

CAPÍTULO VII

El auge de la actividad de los tribunales administrativos de recursos contractuales y la limitación de la extensión de los escritos

Iván Rodríguez Florido

*Investigador postdoctoral,
Universitat Pompeu Fabra*

SUMARIO. 1. El aumento de la actividad de los tribunales administrativos de recursos contractuales. 2. La proliferación de la limitación de escritos procesales en el ordenamiento español. 2.1. Las condiciones extrínsecas de los recursos de casación en el orden contencioso-administrativo. 2.2. La limitación de escritos procesales en la jurisdicción civil. 2.3. La limitación de escritos en otras instancias y la elaboración de guías orientativas. 3. La posibilidad de limitar los escritos sometidos a los tribunales administrativos de recursos contractuales.

1. El aumento de la actividad de los tribunales administrativos de recursos contractuales

Una de las principales razones de ser de los recursos especiales en materia de contratación es la necesidad de contar con un sistema rápido y eficaz para garantizar la aplicación efectiva de la normativa en materia de contratación pública¹. Para tal fin el legislador español, tras la respectiva reprimenda por

1. Muestra de ello son los considerandos de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en los cuales se afirmó que “los actuales mecanismos destinados a garantizar dicha aplicación, tanto en el plano nacional como en el plano comunitario, no permiten siempre velar por el respeto de las disposiciones

parte de la Unión Europea², configuró un régimen de impugnación distinto de los tradicionales recursos administrativos ordinarios, cuyo conocimiento se atribuye a órganos administrativos especiales, dotados de autonomía, independencia, especialización y una naturaleza cuasi jurisdiccional³.

Sin embargo, el éxito de estos órganos administrativos puede ser también la semilla de su perdición, pues el aumento en el número de asuntos sometidos anualmente a su conocimiento puede poner en quiebra la eficacia y celeridad del sistema⁴. Para ello, estos órganos administrativos deben estar debidamente dimensionados y contar con las herramientas necesarias para abordar los respectivos asuntos con la mayor premura y eficiencia⁵.

La entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) comportó la ampliación del ámbito objetivo de impugnación, así como la reducción de los umbrales para acceder al recurso especial en materia de contratación, circunstancia que implicó un incremento en los asuntos susceptibles de ser sometidos a juicio de los tribuna-

comunitarias, en particular, en la fase en la que las infracciones de dichas disposiciones aún pueden corregirse [...] la ausencia de los medios de recursos eficaces o la insuficiencia de los medios de recursos existentes en algunos Estados miembros tiene un efecto disuasorio sobre las empresas comunitarias a la hora de probar suerte en el Estado del poder adjudicador de que se trate". En palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las disposiciones de la citada Directiva 98/665 están "destinadas a proteger a los licitadores contra la arbitrariedad de la entidad adjudicadora, tienen por objeto reforzar los actuales mecanismos para garantizar la aplicación efectiva de las normas comunitarias en materia de adjudicación de contratos públicos, en particular, en la fase en la que las infracciones aún pueden corregirse" (cdo. 43, STJUE, Sala Segunda, de 3 de marzo de 2005, *Fabricom SA vs. Estado belga*, asuntos acumulados C-21/03 y C-34/03).

2. Vid. STJUE, Sala Segunda, de 3 de abril de 2008, *Comisión de las Comunidades Europeas vs. Reino de España*, asunto C-444/06, en la cual se declaró el incumplimiento de las obligaciones de la Directiva 89/665/CEE del Consejo.

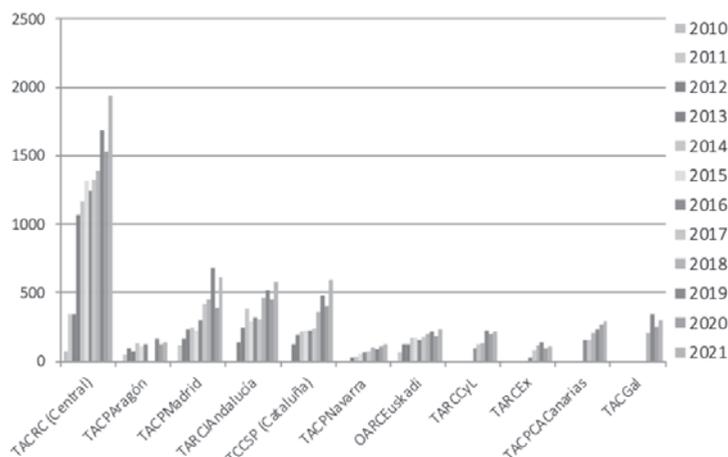
3. Vid. STJUE, Gran Sala, de 6 de octubre de 2015, *Consorti Sanitari del Maresme y Corporació de Salut del Maresme i la Selva*, asunto C-203/14, en la cual se consideró que el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público era un "órgano jurisdiccional" a los efectos del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el planteamiento de cuestiones prejudiciales, en cuanto cumple con los requisitos del origen legal del órgano, permanencia, carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas y su independencia.

4. Cabe destacar que la Comisión Europea, en su Informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la eficacia de la Directiva 89/665/CEE, de 24 de enero de 2017 [COM(2017) 28 final], concluyó que "en términos generales, los órganos administrativos de recurso de primera instancia son más eficaces que los órganos jurisdiccionales de primera instancia en términos de duración del procedimiento y de criterios de revisión" (p. 10).

5. Tal y como indicó la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) en el Informe anual de supervisión de la contratación pública de España de 2020: "Dado el aumento en términos absolutos del volumen de recursos y la ausencia de cambios en cuanto a su composición y dotación de recursos humanos, sería recomendable realizar una evaluación de cargas que verificase la adecuada dotación de órganos clave para el adecuado funcionamiento de la contratación del sector público" (p. 475).

les administrativos de recursos contractuales⁶. Este auge en el volumen de asuntos únicamente se vio frenado en 2020 debido a la situación provocada por la emergencia sanitaria de la COVID-19, tal y como acreditan los datos recopilados por el Centro de Investigación de Justicia Administrativa (CIJA) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) en su informe anual sobre la justicia administrativa de 2022⁷.

Gráfico. Nuevos asuntos en los tribunales administrativos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2021) [en números]



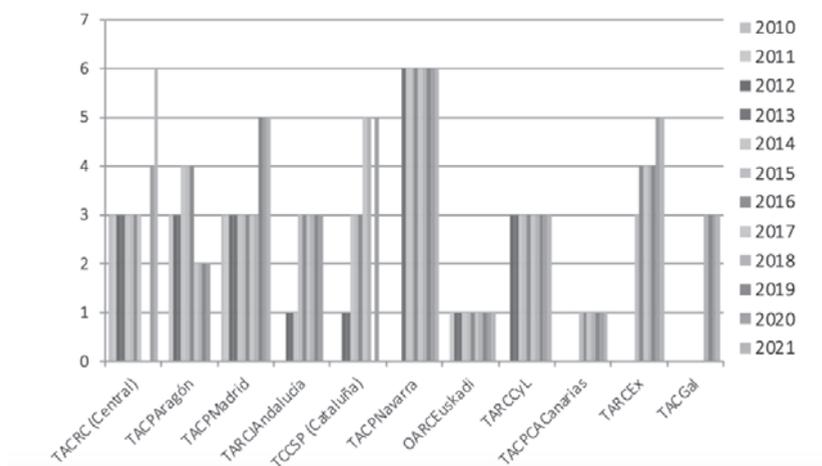
Fuente: *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022*. CIJA-UAM (p. 123).

