EB 2026/041

Resolución 101/2026, de 09 de junio, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra la adjudicación del contrato "Servicio para la colaboración y asistencia técnica en el procedimiento sancionador por infracciones de las normas de tráfico, así como la recaudación en vía voluntaria de las sanciones de tráfico", tramitado por el Ayuntamiento de Getxo.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 23 de febrero de 2026, la empresa COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. (en adelante, CGI) interpuso en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO), un recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato "Servicio para la colaboración y asistencia técnica en el procedimiento sancionador por infracciones de las normas de tráfico, así como la recaudación en vía voluntaria de las sanciones de tráfico", tramitado por el Ayuntamiento de Getxo.

SEGUNDO: El mismo día 23 de febrero se solicitaron al poder adjudicador el expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 56.2 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 (en adelante, LCSP). Dicha documentación se recibió el día 31 de marzo.

Dokumentu honen benetakotasuna J0D0Z-T89SJ-78AA lokalizatzailearen bidez egiaztatu daiteke Egoitza elektronikoan: https://euskadi.eus/lokalizatzailea

Se puede contrastar la autenticidad de este documento mediante el localizador J0D0Z-T89SJ-78AA en la Sede electrónica: https://euskadi.eus/localizador

TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 23 de enero, se han recibido alegaciones de las siguientes empresas:

- SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL (recibidas el día 22 de abril), en adelante, "SCI"

- MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. (recibidas el día 23 de abril), en adelante "MCG".

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la representación de quien actúa en nombre de la recurrente. Por lo que se refiere a la legitimación activa para la interposición del recurso, la oferta de CGI es la tercera clasificada en el listado establecido en el artículo 150.1 LCSP y solicita la exclusión de las dos empresas que le preceden en él, por lo que la estimación del recurso le reportaría la adjudicación del contrato. Consecuentemente, concurre en la impugnación el interés tangible derivado de su hipotética estimación que caracteriza la legitimación, sin perjuicio de lo que se señalará en la letra d) del Fundamento de derecho décimo (ver el artículo 48 LCSP y la Resolución 184/2023 del OARC / KEAO).

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

Conforme al artículo 44.2 c) de la LCSP la adjudicación del contrato es un acto recurrible.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: **Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, el Ayuntamiento de Getxo tiene la condición de poder adjudicador, concretamente de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 LCSP.

SEXTO: Argumentos del recurso

Los argumentos del recurso son los que a continuación se resumen:

a) CGI alega que SCI y MCG deben ser excluidos del procedimiento de adjudicación porque las memorias incluidas en sus proposiciones exceden de la extensión máxima autorizada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP). Según la recurrente, ambas ofertas deberían recibir 0 puntos en la puntuación global de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, lo que supondría su exclusión por no alcanzar el umbral mínimo establecido en los pliegos para pasar a la siguiente fase de valoración.

b) Las ofertas de SCI y MCG son ofertas “a pérdidas” anticompetitivas y no aseguran la correcta ejecución del contrato ni el cumplimiento de la normativa social y laboral aplicable a la prestación. Según los cálculos de CGI, basados en la información sobre costes contenida en las ofertas, ambas son estructuralmente deficitarias y deben ser excluidas.

c) El órgano de contratación concluyó que ninguna proposición estaba incursa en presunción de anormalidad. Sin embargo, CGI alega que se ha aplicado incorrectamente el parámetro de anormalidad previsto en los pliegos. Concretamente, el Ayuntamiento calculó la media de las ofertas y el umbral de anormalidad usando los porcentajes propuestos y no el "precio ofertado". CGI sostiene que "precio ofertado" debe entenderse la retribución en euros derivada de aplicar el porcentaje a la recaudación estimada. Con esa idea, CGI concluye que SCI debería haber sido requerida para justificar la oferta, y finalmente excluida por inviabilidad. Además, al recalcular la anormalidad con las "ofertas válidas" restantes, MCG también debería haber pasado el trámite de verificación de la anormalidad y haber sido excluida su proposición por inviable.

d) Finalmente, solicita lo siguiente:

- Con carácter principal, la anulación de la adjudicación y la retroacción de actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas sin que se incluyan en dicha evaluación las memorias técnicas de SCI y MCG, excluidas por no superar el umbral mínimo de puntuación, y adjudicando el contrato a la recurrente.

