

**6/2025 TXOSTENA, OTSAILAREN 18KOA, KONTRATAZIO PUBLIKOKO AHOLKU-
BATZORDEAREN BATZORDE IRAUNKORRARENA.****XEDEA: ESKAINTZAREN GEHIEGIZKO ORRIALDE-KOPURUA BAZTERTZEKO
ARRAZOIA OTE DEN KONTSULTATZEA.****I.- AURREKARIAK.**

Ondare eta Kontratazio Zuzendaritzari zuzendutako kontsulta bat jaso da, lizitazio baten baldintza-agirietan zehaztutako orrialde-kopurua gainditzen duen proiektu edo memoria bat aurkeztea eskaintza baztertze arrazoitzat har daitekeen jakiteko.

Hori dela eta, Kontratazio Publikoaren Aholku Batzordeari eskatzen zaio planteatutako gaiari aplikatu beharreko irizpide bat eman dezala.

**II. – ALDEZ AURREKO GOGOETAK. APLIKATU BEHARREKO ARAUDIA ETA
EMATEKO ESKUMENA.**

Euskal Autonomia Erkidegoko Sektore Publikoaren Kontratazioaren araubidea ezartzeko uztailaren 27ko 116/2016 Dekretuaren 27.d) artikulua xedatzen duenez, Kontratazio Publikoaren Aholku Batzordearen kontsulta-eginkizunen artean dago Ondare eta Kontratazio Zuzendaritzak kontratazio publikoaren arloan aztertu behar dituen gaiei buruzko irizpenak ematea, garrantzi berezia dutelako edo Euskal Autonomia Erkidegoko sektore publikoko erakundeentzat interes orokorrekoak direlako.

Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratazio Publikoaren Aholku Batzordeak Sektore Publikoko Kontratuei buruzko azaroaren 8ko 9/2017 Legearen 328. artikuluan (Europako Parlamentuaren eta Kontseiluaren 2014ko otsailaren 26ko 2014/23/EB eta 2014/24/EB zuzentarauen transposizioa egiten duena Espainiako ordenamendu juridikora) eta Euskal Autonomia Erkidegoko Sektore Publikoaren Kontratazioaren araubidea ezartzeko uztailaren 27ko 116/2016 Dekretuaren 27. artikuluan aurreikusitako baldintzetan soilik egin ditzake txostenak edo irizpenak.

Ondorioz, izaera orokorra duten kontratazio publikoko gaiei buruzkoak baino ez dira izango, eta ez du eskumenik ez txostenak egiteko ez legezko manuek Batzorde

honetakoak ez diren beste organo batzuei kasu zehatz eta jakinei dagokienez esleitzen dizkieten funtzioak ordeztuko. Kontsiderazio hori bera jaso du Estatuko Kontratazio Publikoaren Aholku Batzordeak hainbat txostenetan; horien artean, aipatzekoak dira, adibide gisa, Batzorde honen 48/18, 72/18, 97/18 eta 31/21 txostenak, baita 18/19 txostena ere.

Horregatik, kasu honetan irizpide juridiko orokorrak baino ez dira adieraziko, sor daitezkeen eztabaidak ebatzi gabe.

III.- KONTSIDERAZIO JURIDIKOAK.

Lehenik eta behin, adierazi behar da lizitazio-prozeduretan eskaintzak aurkezteari aplikatu beharreko araudia Sektore Publikoko Kontratuaren Legearen (SPKL) 139. artikuluan jasota dagoela. Horrela, aipatutako 139. artikulua ezartzen du proposamenek edo eskaintzek kontratu bakoitza arautzen duten administrazio-klausula zehatzen agirietan ezarritako baldintzak bete behar dituztela, eta horien artean mugak jar daitezkeela orrialde kopuruari edo aurkeztu beharreko dokumentazioaren luzerari dagokienez.

Ildo horretan, baldintza-agiriek funtsezko zeregina dute lizitazio publikoen eskaintzetan muga formalak ez betetzearen ondorioak zehazteko orduan. Hau da, "Lex Contractus" edo kontratuaren legea bezala jarduten dute, eta lotesleak dira bai kontratazio-organorentzat bai lizitatzailleentzat, baldintza-agirietan ezartzen baitira jarraitu beharreko arau eta baldintza formalak, lizitatzailleek eskaintzan aurkeztutako dokumentuen gehieneko hedadura edo haietan eskatzen den beste zehaztapenen bat barne. Hala, Auzitegi Gorenaren Administrazioarekiko Auzien Salaren 3. atalaren 1400/2024 Epaiak, 2024ko uztailaren 23koak, 2205/2021 kasazio-errekurtsoan emandakoak, jada ezaguna den doktrina hau jasotzen du: Administrazio Klausula Partikularren Agiriek kontratuaren Legea osatzen dute, eta beren terminoetan lotzen dituzte lizitazioan parte hartzen duten eta haren edukia onartzen duten lizitatzailleak, bai eta kontratazio-organook ere («pacta sunt servanda», Auzitegi Gorenaren 2001/2/06ko, 2001/3/19ko, 2009/9/29ko eta 2015/1/28ko eta 2018/3/23ko epaiak), baina behar bezala interpretatu behar dira edukia ez urratzeko.