6. Entre otras razones, como, por ejemplo, la función arbitral que se les atribuye en los sectores especiales (artículo 123.3 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero). Asimismo, si bien en menor medida, en Cataluña el aumento de los asuntos también puede justificarse por la derogación, en diciembre de 2021, de la tasa por la realización de actividades que son competencia del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, creada mediante la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, que añadió un título VII *ter* al texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2008. Dicha tasa recaía sobre las personas físicas o jurídicas que presentasen los respectivos recursos, las reclamaciones o las cuestiones de nulidad ante el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. Por el contrario, en otras comunidades autónomas, como por ejemplo Madrid, el coste de esta tasa recae sobre la entidad contratante autora de la actuación contra la cual se interponga el respectivo recurso (artículos 87-92 del Texto Refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, introducido mediante la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público).

7. *Vid.* Egea de Haro, A. (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), y específicamente el capítulo IV, sobre el análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública (pp. 119-160), elaborado por la profesora Silvia Diez Sastre.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, este auge en el aumento de la actividad de los tribunales administrativos de recursos contractuales no ha ido acompañado de una mayor dotación de medios personales, económicos y materiales, circunstancia que pone en riesgo su utilidad, celeridad e independencia⁸.

Gráfico. Número de miembros –presidente, vocales y suplentes– de los distintos tribunales administrativos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2021) [en números]



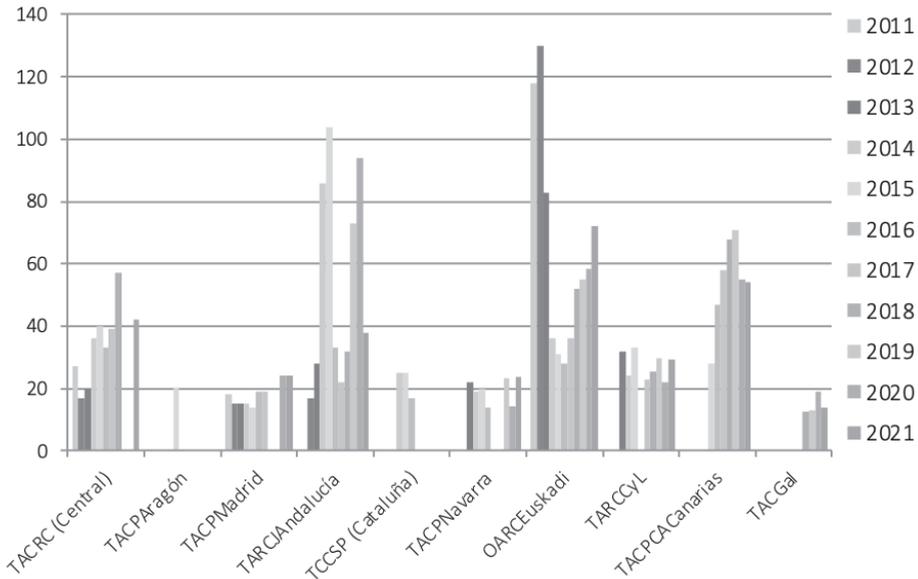
Fuente: Informe sobre la Justicia Administrativa 2022. CIJA-UAM (p. 139).

El aumento de la actividad de estos órganos contractuales y la falta de correlación de sus medios pueden comportar la dilatación de los plazos para la resolución de los asuntos sometidos a su juicio. Tal y como se detalla en el Informe sobre la Justicia Administrativa 2022, algunos órganos se acercan

8. En la Memoria 2021-2022 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público se alertó de la necesidad de que la misión de este órgano y todos los objetivos asociados requieran el cumplimiento de la preceptiva suficiencia de medios, una circunstancia vinculada a la garantía de independencia, así como de que "només amb una estructura organitzativa i funcional adequada i suficient pot assolir-se el principal objectiu del Tribunal, això és, garantir que el recurs especial en matèria de contractació funcioni com un instrument àgil i, sobretot, eficaç per evitar la mala praxi en la contractació pública amb el mínim impacte possible en la programació de les contractacions públiques de Catalunya, així com un instrument que salvaguardi la viabilitat de les pretensions dels operadors econòmics en un marc que garanteixi la seguretat jurídica i l'absoluta neutralitat en la resolució dels recursos [...] l'abast objectiu del recurs especial i la dimensió econòmica de l'activitat de resolució a Catalunya hauria de comportar una profunda reflexió a l'hora de reorganitzar el Tribunal, en particular, per a la determinació dels recursos que cal assignar i de la reformulació del seu règim pressupostari" (p. 73).

o superan ligeramente el plazo de dos meses establecido legalmente para su resolución (artículo 57.2 de la LCSP), si bien la falta de homogeneidad de los datos impide realizar una comparación en profundidad.

Gráfico. Duración media de los procedimientos de recursos desde la presentación hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2021) [en días hábiles o naturales]

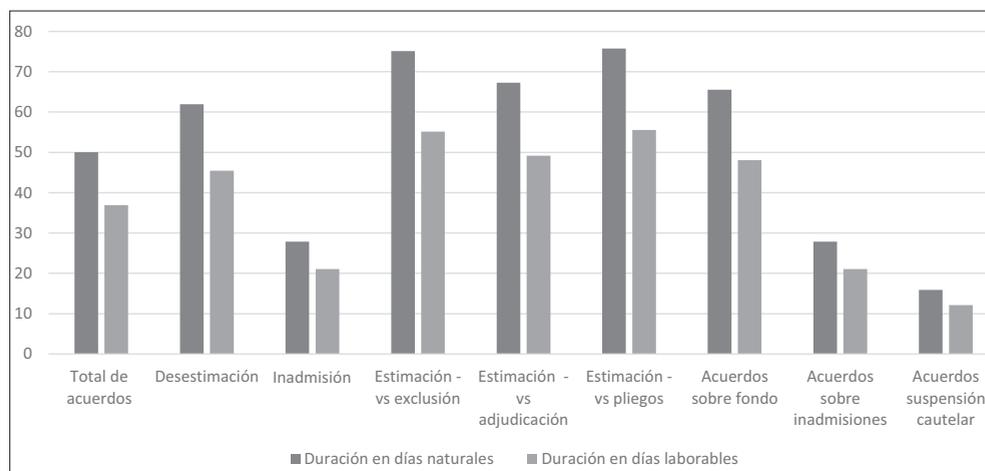


Fuente: Informe sobre la Justicia Administrativa 2022. CIJA-UAM (p. 137).