- Subsidiariamente, que se anule la adjudicación y se excluya a SCI y MCG por haber presentado ofertas a pérdidas, comprometer el cumplimiento de la normativa social y laboral y ser una práctica inadmisible para la competencia.

- Más subsidiariamente, retrotraer actuaciones para que se tramite la verificación de la anormalidad y se excluyan ambas ofertas por inviables.

SEPTIMO: <u>Alegaciones de SCI</u>

SCI alega lo siguiente en oposición al recurso:

a) Niega el exceso de extensión y señala que lo relevante no es el número total de páginas, sino qué se considera realmente "memoria técnica" a efectos del cómputo de páginas, distinguiendo entre el contenido evaluable y otros elementos irrelevantes para la valoración (portada, índice…). CSI afirma que el límite de 40 folios establecido en los pliegos se refiere solo al contenido técnico objeto de valoración. Por otro lado, durante la licitación, se formuló una consulta (no vinculante) sobre si la portada y el índice debían incluirse en el límite de extensión, siendo la respuesta que quedaban excluidos del cómputo, lo que es una interpretación correcta y que debe seguirse en virtud del principio de confianza legítima. Finalmente, aunque hubiera exceso de extensión, la consecuencia de exclusión no está expresamente prevista en los pliegos y sería desproporcionada, pues no hay un exceso real de contenido evaluable y se trata de un incumplimiento formal que no ha conllevado ventaja competitiva.

b) La supuesta "venta a pérdida" se basa en una reconstrucción "artificial" del contrato y de sus reglas económicas. Además, en realidad, se cuestiona la estimación económica del órgano de contratación y la califica de "optimista", lo que implica una impugnación indirecta extemporánea del PCAP. La doctrina administrativa admite que reducir o incluso suprimir partidas como gastos generales o beneficio industrial no es por sí solo causa de exclusión, y que la viabilidad no puede aislarse del conjunto de la actividad empresarial.

c) Respecto a la alegación de la recurrente sobre la aplicación del parámetro de anormalidad, se alega que el único dato objetivo y comparable es el porcentaje ofertado, que es el auténtico parámetro competitivo. La metodología propuesta por CGI es contraria al contenido de los pliegos y supone la introducción en el procedimiento de adjudicación de un criterio de anormalidad no previsto.

OCTAVO: <u>Alegaciones de MCG</u>

MCG se opone al recurso por las siguientes razones:

a) La alegante afirma que su oferta no sobrepasó la extensión máxima prevista y explica que el folio “adicional” corresponde al índice, por lo que no aporta ventaja competitiva alguna. También CGI aporta una página adicional como índice, resultando igualmente 41 páginas en total. MCG se apoya en la respuesta pública del órgano de contratación a una consulta, según la cual el índice y la portada quedan excluidos del cómputo de las 40 páginas. En definitiva, no sería razonable ni proporcionado no valorar una oferta por una sola página que contiene tan solo el índice.

b) En relación con el parámetro de anormalidad, se alega que la recurrente fundamenta en su recurso en aplicar el parámetro de anormalidad utilizando una “retribución máxima” estimada por ella, sin que ello esté previsto en los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación, consentidos y firmes por no haber sido impugnados en tiempo y forma.

NOVENO: <u>Alegaciones del poder adjudicador</u>

El poder adjudicador se opone al recurso por los siguientes motivos:

a) El Ayuntamiento respondió una consulta en el sentido de que la portada y el índice quedan excluidos del cómputo del límite de extensión de la oferta. Esta aclaración se publicó y tiene carácter vinculante, y su contenido preserva la igualdad de trato y la concurrencia

b) El poder adjudicador alega que las memorias de los competidores del recurrente se elaboraron teniendo en cuenta la interpretación contenida en la respuesta a la consulta citada en el apartado a) anterior. Por otro lado, en la documentación de SCI se incluyen contenidos que incrementan el volumen del archivo sin ser contenido técnico evaluable (índice, portada, anexos…). La conclusión es que la extensión efectiva del contenido evaluable de SCI se

mantiene dentro de los márgenes razonables del pliego. La exclusión que reclama el recurrente sería desproporcionada y excesivamente formalista.

c) La recurrente interpreta que el "precio" al que se refiere el parámetro de anormalidad fijado en los pliegos debe ser una cantidad económica estimada en euros y no un porcentaje. El poder adjudicador rechaza esta lectura: subraya que el contrato no se retribuye mediante precio cierto absoluto, sino mediante un porcentaje sobre la recaudación obtenida, y que ese porcentaje es el único elemento económico ofertado y valorable que permite la comparación objetiva entre ofertas.

d) Las ofertas cuestionadas no están incursas en presunción de anormalidad, lo que impide activar el mecanismo del artículo 149 LCSP e impide al órgano de contratación exigir una justificación adicional de viabilidad económica o un análisis de costes.

e) Se rechaza la afirmación de que la oferta impediría el cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales en la ejecución del contrato y se alega que el precio contractual es variable y depende de factores externos, no un precio fijo predeterminado.