Era berean, Kataluniako Justizia Auzitegi Nagusiaren Administrazioarekiko Auzien Salaren 2024ko azaroaren 29ko Epaiak berresten du baldintza-agiriak lotesleak direla alderdientzat, eta ezartzen du froga-karga errekurtsogileari dagokiola.

Halaber, Madrilgo Justizia Auzitegi Nagusiaren Salaren 2021eko abenduaren 2ko Epaiak adierazten duenez, Auzitegi Gorenaren Hirugarren Salaren jurisprudenzia errepikatuaren arabera, Administrazio Klausula Partikularren Agiriak eta Preskripzio Teknikoen Agiriak kontratuaren legea dira, zentzu metaforikoan. Horrek esan nahi du, bere garaian aurkaratzen ez badira, plegu horietako zehaztapenak onartuta eta irmo geratzen direla, eta, ondorioz, guztiak lotzen dituztela, Administrazioa eta kontratistak. Horregatik, kontratuaren gorabehera guztiak, kontratuaren exekuzioa eta kontratistaren eskubideak eta Administrazioaren ahalmenak estu-estu lotu behar zaizkie plegu horietan jasotako aurreikuspenei. Ildo beretik doaz Murtziako Justizia Auzitegi Nagusiaren 2024ko martxoaren 22ko Epaia eta Madrilgo Justizia Auzitegi Nagusiaren 2016ko apirilaren 12ko Epaia.

Ildo horretatik, eskaintza bat kanpoan uztea, baimendutako orrialde-kopurua gainditzeagatik edo zehaztasunen bat ez betetzeagatik, hala nola letra mota, tamaina, lerroartea, edo dokumentuaren marjinak, administrazio-klausulen agirietan jaso behar dira, eta, aipatu dugun bezala, funtsezkoak dira ebaluazio-irizpideak eta parte hartzeko baldintzak definitzeko. Lizitatzailerik batek irizpide horietara egokitzen ez den eskaintza bat aurkezten badu, hala nola pleguetan ezarritako orrialde-kopurua gaindituz gero, administrazioak baztertu egingo du eskaintza hori. Neurri horren bidez, bermatu nahi da eskaintza guztiak parametro berberen arabera ebaluatuko direla eta esleipen-prozesuan gardentasuna eta ekitatea mantenduko direla.

Baldintza-agiriek argi eta garbi zehazten dituztenean ez-betetze baten ondorioak, hala nola eskaintza baztertzea, xedapen horiek errespetatu egin behar dira.

Hala ere, pleguek ez badituzte aurreikusten ez betetzearen ondorioak, hala nola memoriaren orrialdeen luzera edo eskatutako formatuaren beste zehaztapenen bat, gehiegikeriaren garrantzia bezalako alderdiak hartu behar dira kontuan.

Kasu horietan, tratu-berdintasunaren printzipioaren azterketa haztatua egin behar da, ez-betetzearen garrantziarekiko konkurrentziaren eta proportzionaltasunaren printzipioaren aldean. Beraz, printzipio horien arteko orekak esan nahi du, betekizun formalak lizitatzailerik arteko berdintasuna bermatzeko errespetatu behar badira ere, ez dutela hain zorrotzak izan behar eta ez dutela parte hartzea edo eskaintzak baloratzea eragotzi behar,

funtsean, lizitazio-prozeduraren helburuak betetzen baitituzte. Ez betetzearen tamaina eta horrek lizitatuzaileen arteko bidezko lehian duen eragina funtsezko faktoreak dira kontratazio-mahaiaren ebaluazio honetan.