En el citado informe se indica que no constan datos de Aragón y Cataluña en cuanto a la duración de los procedimientos. Sobre el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), un análisis particular de los 127 acuerdos dictados durante el año 2022 nos permite apreciar que el tiempo medio de resolución es de 50 días naturales (37 días laborables)⁹. Si se analizan únicamente aquellas resoluciones que se han pronunciado sobre el fondo del asunto (estimaciones y desestimaciones), el tiempo de duración media de los procedimientos es de 66 días naturales (48 días laborables).

9. Se ha realizado un análisis del total de 127 acuerdos del TACPA dictados durante el año 2022, tomando como referencia la fecha de interposición del recurso especial en materia de contratación y la fecha en la cual se dicta el respectivo acuerdo.

Gráfico. Duración media de los procedimientos de recursos del TACPA desde la interposición hasta su resolución durante 2022. Desglose en función del sentido del acuerdo



Fuente: elaboración propia a partir de las resoluciones publicadas por el TACPA durante 2022.

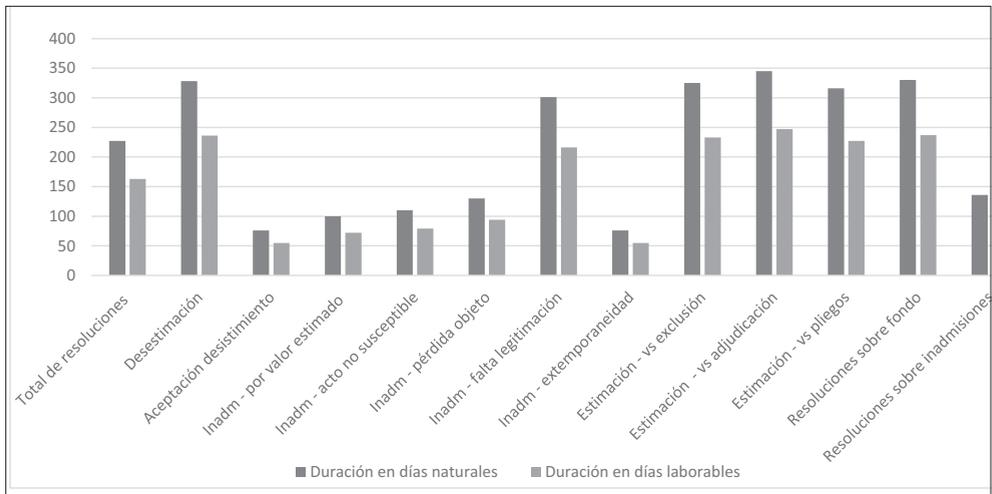
Sobre el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP) hemos realizado un estudio particular analizando las resoluciones dictadas durante el año 2022¹⁰, tomando como referencia la fecha de interposición del recurso y el momento en que se dicta la resolución, y se puede apreciar que el tiempo medio de los procedimientos es de 226 días naturales (y 163 días laborables)¹¹.

10. Se han analizado un total de 357 resoluciones del TCCSP dictadas durante el año 2022, excluyendo del mismo algunas resoluciones con casos particulares y valores atípicos (por ejemplo, resoluciones sobre errores materiales, incidentes de ejecución con múltiples recursos o recursos contra modificaciones de concesiones). Se ha tomado como referencia del *dies a quo* la fecha de interposición del recurso especial en materia de contratación (con independencia de si se interponía directamente ante el TCCSP, ante el órgano de contratación u otras Administraciones), y como *dies ad quem* la fecha del pleno del TCCSP en la cual se ha resuelto.

11. Se debe advertir de la particularidad de estos datos, puesto que el TCCSP, desde noviembre de 2021 hasta abril de 2022, estuvo actuando únicamente a través de dos miembros vocales y con la presidencia vacante, momento en el que pasó a estar integrado por cuatro miembros. Asimismo, en junio de 2022, se dictó el Acuerdo GOV/127/2022, de 21 de junio, por el que se creó el Programa temporal para la tramitación y resolución de los recursos especiales y reclamaciones en materia de contratación pública sometidos al pronunciamiento del TCCSP, con el objetivo de articular un plan de contingencia para dotar a dicho órgano de los recursos necesarios para resolver los asuntos pendientes, resituar los plazos de resolución y atender debidamente a sus funciones.

Este período aumenta si se excluyen del promedio aquellos procedimientos en los cuales hay una terminación anticipada del recurrente (desistimiento) o inadmisiones (pérdida de objeto, extemporaneidad, falta de legitimación, etc.). En este sentido, en aquellos recursos en los cuales el TCCSP se pronuncia con estimación o desestimación de las pretensiones, el plazo medio es de 330 días naturales (237 días laborables). En cuanto a las resoluciones que terminan con una inadmisión, el plazo medio de duración del procedimiento es de 136 días naturales (95 días hábiles).

Gráfico. Duración media de los procedimientos de recursos del TCCSP desde la interposición hasta su resolución durante 2022. Desglose en función del sentido de la resolución



Fuente: elaboración propia a partir de las resoluciones publicadas por el TCCSP durante 2022.

Más allá del análisis concreto del TCCSP, cuyos plazos de resolución responden a circunstancias excepcionales de los últimos años, el auge del número de asuntos sometidos a los tribunales administrativos de recursos contractuales y la búsqueda de la preservación de su eficiencia y celeridad nos invitan a reflexionar sobre otro aspecto procedimental: la limitación de la extensión máxima de los escritos de las partes.

En cualquier ámbito administrativo o judicial, la extensión desmesurada de un escrito presentado redundará en una pérdida de eficiencia, carencias en la claridad del argumentario, dificultades en la lectura y, en definitiva, un aumento de los costes y recursos necesarios para su análisis, circunstancias que pueden implicar retrasos en la deliberación de los asuntos y en la toma

de decisiones. Estos perjuicios se proyectan con más intensidad, si cabe, en los recursos especiales en materia de contratación, en los cuales la celeridad y agilidad son claves para garantizar la aplicación efectiva de la normativa.

En la era de la información actual proliferan los escritos de extensión desmesurada¹², un problema auspiciado, entre otras cuestiones, por el uso de medios electrónicos (el abuso del *cortapega*)¹³, el acceso a información abundante y el auge de la inteligencia artificial (generador de textos). Ante este panorama, cabe plantearse la posibilidad de que los tribunales administrativos de recursos contractuales impongan condiciones extrínsecas de los escritos sometidos a su juicio como medida para fomentar la eficiencia en su funcionamiento, tales como la exigencia de una carátula a modo de resumen o la limitación de la extensión de los escritos.

2. La proliferación de la limitación de escritos procesales en el ordenamiento español

2.1. Las condiciones extrínsecas de los recursos de casación en el orden contencioso-administrativo

En el ámbito contencioso-administrativo, cabe destacar que tras la modificación operada en el año 2015 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), se instauró un nuevo régimen del recurso de casación en el cual, más allá de instaurar el interés casacional objetivo como piedra angular del nuevo sistema, destaca la potestad de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de determinar la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los respectivos escritos.