DÉCIMO: <u>Apreciaciones del OARC / KEAO</u>

En síntesis, el recurrente alega que las ofertas de los demás licitadores debieron excluirse por no respetar los límites de extensión, por no garantizar la ejecución del contrato con respeto a la normativa social y laboral y estar elaboradas "a pérdida" y por ser anormalmente bajas.

Los apartados relevantes de los pliegos, que rigen el procedimiento de adjudicación por no haber sido impugnados en tiempo y forma, por lo que vinculan tanto al Ayuntamiento como a los licitadores, son los siguientes:

PLIEGOS DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES PARA LA CONTRATACION, POR PROCEDIMIENTO ABIERTO, DEL SERVICIO PARA LA COLABORACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR INFRACCIONES DE LAS NORMAS DE TRAFICO, ASI COMO LA RECAUDACION EN VIA VOLUNTARIA DE LAS SANCIONES.

CLÁUSULAS DEL CONTRATO

…

4.- Importe del Contrato

El importe del contrato será indeterminado, quedando subordinado en función de los trabajos realizados y de los resultados concretos que se obtengan por las gestiones administrativas llevadas a cabo por el adjudicatario y será el resultante de aplicar máximo del resultante de aplicar un porcentaje máximo del 20% de las sanciones que efectivamente se recauden en vía voluntaria y que podrá ser mejorado por los licitadores en sus ofertas.

El presupuesto máximo del contrato será de 550.000 euros, 21% de I.V.A. incluido, para los dos años de contrato, cantidad que podrá ser mejorada por los licitadores en sus ofertas económicas mediante la rebaja del porcentaje máximo (20%) a aplicar a las sanciones efectivamente recaudadas en vía voluntaria.

…

4 bis.- Valores anormales o desproporcionados

Cuando el precio ofertado sea inferior en 5 puntos a la media de las ofertas admitidas como válidas, se considerará que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados y se iniciará el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP.

…

19.- Presentación de proposiciones

…

SOBRE SEGUNDO ((denominado en la plataforma de licitación electrónica como ”**Sobre de Juicios de valor**"): Se titulará del mismo modo que el anterior y se subtitulará CRITERIOS EVALUABLES DE FORMA NO AUTOMÁTICA.

Incluirá:

- **Índice de los documentos contenidos en el sobre. Dicho índice se presentará en hoja o fichero independiente.**

- MEMORIA: Los licitadores deberán presentar una memoria relativa a la forma de gestión y plan de trabajo con una extensión máxima de hasta 40 páginas a una cara (Tipo de letra: Arial,

tamaño: 12, interlineado: 1,15, margen superior: 5 cm, margen inferior: 3 cm, margen izquierdo: 2 cm, margen derecho: 2 cm).

La memoria desarrollará la forma de prestar el servicio, debiendo especificar al menos los siguientes apartados:

a) Forma de organizar el serv1c10 y los procedimientos de trabajo. Cronograma. Plan anual y mensual de tareas a realizar.
b) Gestión y tramitación de los procedimientos administrativos definiendo cada una de las actuaciones a ejecutar en la asistencia prestada, incluida la gestión de atención a la ciudadanía.
c) Forma de control de gestión. Propuesta de sistemas adecuados para la realización de un control eficaz de objetivos y medios para garantizar que se reduzca la prescripción de infracciones.
d) Mejoras en la tramitación no recogidas en el presente pliego para la mejor prestación del servicio.

A la memoria se adjuntará un **Anexo** con un modelario que incluya 20 informes jurídicos o de legalidad, que muestren asesoramiento jurídico sobre cuestiones suscitadas en el ámbito del procedimiento sancionador de tráfico y seguridad vial, y puedan ser de aplicación a cualquier entidad local. Cada informe indicará los problemas de legalidad planteados en cada uno de los supuestos, la base normativa y en su caso jurisprudencia, el análisis jurídico y la fundamentación dada, así como las soluciones jurídicas emitidas.