Horri dagokionez, Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularraren abenduaren 21eko 199/2022 eta otsailaren 4ko 018/2021 ebazpenak aipatu behar dira. Ebazpen horiek 60/2014 eta 92/2019 ebazpenetan jasotakoa errepikatzen dute. Ebazpen horietan onartzen da legezkoa dela pleguetan eskaintzen hedadura- eta forma-baldintzak eskatzea, aurkeztutako dokumentazioa homogeneoa izan dadin eta errazago azter dadin eta ebaluazio objektiboagoa egin dadin. Era berean, uste dute eskatutako formatua betetzen ez duten proposamenak onartzeak abantaila bidegabea emango liekeela proposamen horiei, errespetatu dituztenekin alderatuta. Hala ere, aipatutako muga formalak edo hedaturazkoak kontratuaren ezaugarrien eta zerbitzuaren xedearen arabera izan behar dira. Beraz, proportzionaltasuna dagokion klausula ezartzeko unean haztatu behar da, lizitatuzaileei eskaintzak egitea zailtzen duten edo materialki onargarriak diren proposamenak justifikaziorik gabe baloratzea eragozten duten karga formalik ez ezartzeko. Gaineratu dutenez, proportzionaltasun-judizio bera eman behar da adjudikazio-prozeduran klausula horren interpretazioa planteatzen denean, bereziki lizitatuzailea baztertzea ekar dezakeenean.

Ildo horretan, Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularraren 2016ko abenduaren 15eko 137/2016 Ebazpenak hau dio:

“Eskaintzen betekizun formalak betetzeari dagokionez, KEAO honek 006/2016 Ebazpenean adierazi zuen gardentasun- eta berdintasun-printzipioak betetzeak «esan nahi du lizitazio-prozeduraren baldintza eta modalitate guztiak argi, zehatz eta zalantzarik gabe formulatuta daudela lizitazio-iragarkian edo baldintza-agirian (2004ko apirilaren 29ko Epaia, Batzordea/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P auzia, 109-111 atalak). Zehazki, lizitatuzaile guztiek, baita lizitatuzaile izan daitezkeenek ere, baldintza berak eta aukera berberak izan behar dituzte parte hartzeko eskaeren edo eskaintzen edukia formulatzean (...), eta 020/2015 Ebazpenean honako hau ezartzen da: «formalitate zehatz baten eskakizuna bi printzipiori lotzen zaie: gardentasunari, eta, horren arabera, lizitazioa arautzen duten arauak behar bezain argiak izan behar dute, prozedura osoan zehar

interpretaziorako gutxieneko diligentsia duten interesdun guztiek modu berean eta etengabe ulertu ahal izateko; eta berdintasunari, eskatutakoa ez den beste aurkezpen-modu bat onartzea eragozten baitu, bete duten lizitatuzaileekiko abantaila bat dakarrenean, ezarritako arauak aldatuz informazio gehiago emateko aukera ematen denean gertatzen den bezala. Printzipio horiei lizitazioan parte hartzeko askatasuna eta proportzionaltasuna gehitu behar zaizkie”.

Beraz, administrazio edo organo kontratatzaileak modu justifikatuan zehaztu behar du baztertzea, lizitatuzaileen eskubideak errespetatzen direla eta lizitazio-prozesua zuzena eta bidezkoa dela bermatuz. Horrela, ziurtatzen dugu eskaintza guztiak irizpide berberen arabera ebaluatuko direla, esleipen-prozesuaren osotasuna babestuz eta balizko aurkaratzeak saihestuz.

Bestalde, Kontratu Errekurtsoen Administrazio Auzitegi Nagusiaren (KEAAN) doktrinak bilakaera nabarmena izan du eskaintzen hedapen-mugei dagokienez. Hasiera batean, KEAANek jarrera malguagoa hartu zuen, konkurrentzia-printzipioari lehentasuna emanaz, eta kontuan hartuta hedaduraren gaineko baldintza formalek ez zutela baztertzeko arrazoi automatikoa izan behar, horrek interes orokorrerako proposamen onena lortzeko helburua urra zezakeelako. Adibide gisa aipa daitezke, besteak beste, abenduaren 16ko 1038/2016 Ebazpena, zeinaren bidez adierazten baita dokumentuen luzerari buruzko betekizun formal bat ezin dela baztertzeko arrazoi izan, lehia-printzipioa urra dezakeelako; irailaren 11ko 818/2015 Ebazpena, zeinaren bidez adierazten baita betekizun formalen xedea eskaintzen balorazioa erraztea dela eta ez direla xedapen zorrotz mugatzaileak izan behar; edo azaroaren 13ko 1060/2015 Ebazpena, zeinaren bidez adierazten baita malgutasunez interpretatu behar direla preskripzio formalak, eta saihestu egiten dela ez-betetze hutsalengatik automatikoki baztertzea.