12. Se trata de una anomalía que incluso alcanza la elaboración de textos normativos, como por ejemplo el reciente Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan determinadas medidas, y que cuenta con una extensión de 224 páginas (BOE n.º 154, de 29 de junio de 2023, pp. 90565-90788). Paradójicamente, en dicho Real Decreto-ley, se modifica la regulación del recurso de casación penal, para introducir una serie de filtros, dada la situación existente en la Sala Segunda del Tribunal Supremo; entre otros, la exigencia de que se incluya en el escrito un breve extracto del motivo o motivos de casación que se pretenden esgrimir, así como la cita del precepto del Código Penal de carácter sustantivo que se considere vulnerado (artículo 855 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

13. Sirvan como muestra de ellos las palabras de la SAP de Santa Cruz de Tenerife (Sección Primera) n.º 128/2022 (rec. 70/2021), en la cual, tras plantearse qué hacer con tanto papel, se afirma que "en época del papelzero es urgente reforzar el principio elemental de economía forestal. En era del metaverso se hace más que necesario que los obreros jurídicos, y especialmente los iudices - los que dicen el Derecho - alcen su propia voz y no rellenen papel a base de cortapega, cuando basta citar la sentencia que se aplica, y cualquiera puede hoy leerla en su móvil. La demanda son 80 folios; la oposición a la impugnación, 48; y la sentencia salomónica del juez, 12: hasta la página nona no entra en el fondo".

Concretamente, en el párrafo tercero del vigente artículo 87 bis de la LJCA se prevé que la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo puede “determinar, mediante acuerdo que se publicará en el ‘Boletín Oficial del Estado’, la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas, incluidas las relativas a su presentación por medios telemáticos, de los escritos de interposición y de oposición de los recursos de casación”.

En virtud de lo anterior, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en reunión de 20 de abril de 2016, acordó la extensión máxima y las condiciones extrínsecas de los escritos procesales del respectivo recurso¹⁴. Dichas condiciones se adoptaron con carácter preceptivo para las fases de interposición y oposición de los recursos de casación, y con carácter orientativo para los respectivos de preparación y de oposición. Las normas previstas abarcan aspectos diversos, tales como: (i) la extensión máxima de los escritos, tanto en límite de folios como de caracteres; (ii) la tipografía de los escritos, así como el tamaño, los interlineados y los márgenes; y (iii) la exigencia de una carátula con los distintos datos del procedimiento y de las partes¹⁵.

Sorprende en este punto que el Tribunal Supremo incluya los escritos relativos a la fase de preparación, por cuanto el artículo 87 bis de la LJCA no los menciona expresamente. Sin embargo, explica el alto tribunal que las razones que justifican la limitación de los escritos también predicán, si cabe con mayor intensidad, en la fase de preparación del recurso.

En este punto, la omisión del legislador se salva por parte de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo incluyendo la fase de preparación de los recursos de casación con carácter orientativo, circunstancia por la cual resulta difícilmente concebible una inadmisión de la preparación por incumplimiento de los requisitos formales en cuanto a la extensión y otras condiciones extrínsecas (recordemos en este punto el aforismo *inclusionis unius exclusio alterius*, comúnmente utilizado por la jurisprudencia como criterio exegético en la interpretación normativa).

14. Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, publicado en el BOE de 6 de julio de 2016, n.º 162.

15. Algunos tribunales superiores de justicia declararon la inadmisión de la preparación del recurso de casación invocando un incumplimiento de las condiciones extrínsecas del escrito procesal; sin embargo, el Tribunal Supremo recordó que en la fase de preparación son criterios meramente orientadores, por lo que “no puede anudarse la denegación de la preparación del recurso de casación al no seguimiento de unos criterios que se configuran como orientadores” (ATS de 29 de mayo de 2017, rec. 254/2017, ECLI:ES:TS:2017:5305A).

Sin duda, resulta necesaria una modificación de la LJCA que incluya expresamente la posibilidad de limitar y condicionar formalmente los escritos de preparación, por cuanto es en esta fase en la que se materializa la notable ampliación del ámbito objetivo de las resoluciones recurribles en casación, y en la que cobra más sentido la necesidad de catalizar el análisis de los recursos.

Tal y como indica el acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, el establecimiento de normas o instrucciones destinadas a regular las condiciones formales de los escritos tiene una doble finalidad: por un lado, facilitar su lectura, análisis y decisión por parte del tribunal correspondiente, y por otro, establecer una estructura y un formato uniformes con vistas a su presentación telemática y su tratamiento digital¹⁶.

2.2. La limitación de escritos procesales en la jurisdicción civil

Esta novedad en nuestro ordenamiento interno se ha extendido a otros órdenes jurisdiccionales y a otras instancias del sistema¹⁷. En este punto encontramos el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 27 de enero 2017, sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal en el orden jurisdiccional civil¹⁸. En dicho acuerdo la Sala Primera destacó su preocupación por la extensión desmesurada de los escritos procesales y la dificultad que ello supone en la fase de admisión de los respectivos recursos¹⁹. Y

16. En este punto el precedente más cercano lo encontramos en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, en cuya virtud todo escrito de iniciación de un procedimiento judicial por medios electrónicos debe ir acompañado de un formulario debidamente cumplimentado (artículo 36.4 de la Ley 18/2011). Materia posteriormente desarrollada en el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET.

17. En el orden jurisdiccional penal, si bien no se ha acometido una limitación en cuanto a los escritos, mediante el Real Decreto-ley 5/2023 se modificó la Ley de Enjuiciamiento Criminal para exigir, en cuanto a los recursos de casación, un breve extracto del motivo o motivos de casación que se pretenden esgrimir (artículo 855 de la LECrim).

18. Dicho acuerdo sustituye el anterior de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 30 de diciembre de 2011, sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, que, si bien regulaba aspectos formales de los escritos, en ningún momento imponía limitaciones en cuanto al número de páginas o caracteres. Sobre dichas limitaciones, se recomienda la lectura de Sigüenza López, J. (2021). Excesiva extensión de los escritos procesales como posible causa de inadmisión de los recursos extraordinarios en el orden civil de la jurisdicción, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 3.

19. Concretamente se afirma por parte de la Sala Primera del Tribunal Supremo: "En la experiencia de aplicación del Acuerdo de 2011 la sala viene observando con preocupación creciente cómo muchos de los escritos de interposición de los recursos presentan una extensión desmesurada que, lejos de facilitar su resolución, dificulta el trabajo de la fase de admisión, en-

para tratar de remediarlo, acordaron que una extensión excesiva podría ser considerada innecesaria y, en consecuencia, comportar la inadmisión del respectivo recurso²⁰.