La inclusión en el sobre segundo de datos que hayan de formar parte del sobre tercero (por ejemplo, el precio), dará lugar a la exclusión de la oferta.

…)

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TECNICAS PAR7f'CULARES REGIRÁN LA CONTRATACIÓN PROCEDIMIENTO ABIERTO PARA LA COLABORACION Y ASISTENCIA TECNICA EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR POR INFRACCIONES DE LAS NORMAS DE TRÁFICO, ASÍ COMO LA RECAUDACIÓN EN VÍA VOLUNTARIA DE LAS SANCIONES DE TRÁFICO

…

PRESUPUESTO / AURREKONTUAREN

AURREKONTU BANAKATUA. EUROAK URTEAN PRESUPUESTO DESGLOSADOS EUROS / AÑO		
KONTZEPTUA **CONCEPTO**		ZENBATEKOA **IMPORTE**
Zuzeneko kostuak **Costes directos**	Langileria GASTUAK GASTOS personal	160.000,00 €
	GATU materialak eta funtzionamendukoak (bulegoaren alokairua, softwarea...) GASTOS materiales y de funcionamiento (alquiler oficina, licencias software...)	30.000,00 €
	Bestelako GASTUAK (garraioa, muntaia etab) Otros GASTOS diversos (viajes, dietas, formación de personal,....)	9.362,04 €
Zuzeneko kostuak guztira **Total costes directos**		199.362,04 €
zeharkako kostuak **costes indirectos** (8% costes directos)		15.948,96 €
KOSTUAK GUZTIRA **TOTAL COSTE**		215.311 €
MOZKIN INDUSTRIALA **BENEFICIO INDUSTRIAL** (6% Costes directos)		11.961,72 €
BASE IMPONIBLE		227.272,73 €
BEZ (%21) IVA (21%)		47.727,27 €
INARRIZKO AURREKONTUA GUZTIRA / URTEAN **TOTAL PRESUPUESTO BASE LICITACIÓN / ANO:**		**275.000,00 €**

…)

Asimismo, son relevantes la siguiente consulta formulada al poder adjudicador y su correspondiente respuesta:

Consultas Grupo MCG

…

Pregunta: ¿Podrían indicar si en la memoria técnica que tiene un máximo de 40 páginas, la portada y el índice están incluidas en esas 40 páginas?

Respuesta: le informamos que la portada e índice quedan excluidos del cómputo de 40 pags. En el índice se hará constar, a poder, ser la indicación por páginas, comenzando la página 1 con el primer folio después del índice.

En los pliegos PPT se indica: A la memoria se adjuntará un Anexo con un modelario que incluya 20 informes jurídicos o de legalidad, que muestren asesoramiento jurídico sobre cuestiones suscitadas en el ámbito del procedimiento sancionador de tráfico y seguridad vial, y puedan ser de aplicación a cualquier entidad local. Cada informe indicará los problemas de legalidad planteados en cada uno de los supuestos, la base normativa y en su caso jurisprudencial, el análisis jurídico y la fundamentación dada, así como las soluciones jurídicas emitidas.
…)

A la vista de lo anterior, de las alegaciones de los interesados y del resto de la documentación que consta en el expediente, a continuación, se exponen las apreciaciones de este Órgano sobre la viabilidad del recurso.

a) <u>Sobre el límite de extensión de las ofertas</u>

El recurrente solicita la exclusión de las proposiciones de SCI y MCG por infringir el límite de extensión que los pliegos establecen para la memoria que debe incluirse en el archivo destinado a la documentación relativa a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. Sobre esta alegación, se observa lo siguiente:

a 1) Doctrina general

Sobre los límites de extensión de las proposiciones, el OARC / KEAO ha venido señalando la doctrina que a continuación se resume (ver, por todas, sus Resoluciones 18 y 113/2021 y las que en ella se citan):

1) En general, sin perjuicio de los contenidos mínimos que exijan los pliegos, los licitadores gozan de libertad formal para la elaboración de sus ofertas. No obstante, este Órgano ha aceptado 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 se facilite así su análisis y una evaluación más objetiva. Asimismo, la limitación de la extensión fuerza a los licitadores a centrarse en los aspectos esenciales de la proposición, descartando contenidos irrelevantes, lo que igualmente facilita su análisis y favorece la objetividad de la valoración. Consecuentemente, aceptar proposiciones que no satisfagan el formato exigido otorgaría a éstas una ventaja ilegítima respecto a las que sí han respetado las reglas fijadas en los pliegos, que todos los licitadores han aceptado al presentar su oferta (artículo 139.1 de la LCSP).

