligencia para su interpretación; y el de igualdad, que impide admitir una forma de presentación distinta a la exigida cuando conlleva una ventaja respecto de los licitadores que sí han cumplido, como sucede si se otorga la oportunidad de ofrecer mayor información alterando las reglas establecidas. A estos principios hay que añadir los de libertad de acceso a la licitación y de proporcionalidad.”

Por tanto, la administración u órgano contratante debe determinar de forma justificada la exclusión, asegurando que se respeten los derechos de los licitadores y que el proceso de licitación se lleve a cabo de manera justa y equitativa. De esa manera aseguramos que todas las ofertas sean evaluadas bajo los mismos criterios, protegiendo así la integridad del proceso de adjudicación y evitando posibles impugnaciones.

Por otro lado, la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en relación con los límites de extensión de las ofertas ha experimentado una evolución significativa. Inicialmente, el TACRC adoptaba una postura más flexible, priorizando el principio de concurrencia y considerando que los requisitos formales sobre la extensión no debían ser causa automática de exclusión, ya que esto podría vulnerar el objetivo de obtener la mejor propuesta para el interés general. A modo de ejemplo, pueden mencionarse, entre otras, la Resolución 1038/2016, de 16 de diciembre, en la que se señala que un requisito formal sobre la extensión de los documentos no puede ser causa de exclusión, ya que podría vulnerar el principio de concurrencia; la Resolución 818/2015, de 11 de septiembre, en la que se indica que los requisitos formales tienen por objeto

facilitar la valoración de las ofertas y no deben ser disposiciones estrictas limitativas o la Resolución 1060/2015, de 13 de noviembre, en la que se afirma que las prescripciones formales deben interpretarse con flexibilidad, evitando la exclusión automática por incumplimientos insignificantes.

Sin embargo, con el tiempo, el TACRC ha matizado su enfoque, reconociendo la importancia del carácter vinculante de los pliegos y la necesidad de respetar las reglas establecidas para garantizar la igualdad de trato entre los licitadores. En resoluciones más recientes, el TACRC ha afirmado que el incumplimiento de los límites de extensión puede justificar la exclusión si se considera un incumplimiento flagrante que afecta a la igualdad de trato (vid. la Resolución 451/2017, de 26 de mayo, en el que afirma que burlar la limitación de extensión mediante anexos constituye un incumplimiento flagrante de los pliegos), aunque también ha señalado que, en ausencia de previsiones claras en los pliegos, se debe ponderar la relevancia del exceso y su impacto en la valoración de las ofertas. Así en la Resolución 970/2023, de 20 de julio, concluye que, en ausencia de sanción de exclusión en los pliegos, el incumplimiento debe sancionarse con la no asignación de puntuación en la memoria técnica.

En la Resolución 243/2023, de 3 marzo, dictada en el Recurso nº 82/2023 recoge la doctrina relativa al carácter vinculante de los pliegos, habida cuenta de su naturaleza de *lex contractus*, y ello en pro de los principios de igualdad de trato a los licitadores y de inmodificabilidad de las ofertas. En la misma reproduce la Resolución 868/2022, de 13 de julio y la 749/2022, de 22 de junio.

Respecto a esta última, la misma señala que:

“Como establecen claramente los pliegos, y se reitera en la contestación a una consulta específica sobre la materia, la Memoria objeto de valoración mediante juicio de valor, que es la oferta técnica misma, no debía tener una extensión superior a 50 páginas a una sola cara, en la que, como afirma la respuesta a la consulta, debe incluirse toda la documentación que considere el licitador.

Es un hecho indubitado que la Memoria de la empresa recurrente constaba de 51 páginas, una más del límite establecido.

Si los pliegos no regularan las consecuencias aplicables en caso de exceder del número de páginas, podrían entrar en consideración cuestiones tales como la relevancia del exceso, o la posibilidad de no valorar el número de páginas que excedan del número establecido.

Pero no es así. Los pliegos, que son ley del contrato, establecen expresamente cuál es la consecuencia de incluir un número de páginas superior a 50: la no puntuación de la oferta”.

Por tanto, el incumplimiento de los citados requisitos señalados en los pliegos conllevará la exclusión de la oferta o la consecuencia prevista a tal efecto para garantizar la transparencia y la igualdad de condiciones entre los licitadores, al no haber cumplido el licitador con las condiciones necesarias para participar en el procedimiento de adjudicación. En este sentido, la mencionada Resolución 199/2022, de 21 de diciembre de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi concluye que la exclusión debe derivarse de una causa prevista de modo transparente y claro en los pliegos (vid también, la Resolución 66/2022 de mismo órgano).

En el mismo sentido, la Resolución 160/2024 de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi señala: “Por otro lado, la condición general 14.1 h) del PCAP establece que la Mesa acordará el rechazo de las ofertas que incumplan las condiciones o requisitos establecidos en el PCAP o en el PPT. En definitiva, no se puede oponer el principio de proporcionalidad frente a unas reglas de participación de las que no se puede desvincular el Órgano de contratación (ver, en este sentido la resolución 1/2022 de este OARC / KEAO).”

IV.- CONCLUSIÓN

A modo de conclusión, esta Junta recomienda incluir en todo caso la previsión expresa de que la consecuencia del incumplimiento de los requisitos de extensión y formato establecidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares será la exclusión de la oferta. Para lo cual, el número máximo de páginas o el formato requerido deberá ser claramente especificado en los pliegos y permitirá la aplicación automática de la medida prevista en los citados pliegos.