El fundamento para adoptar tal decisión era realmente exiguo, y se encontraba básicamente en los artículos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) que exigían en los recursos una exposición razonada (artículo 471 de la LEC), con la necesaria extensión (artículo 481 de la LEC) y la posibilidad de inadmisión por no cumplir con los requisitos establecidos (artículo 483.2 de la LEC)²¹. Por ello, dichos criterios pasaron a ser considerados una recomendación y no una imposición estricta²². Sin embargo, con la aprobación del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, se ha modificado la LEC para habilitar expresamente a la Sala de Gobierno del Tribunal para determinar la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos de interposición y oposición de los recursos de casación (artículo 481.8 de la LEC), en idénticos términos a lo previsto en la LJCA.

Y en uso de esta nueva prerrogativa, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, en su sesión de 8 de septiembre de 2023, ha adoptado un nuevo acuerdo relativo a la extensión y otras condiciones extrínsecas de los escritos de inter-

torpece el correcto entendimiento de las pretensiones del recurrente, introduce confusión en el debate y provoca que, en muchas ocasiones, los argumentos realmente relevantes queden oscurecidos en un cúmulo de alegaciones reiterativas e incluso contradictorias. Asimismo, se aprecia una tendencia a la introducción de largos antecedentes sobre el desarrollo del procedimiento en ambas instancias, en los que se entremezclan alegaciones relativas a los recursos, con olvido de que lo único que habrá de ser objeto de resolución por la sala son los motivos de infracción procesal y casación propiamente dichos”.

20. La Sala Primera del Tribunal Supremo considera “que, por lo general, es suficiente una extensión de veinticinco páginas con interlineado 1,5 y fuente Times New Roman con un tamaño de 12 puntos en el texto y de 10 puntos en las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que se incorporen”.

21. Todos ellos con su redacción anterior a la modificación operada por el artículo 225.10 del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

22. Muestra de ello es la STS de la Sala de lo Civil (Pleno) n.º 1/2021, de 13 de enero de 2021 (rec. 312/2018), en cuyo fundamento de derecho segundo se analiza una cuestión previa de admisibilidad por la excesiva extensión del escrito. En dicha sentencia, el Tribunal recuerda que, si bien la extensión es un aspecto de gran importancia para la recta administración de justicia, el criterio general de la suficiencia de la extensión señalada en 25 folios puede ceder en determinados casos, como por ejemplo “cuando por razón del número de las partes personadas, de la complejidad jurídica de la materia tratada, de la diversidad de relaciones jurídicas que integren el caput controversiae, del número de infracciones legales denunciadas, el carácter prolijo de los antecedentes de hecho, u otras circunstancias”. Asimismo, en la STS, Sala de lo Civil (Sección Primera), n.º 283/2022, de 4 de abril de 2022 (rec. 4145/2018), se rechazó la causa de inadmisibilidad alegando que, “dadas las circunstancias concurrentes, la extensión del recurso no la podemos elevar a óbice determinante de admisibilidad, dado que no entorpece la comprensión de los motivos del recurso, ni merma el derecho de defensa de la entidad demandada, que comprendió perfectamente los términos en que fue formulado como resulta de su escrito de oposición”.

posición y oposición de los recursos de casación civil, conforme a la habilitación del artículo 481.8 de la LEC. Al igual que sucede en la casación contencioso-administrativa, las normas prevén: (i) una extensión máxima, en cuanto a folios y caracteres; (ii) un formato determinado en cuanto a tipografía y otras cuestiones extrínsecas²³; y (iii) la exigencia de una carátula. Sin embargo, dichas normas presentan una relevante novedad, y es la posibilidad de superar la extensión máxima de los escritos, siempre que concurren circunstancias especiales de carácter excepcional, las cuales deben justificarse en la respectiva carátula²⁴.

Estas formalidades de los escritos procesales y el esfuerzo de síntesis exigido, así como la exigencia de la respectiva carátula, se adoptan con el objetivo de facilitar la claridad y la precisión exigidas en la exposición del recurso, y para evitar defectos y omisiones de contenido que puedan determinar la inadmisión. Del mismo modo, considera la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo que estas formalidades facilitarán a la Sección de admisión “la revisión de los presupuestos formales y de contenido que exige la ley, y la identificación de los elementos esenciales del recurso”.

En la aplicación de estos criterios, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo considera que el incumplimiento de la extensión máxima es un defecto que no puede ser subsanado sin afectar al contenido del recurso, al contrario de lo que sucede con otras condiciones extrínsecas, como por ejemplo la carátula. Por lo tanto, no es posible conceder un trámite de subsanación para evitar la inadmisión del escrito²⁵.

23. Al igual que sucede en la casación del orden contencioso-administrativo, se determina una extensión máxima de los escritos de interposición y oposición de 50 000 caracteres con espacio, equivalente a 25 folios, incluyendo notas a pie de página, imágenes y demás recursos gráficos que se puedan utilizar. En cuanto al formato, se impone la tipografía “Times New Roman”, con un tamaño de 12 puntos en texto y de 10 puntos en notas a pie de página o transcripciones de normas o sentencias, con un interlineado de 1,5 y márgenes horizontales y verticales de 2,5 cm, entre otras cuestiones.

24. La regulación de la carátula para la casación del orden civil es notablemente más completa que la respectiva de la casación contencioso-administrativa, y se estructura en los siguientes apartados: (i) identificación de las partes; (ii) resolución recurrida; (iii) cauce de acceso a la casación, esto es, si se acude a la vía del interés casacional (artículo 477.4 de la LEC) o al procedimiento de tutela de derechos fundamentales (artículo 481.1 de la LEC); (iv) si se trata de un recurso de tramitación preferente, y fundamentación de la misma; (v) motivos enumerados del recurso de casación, indicando expresamente en cada motivo la norma procesal o sustantiva en cuya infracción se funde este, el resumen de la infracción cometida, la modalidad de interés casacional invocada o, en su caso, la infracción de la respectiva norma procesal; (vi) doctrina jurisprudencial que se interesa de la Sala; (vii) pronunciamientos que se interesan sobre el objeto del pleito; (viii) justificación, si procede, de la superación de la extensión máxima prevista; (ix) petición de celebración de vista.

25. Así se afirma en el ATS (Sala de lo Civil) de 13 de marzo de 2024 (rec. 238/2023, ECLI:ES:TS:2024:2926A) que confirmó la inadmisión de un recurso de casación de 33 páginas y 71 231 caracteres. Además, en dicha resolución se avala que las respectivas audiencias provinciales, en una primera fase de análisis de los requisitos de admisión con carácter previo a su

Los criterios y consecuencias establecidos en 2017 por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo fueron asumidos por las secciones civiles y mercantil de la Audiencia Provincial de Madrid respecto del número de páginas máximo y las formalidades, mediante acuerdo de la junta sectorial de magistrados de las respectivas secciones de 19 de septiembre de 2019.