2) Los citados límites formales o de extensión deben ser proporcionados a las características del contrato y a la finalidad a cuyo servicio se supeditan. La proporcionalidad ha de ponderarse en el momento de establecer la correspondiente cláusula en los pliegos para no imponer cargas formales que dificulten la elaboración de las ofertas o que impidan injustificadamente valorar proposiciones materialmente aceptables, lo que sería contrario al principio de libre acceso (artículo 1.1 de la LCSP). El mismo juicio de proporcionalidad debe ponderarse cuando, durante el procedimiento de adjudicación, se plantea la interpretación de dicha cláusula, especialmente cuando puede suponer la exclusión del licitador.

a 2) Sobre el incumplimiento de los límites de extensión en las ofertas impugnadas

Una vez analizadas las ofertas impugnadas, debe desestimarse este motivo de recurso por las siguientes razones:

1) El archivo que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor presentado por MCG ("Proyecto Técnico de propuesto para el Concurso") incluye 67 páginas, de las cuales:

- Una página corresponde a la portada, que contiene únicamente el título del documento y la identificación del contrato y el procedimiento de adjudicación (número de expediente), la fecha y la firma digital (página 1 del archivo).
- Una página es el índice del documento (página 2 del archivo).
- 39 páginas (páginas 3-41 del archivo) incluyen los contenidos establecidos en el PCAP (organización del servicio, gestión de los procedimientos, control de la gestión, mejoras en la tramitación…).
- El resto de las páginas (páginas 42-67 del archivo) contienen el Anexo de informes jurídicos al que se refiere el PCAP

De la literalidad del PCAP se desprende que el Anexo con los modelos de informes no forma parte de la memoria, sino que, por el contrario, "se adjuntará" a ella, por lo que no está afectado por el límite de extensión de 40 páginas. El resto del archivo, que sí comprende la "memoria" a la que se aplica el límite, lo superaría por una página (tiene un total de 41 páginas). Sin embargo, deben excluirse del cómputo las dos páginas correspondientes al índice y la portada, pues no contienen ninguna información adicional relevante para la aplicación de los criterios de adjudicación, cuya amplitud es precisamente lo que se pretende limitar, ni su aportación añade ventaja ilegítima alguna al licitador (ver la Resolución 113/2021 del OARC / KEAO). La respuesta del poder adjudicador a la consulta de MCG, reproducida más arriba, es correcta y ajustada al PCAP y a los principios que rigen el establecimiento y la aplicación de los límites de extensión de las proposiciones, resumidos en el epígrafe a) anterior.

2) El archivo que contiene la documentación relativa a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor presentado por SCI ("Proposición para tomar parte en la contratación, por procedimiento abierto, del servicio para la colaboración y asistencia técnica en el procedimiento sancionador por infracciones de las normas de tráfico, así como la recaudación en vía voluntaria de las sanciones") incluye 98 páginas, de las cuales:

- Una página es la portada del archivo, con un índice que relaciona los documentos del archivo y una firma digital (página 1 del archivo).
- Otra página es la portada del documento "Proyecto Técnico de SCI propuesto para la Licitación" (página 2 del archivo).
- Otra página es el índice del documento citado en el epígrafe anterior (página 3 del archivo)
- Un total de 40 páginas (páginas 4-43 del archivo) incluyen los contenidos establecidos en el PCAP para la memoria (organización del servicio, gestión de los procedimientos, control de la gestión, mejoras en la tramitación…).
- Una página (página 44 del archivo) relaciona los Anexos I (Modelario de 20 informes jurídicos o de legalidad) y II (Certificados de experiencia).
- El Anexo I comprende 52 páginas (páginas 45 -96 del archivo).
- El Anexo II comprende 2 páginas (páginas 97 y 98 del archivo), que se corresponden con dos certificados emitidos por una empresa privada y por una Administración Pública; ambos certificados se refieren a servicios prestados por SCI.