Hala ere, denborarekin, KEAANek bere ikuspegia ñabartu du, eta onartu du garrantzitsua dela baldintza-agiriak lotesleak izatea eta lizitatuzaileen arteko tratu-berdintasuna bermatzeko ezarritako arauak errespetatu behar direla. Ebazpen berriagoetan, KEAANek adierazi du hedapen-mugak ez betetzeak baztertzea justifika dezakeela tratu-berdintasunari eragiten dion ez-betetze nabaritzat hartzen bada (ikusitako maiatzaren 26ko 451/2017 Ebazpena, zeinaren arabera eranskinen bidez zabaleraren mugari muzin egitea pleguak nabarmen ez betetzea baita), baina, era berean, adierazi du, pleguetan aurreikuspen argirik ez badago, gehiegizko kopuruaren tamaina eta eskaintzen

balorazioan duen eragina haztatu behar direla. Hala, uztailaren 20ko 970/2023 Ebazpenak ondorioztatzen du, pleguetan baztertzeko zehapenik ez dagoenez, ez-betetzea memoria teknikoan puntuaziorik ez esleitzearekin zehatu behar dela.

82/2023 Errekurtsoan emandako martxoaren 3ko 243/2023 Ebazpenean, pleguen izaera lotesleari buruzko doktrina jasotzen da, kontuan hartuta lex contractus izaera dutela, eta lizitatzailerei tratu berdina emateko eta eskaintzak aldatu ezin izateko printzipioa defendatzeko. Bertan, uztailaren 13ko 868/2022 Ebazpena eta ekainaren 22ko 749/2022 Ebazpena errepikatzen dira.

Azken horri dagokionez, zera dio:

"Baldintza-agiriek argi eta garbi ezartzen dutenez, eta gaiari buruzko kontsulta espezifiko bati emandako erantzunean errepikatzen denez, balio-judizio bidez baloratu beharreko memoriak, eskaintza teknikoak berak, ez luke 50 orrialde baino gehiago izan behar alde bakar batean, eta, kontsultari emandako erantzunak dioen bezala, lizitatzailak egokitzen jotzen duen dokumentazio guztia sartu behar da memoria horretan.

Zalantzarik gabe, enpresa errekurtsogilearen memoriak 51 orrialde zituen, ezarritako muga baino bat gehiago. Baldintza-agirietan ez bada arautzen zer ondorio aplikatu behar diren orrialde-kopurua gaindituz gero, kontuan hartu ahal izango dira gehiegikeriaren garrantzia edo ezarritako kopurua gainditzeko duten orrialdeen kopurua ez baloratzeko aukera. Baina ez da hala. Pleguak kontratuaren lege dira, eta berariaz ezartzen dute zein den 50 orrialde baino gehiago sartzearen ondorioa: eskaintzaren puntuaziorik eza".

Beraz, baldintza-agirietan adierazitako baldintzak ez betetzeak eskaintza baztertzeari ekarriko du, edo horretarako aurreikusitako ondorioa, izan ere gardentasuna eta lizitatzailen arteko baldintza-berdintasuna bermatzeko, lizitatzailak ez baititu bete adjudikazio-prozeduran parte hartzeko behar diren baldintzak. Ildo horretan, Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularraren abenduaren 21eko 199/2022 Ebazpenak ondorioztatzen du baztertzeari agirietan modu garden eta argian aurreikusitako kausa batetik eratorri behar duela (ikusi, halaber, organo beraren 66/2022 Ebazpena).

Ildo beretik, Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularraren 160/2024 Ebazpenak hau adierazten du: "Bestalde,

AKPPren 14.1 h) baldintza orokorrak ezartzen du Mahaiak AKPPn edo PTPan ezarritako baldintzak edo betekizunak betetzen ez dituzten eskaintzak atzera botatzea erabakiko duela. Azken batean, ezin da proportzionaltasun-printzipioaren aurka jarri parte hartzeko arauen aurrean, eta kontratazio-organoa ezin da horietatik bereizi. (ikusi, ildo horretan, KEAOren 1/2022 Ebazpena)".

IV.- ONDORIOA.

Ondorio gisa, Batzorde honek gomendatzen du berariaz aurreikustea Administrazio Klausula Partikularren Agirietan ezarritako zabalera- eta formatu-baldintzak ez betetzearen ondorioa eskaintza baztertzea izango dela. Horretarako, orrien gehieneko kopurua edo eskatutako formatua argi eta garbi zehaztu beharko da agirietan, eta horrela, aukera egongo da aipatutako baldintza-agirietan aurreikusitako neurria automatikoki aplikatzeko.