Frente a ello se interpuso por parte del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid un recurso que, previa inadmisión por parte del Consejo General de Poder Judicial, al interpretar que el acuerdo no era recurrible, ha sido analizado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo (STS 775/2021, de 1 de junio de 2021, rec. 137/2020, ECLI:ES:TS:2021:2206).

Si bien se estima que el recurso no debió ser inadmitido, el Tribunal Supremo desestima las cuestiones sobre el fondo del litigio. En primer lugar, afirmando la importancia de los criterios fijados, por cuanto son adecuados para aquello que es primordial en el ejercicio de la función jurisdiccional, esto es, la identificación precisa de las cuestiones jurídicas suscitadas y, por ende, una cabal respuesta a las mismas. En segundo lugar, en cuanto a las consecuencias por el incumplimiento de los criterios formales, considera el Tribunal Supremo que no había un deber procesal de inadmisión que deba ser observado por las distintas secciones²⁶, circunstancia por la cual no hay una manifiesta falta de habilitación legal ni se lacera el derecho de defensa²⁷.

remisión al Tribunal Supremo, puedan controlar este requisito objetivo relativo a la extensión y, en su caso, inadmitir directamente.

26. En este sentido, no constan inadmisiones por parte de las distintas audiencias provinciales por la extensión de los escritos. De hecho, tal y como afirma la SAP de Madrid (Secc. 11.ª) de 26 de febrero de 2021 (rec. 60/2021), “la limitación a la extensión de los escritos que consideró el acuerdo de la junta de Magistrados de esta Audiencia, secciones civiles y sección de lo mercantil, sigue el criterio de nuestro Tribunal Supremo a modo de recomendación para facilitar la labor del tribunal y aun de las partes con el criterio de que la síntesis y adecuada ordenación de los escritos redundan en una respuesta más ajustada a lo pedido y al menor empleo de tiempo en el resumen de lo que se solicita, pero sin que ello pueda convertirse en un criterio de exclusión o de inadmisión del recurso no previsto legalmente”. Por otra parte, la SAP de Madrid (Secc. 8.ª) n.º 97/2020, de 14 de julio de 2020 (rec. 177/2020), afirma que “la extensión del recurso no es causa de inadmisión de la apelación, únicamente lo son las previstas en la Ley entre las que esta no se encuentra”.

27. Concretamente, se afirma en el FJ Quinto de la STS que, “a la vista de dicho texto, no es difícil apreciar que no hay en él el establecimiento de un deber procesal de inadmisión, que como tal deba ser observado por las distintas secciones. Por el contrario, las frases que en él se incluyen, referidas a una extensión excesiva y a que ésta puede ser considerada innecesaria y, en consecuencia, puede dar lugar a la inadmisión del recurso, advierten tan solo de una posibilidad, sujeta no a la mera constatación de la extensión excesiva, sino a la comprobada concurrencia de las consecuencias perjudiciales para el deseable ejercicio de la función jurisdiccional indicadas en letra cursiva en el párrafo segundo de este fundamento de derecho, pues es esto lo que también se asume. Por ello, no podemos compartir que el apartado 9 de los acuerdos adoptados en aquella junta sectorial careza manifiestamente de la necesaria habilitación legal, ni, tampoco, que lacere el derecho de defensa, pues la primera ha de pregonarse, desde el

2.3. La limitación de escritos en otras instancias y la elaboración de guías orientativas

Por último, cabe mencionar que la limitación de escritos también se ha acordado por parte del Tribunal Constitucional para el recurso de amparo. Mediante un Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional, de 15 de marzo de 2023, se reguló la presentación de los respectivos recursos de amparo a través de la sede electrónica, y, entre otras exigencias, se impone que las demandas tendrán una extensión máxima de 50 000 caracteres, y se exige la utilización de una tipografía y un tamaño de letra determinados, así como la cumplimentación de un formulario a modo de resumen de los aspectos principales²⁸.

Esta limitación de escritos también se puede encontrar en los trámites celebrados ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁹ y ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea³⁰. Asimismo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos tiene reglas específicas sobre el límite de palabras de los escritos presentados por las partes en función del tipo de documento (*rule 33 de las rules of the Suprem Court of the United States*, adoptadas el 5 de diciembre de 2022).

A todo ello debemos sumar las iniciativas de otros órganos jurisdiccionales con carácter indicativo y orientativo, como por ejemplo la *Guía de buenas prácticas sobre escritos e informes orales y actuaciones judiciales*, consensuada en el seno de la Comisión Mixta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña,

mismo texto constitucional, para todo acuerdo razonable cuyo fin sea encauzar el correcto desenvolvimiento del proceso y, por tanto, la mejor prestación del derecho fundamental a obtener tutela judicial efectiva; y el segundo no sufre en realidad desde el mismo momento en que la dirección letrada de cualquiera de las partes puede exponer, y obliga a considerar, la necesidad de una mayor extensión de sus escritos”.

28. En concreto, según el Tribunal Constitucional: “la presentación exigirá la cumplimentación de un formulario, al que se accederá desde la sede electrónica del Tribunal, que, además de la identificación de los recurrentes y de los profesionales que les representen y asistan, contenga: a) Una exposición concisa de las vulneraciones constitucionales denunciadas. b) Una breve justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso. c) La indicación del modo en que se ha producido el agotamiento de la vía judicial previa. El contenido de lo expuesto permitirá al Tribunal, en su caso, descartar la concurrencia de la lesión constitucional, de la especial trascendencia del recurso o del debido agotamiento de la vía judicial previa” (cdo. segundo, Acuerdo de 15 de marzo de 2023, del Pleno del Tribunal Constitucional, BOE n.º 70, de 23 de marzo de 2023, pp. 43478-43479).

29. Concretamente, en el artículo 47 del Reglamento de Procedimiento del TEDH, de 1 de agosto de 2018, se impone el uso de un formulario para la demanda, con una extensión máxima de 20 páginas.

30. Una habilitación legal prevista en el artículo 58 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de 25 de septiembre de 2012, y concretada en las Instrucciones prácticas a las partes sobre los asuntos sometidos al Tribunal de Justicia, publicadas en el DOUE n.º 42, de 14 de febrero de 2020, pp. 1001-1014. En dichas instrucciones se imponen diversas limitaciones a los escritos, tales como 20 folios para las observaciones escritas en las cuestiones prejudiciales, 30 páginas en las demandas, salvo cuando concurren circunstancias especiales, o 25 páginas con carácter general en los recursos de casación y contestación.

el *Consell de l'Advocacia Catalana* (CICAC) y el *Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona* (ICAB), el 13 de enero de 2021³¹. Dicha guía, si bien no es vinculante, incluye una serie de principios orientadores de buenos usos y se aplica al ámbito civil, mercantil y contencioso-administrativo, tanto para prácticas escritas como orales³². Asimismo, el apartado final hace referencia a las sentencias, recordando que la LEC exige que sean claras, precisas y congruentes³³.

3. La posibilidad de limitar los escritos sometidos a los tribunales administrativos de recursos contractuales

En el contexto de los órganos de resolución de los recursos contractuales no encontramos actualmente acuerdos preceptivos en cuanto a la limitación de los escritos ni condiciones formales de los mismos. En el ámbito de la contratación pública sí que se ha reconocido que los órganos de contratación pueden imponer determinadas condiciones y limitaciones en la extensión de las ofertas presentadas por los licitadores y, en algunos casos, justificar la exclusión por el incumplimiento de estos³⁴.

Asimismo, con carácter general en el ámbito del procedimiento administrativo común, la fundamentación legal para la imposición de una

31. Dicha guía fue aprobada por el Pleno de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña el 20 de noviembre de 2020.

32. En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, la guía recomienda que, por regla general, las demandas en procedimientos abreviados y ordinarios no superen los 20-25 folios, y en asuntos de complejidad media-alta, los 30, parámetros que únicamente se podrían superar "muy excepcionalmente" en asuntos altamente complejos.

33. Se reconoce en la guía que "en muchas ocasiones las sentencias no respetan las exigencias de concisión y claridad que serían deseables y exigibles. El uso reiterado, y en muchos casos excesivo y superfluo, de incorporar (cortando y pegando) a las resoluciones judiciales, pronunciamientos (sentencias o autos) de otros tribunales, sin tamiz o resumen alguno, puede dificultar la adecuada comprensión tanto del supuesto de hecho que se está realmente ventilando en el proceso como de las razones jurídicas que han llevado al juez/a o tribunal a inadmitir, estimar o desestimar las correspondientes pretensiones" (p. 11).

34. En la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Secc. 7.^a), de 26 de noviembre de 2012 (rec. 2322/2011, ECLI:ES:TS:2012:9164), se afirmó que "la simple superación del límite de folios de las ofertas presentadas carece de entidad suficiente como para determinar la anulación de las adjudicaciones, debiendo convenirse con la sentencia recurrida en el carácter de una mera irregularidad no invalidante de la resolución adjudicadora de las concesiones". Sin embargo, tal y como sintetiza la Resolución 1038/2016, de 16 de diciembre de 2016, del TACRC, en determinadas ocasiones el incumplimiento del límite máximo fijado en los pliegos resulta de tal magnitud cuantitativa que lo convierte en un incumplimiento cualitativo. En la Resolución 105/2020, de 23 de enero de 2020, del TACRC (rec. 1413/2019), se avala la exclusión de un licitador que presentó una oferta con una extensión superior al doble de la permitida en los pliegos. Más recientemente, en la Resolución 970/2023, de 20 de julio de 2023, del TACRC (rec. 872/2023), se estima un recurso contra la exclusión por este motivo, al apreciar que los pliegos no contemplaban la sanción de exclusión para la extralimitación de folios, y no ser posible vincular el exceso de hojas a la aplicación de un criterio de valoración concreto.

extensión limitada en los escritos se encuentra en el artículo 66.6 de la Ley 39/2015, según el cual las Administraciones pueden establecer expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, en cuyo caso serán de uso obligatorio por los interesados. A partir de este precepto es común que las Administraciones impongan formularios específicos para determinados trámites, con un respectivo límite de espaciado y caracteres.

Pero los órganos de resolución de recursos contractuales no han abordado esta cuestión, al menos con carácter preceptivo, hasta ahora, ante la falta de fundamento legal habilitante. En este sentido, destaca el Acuerdo de 27 de mayo de 2021 del Pleno del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACPCM) sobre recomendaciones en la extensión del recurso. En dicho documento el TACPCM recuerda la importancia de la accesibilidad y la celeridad del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, aspectos que se manifiestan en los brevísimos plazos para su tramitación.

Expuesto lo anterior, el TACPCM aprecia que hay actuaciones de los recurrentes que perjudican la consecución de los objetivos de celeridad y accesibilidad, así como son contrarias a la naturaleza del recurso, en particular “la extensión del escrito de interposición del recurso, resultando absolutamente desproporcionado a los motivos de impugnación alegados, llegando a superar muchas veces los 50 folios, y hasta 173 en su extremo”.

Una extensión excesiva que, en palabras del TACPCM, dificulta la “lectura, análisis y decisión” de los recursos, así como entorpece la labor administrativa e imposibilita el cumplimiento de los plazos por los órganos de contratación. Ante estas circunstancias, el TACPCM propone una extensión máxima del recurso especial, a título de mera recomendación, en cuanto reconoce que no existe habilitación legal para fijar la misma³⁵.

Es cierto que la LCSP no contempla actualmente la posibilidad de los tribunales administrativos de recursos contractuales de limitar la extensión de los escritos ni la imposición de condiciones extrínsecas. En este sentido, tampoco cabe subsumir una extensión excesiva en algunas de las tasadas causas de inadmisión del artículo 55 de la LCSP.

El artículo 51 de la LCSP exige que el escrito de interposición haga constar el acto recurrido y el motivo que fundamente el recurso. En base a

35. Concretamente, el TACPCM recomienda una “extensión máxima de veinticinco páginas con interlineado 1,5 y fuente Arial con un tamaño de 12 puntos”.

este precepto algunos tribunales administrativos de recursos contractuales, como por ejemplo el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), han acordado la inadmisión de recursos por la falta de fundamentación de la pretensión y la presentación de escritos con “una exposición completamente errática, farragosa y desordenada de las supuestas infracciones” (Resolución del TARCJA n.º 411/2023, de 8 de septiembre de 2023, rec. 371/2023)³⁶. Sin embargo, dicho precepto no parece dar cobertura suficiente para la inadmisión de un recurso por tener una extensión excesiva de folios o caracteres.

La extensión de los escritos de los recurrentes ha sido utilizada en determinados casos por los órganos contractuales como argumento adicional para la imposición de multas por temeridad³⁷, pero esta es una medida cuasi sancionadora, de carácter reactivo y con escasa publicidad, que no aporta mayores soluciones más allá de reprender una conducta concreta.

Por todo ello, sería necesaria una modificación de la LCSP que incluya expresamente la potestad de los tribunales administrativos de recursos contractuales de determinar la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos que se presenten ante ellos. Asimismo, el incumplimiento de dichos requisitos debería preverse como causa de inadmisión del recurso, del informe del órgano de contratación o de las alegaciones de terceros interesados. El respectivo acuerdo del órgano de recursos contractuales debería contar con la difusión suficiente, publicándose en el respectivo diario oficial correspondiente y en su portal web.

36. En dicha resolución se advierte “que el recurso adolece de falta de concreción y de la debida fundamentación o motivación con relación a la pretensión de anulación de la licitación por infracciones de la normativa reguladora en materia de contratación, no pudiendo, como ya hemos indicado, suplir al recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador. En nuestra Resolución 302/2020, de 10 de septiembre ya nos manifestamos al respecto afirmando que ‘El artículo 51.1 de la LCSP exige que en el escrito de interposición de recurso se especifiquen los motivos que lo fundamenten, puesto que el Tribunal no puede sustituir a la entidad recurrente en su obligación de presentar un recurso debidamente fundado, construyendo un argumento o fundamentación que compete a aquella. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en supuestos similares al presente, valga por todas la Resolución 304/2019, de 24 de septiembre’”.

37. Por ejemplo, se aprecia en la Resolución del TACRC n.º 1292/2019, de 11 de noviembre de 2019 (rec. 1164/2019), en la cual se impuso una multa por temeridad de 2000 euros al apreciar que, entre otros motivos, “el recurrente imputa al citado anexo una omisión que no existe, lo cual es apreciable con solo leer ese Anexo, lo que nos lleva a apreciar que la conducta de la recurrente en la interposición de este recurso, muy extenso, ha sido temeraria y está incurso en una clara ausencia de buena fe, ya que no se puede imputar una omisión que a simple vista se aprecia que no se ha producido”.

Más allá de la regulación de una extensión máxima de los escritos, puede resultar de interés la exigencia de una carátula a los efectos de identificar fácilmente los aspectos principales del recurso (legitimación, acto impugnado, plazo, tipología y valor estimado del contrato, medios de prueba, etc.). Dicha carátula permitiría detectar rápidamente aquellos recursos que deben ser inadmitidos con total claridad.

Es cierto que los ejemplos citados anteriormente obedecen a recursos jurisdiccionales de carácter extraordinario, cuyo ámbito de conocimiento es limitado, y en los cuales un esfuerzo de síntesis resulta más acuciente por no tratarse de una primera instancia. Sin embargo, en el ámbito de los recursos especiales en materia de contratación esta concisión también puede vincularse al hecho de estar ante la impugnación de una actuación administrativa previa y la necesidad de combatir concreta y fundadamente las infracciones detectadas.

La naturaleza cuasi jurisdiccional de los tribunales administrativos de recursos contractuales³⁸, el carácter revisor de sus funciones, así como la imperiosa necesidad de garantizar la celeridad en su actuación, refuerzan la necesidad de imponer reglas formales a los escritos, que garanticen su claridad y concisión. Toda formalidad deberá ser razonable y proporcional, admitiendo en su caso supuestos excepcionales en los cuales resulte justificada una vasta extensión de los escritos a tenor de los hechos, las cuestiones jurídicas planteadas o la especial complejidad del caso concreto.

Por último, cabe invocar que en otros países de nuestro entorno la limitación de los escritos procesales prolifera, como por ejemplo sucede en Italia. En el artículo 3 del Decreto de 22 de diciembre de 2016, de disciplina de los criterios de redacción y de los límites dimensionales de los recursos y otros actos defensivos en el proceso administrativo (ref. 16A08997), se prevé la posibilidad de imponer límites a las dimensiones de los documentos procesales de las partes y otros requisitos tipográficos³⁹. En este sentido, cuanto los tribunales administrativos constatan que los escritos procesales presen-

38. Véase la Sentencia del TJUE (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015 (asunto C-203/14, ECLI:EU:C:2015:664) anteriormente citada.

39. En dicho precepto se regulan los límites dimensionales de los escritos procesales de las partes, imponiendo una extensión máxima de caracteres (y páginas aproximadas) en función de su naturaleza y contenido. Por ejemplo: "b) en los procedimientos ordinarios, en los procedimientos abreviados comunes a que se refiere el artículo 119, en los procedimientos contractuales, en los procedimientos electorales a que se refieren los artículos 130 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo, y en los procedimientos de ejecución de resoluciones dictadas en el marco de dichos procedimientos, 70 000 caracteres (correspondientes a unas 35 páginas en el formato a que se refiere el artículo 8)" (la traducción es nuestra).

tados exceden el número de páginas normativamente previsto, optan por la omisión del fragmento de escrito excedido y el análisis de las cuestiones planteadas en la respectiva primera parte del escrito⁴⁰.

Se trata de una medida que está prevista, desde el año 2016, en el propio Código del proceso administrativo, que pretende una tramitación expedita de los recursos en coherencia con los principios de concisión y claridad exigidos a las partes⁴¹. Para la fijación de los límites dimensionales la propia norma afirma que deberán tenerse en cuenta el valor real del litigio, su carácter técnico y los intereses perseguidos por las partes.

40. Esta solución se adopta en la Resolución del Tribunal Administrativo Regional de Lombardía (Sección Primera) de 20 de marzo de 2023 (registro general 1778/2021), en la cual se afirma: "Los escritos de contestación presentados por MM s.p.a. y el Ayuntamiento de Milán, respectivamente el 22 de diciembre de 2022 y el 23 de diciembre de 2022, superan los límites de tamaño [...] Por lo tanto, de conformidad con el artículo 13-ter, apartado 5, de las normas de desarrollo del Código de Procedimiento Administrativo, la Sala no examinará las cuestiones tratadas en las páginas que superan los límites mencionados" (la traducción es nuestra).

41. Concretamente, en el artículo 13 ter del anexo II ("*allegato 2 norma di attuazione*") del Decreto Legislativo n.º 104, de 2 de julio de 2010 (ref. 10G0127), con plena remisión al decreto del presidente del Consejo de Estado en cuanto a las respectivas limitaciones y previendo en su apartado quinto que "el juez está obligado a examinar todas las cuestiones tratadas en las páginas comprendidas dentro de los límites", así como que "la falta de examen de las cuestiones contenidas en las páginas siguientes al límite máximo no es motivo de recurso" (la traducción es nuestra). Sobre dicho precepto, se ha interpretado por el Consejo de Estado que, "según la más correcta exégesis, esta disposición no da al juez el derecho de examinar o no las cuestiones tratadas en las páginas siguientes al límite máximo, sino que, en cambio, respetando los principios de tercera parte e imparcialidad, obliga al juez a no examinar las cuestiones que excedan el número máximo de páginas, con el efecto, por ejemplo, de no poder pronunciarse sobre solicitudes de medidas cautelares monocráticas presentadas después del número máximo de páginas permitido" (Sentencia n.º 8487 del *Consiglio di Stato*, Secc. V, de 22 de septiembre de 2023; la traducción es nuestra). En cuanto a las obligaciones de concisión, el propio Consejo de Estado ha afirmado que su esencia "no reside en el número de páginas o líneas de cada página, sino en la proporción entre la multiplicidad y complejidad de los temas debatidos y la amplitud del acto que los transmite, en ya que la concisión es 'un concepto de relación, que expresa una correcta proporción entre dos cantidades, el volumen, por un lado, de las cuestiones a examinar y, por el otro, la consistencia del acto –apelación, escrito o, finalmente, sentencia– llamado a examinarlos [...] y es, hay que añadir aquí, a nivel procesal un buen medio, un valor instrumental con respecto a el objetivo último, y el valor superior, de la claridad e inteligibilidad de la decisión en su trayectoria motivacional" (Sentencia n.º 7045 del *Consiglio di Stato*, Secc. III, de 20 de octubre de 2021; la traducción es nuestra).