Por las mismas razones expuestas en el apartado 1) anterior, debe descartarse que entren en el cómputo del límite de 40 páginas establecido en el PCAP el índice y la portada del documento, el documento que relaciona los anexos y todo el Anexo I (modelos de informes). Asimismo, debe descartarse igualmente el índice de documentos del archivo, que los propios pliegos diferencian de la memoria al pedirlos en "hoja o fichero independiente". Sin embargo, sí deben incluirse las dos páginas

correspondientes a certificados emitidos por terceros en relación con servicios prestados por el licitador, lo que hace que, sumados a las 40 páginas (4-43 del archivo) se supere el citado límite. Debe tenerse en cuenta que los certificados no constan expresamente entre el contenido del sobre de criterios sujetos a juicio de valor o la memoria, ni como parte del Anexo con los modelos de informe. Sin embargo, el licitador ha decidido adjuntarlos, y alega que se trata de "documentos de naturaleza meramente probatoria o acreditativa" que no amplían la información de la memoria y que no forman parte de ésta. El argumento de SCI no es aceptable por las siguientes razones (ver, por ejemplo, la Resolución 121/2020 del OARC / KEAO), que llevan a aceptar el motivo del recurso, sin perjuicio de lo que se dirá en el apartado d) de este Fundamento jurídico:

(i) No cabe restar importancia a los documentos por ser probatorios o acreditativos, como si eso no tuviera ninguna importancia para incrementar la valoración de las circunstancias a las que se refieren. Por el contrario, la experiencia más común de cualquier operador económico o jurídico habituado a la contratación pública es que la acreditación (o la falta de acreditación) de los extremos alegados en la oferta puede ser determinante del resultado de la aplicación de los criterios de adjudicación.

(ii) Si el licitador hubiera creído realmente en la irrelevancia de los documentos no los habría aportado, y si los ha presentado es porque piensa que pueden influir de algún modo en el ánimo del personal evaluador para beneficio de su oferta.

(iii) Consecuentemente, hay un incumplimiento material y no puramente formal del límite de extensión de las ofertas establecido en los pliegos. La actuación de SCI implica que se introduzca más información que la permitida en el documento que sirve para valorar los criterios de

adjudicación que requieren un juicio de valor, alterando la igualdad de trato en perjuicio de los licitadores que sí han respetado el límite.

(iv) Finalmente, debe señalarse que la respuesta del Ayuntamiento a la consulta reproducida más arriba no ampara que se excluyan del cómputo del límite los certificados suscritos por terceros, cuyo contenido sustantivo y relevante para la valoración los distingue de documentos puramente instrumentales y de orden formal, como la portada y los índices.

b) Sobre la anormalidad de las ofertas

El recurrente alega que las ofertas de MCG y SCI debieron considerarse incursas en sospecha de anormalidad y tramitarse el procedimiento previsto en el artículo 149.4 LCSP; en particular, CGI afirma que el parámetro de anormalidad establecido en el PCAP debe operar sobre la media del importe en euros de las proposiciones, calculado a partir del porcentaje ofertado y en relación con la estimación de recaudación máxima, la cual, a su vez, se calcula a partir del presupuesto máximo del contrato según la cláusula 4 del PCAP. Este motivo de recurso no es aceptable por las siguientes razones:

1) El PCAP establece el umbral de sospecha de anormalidad en las ofertas cuyo precio sea inferior en 5 puntos a la media de las ofertas admitidas como válidas. La retribución del contratista se determina como un porcentaje de las sanciones efectivamente recaudadas, cuya cuantía debe proponer el licitador, sin superar el 20%.

2) Del apartado 1) anterior se deduce que la aplicación del parámetro de anormalidad solo puede calcularse con el porcentaje propuesto por los licitadores. Como bien señala el poder adjudicador, ése es el único dato cierto y objetivo respecto al precio contractual que los licitadores deben proporcionar en sus ofertas, por lo que el poder adjudicador no puede

operar con otra referencia distinta para determinar si la oferta está o no incursa en sospecha de anormalidad. La pretensión del recurrente supone introducir en el parámetro de cálculo de anormalidad factores no previstos en ella, lo que implica vulnerar los pliegos, que pudieron ser impugnados en su día por CGI si estimaba que su contenido no se ajustaba a la LCSP.

3) Dado que de la aplicación del parámetro de anormalidad en los términos expuestos no se desprende que ninguna oferta esté incursa en él, no procede la tramitación del procedimiento de verificación previsto en el artículo 149.4 LCSP (ver, por ejemplo, la Resolución 19/2022 del OARC / KEAO), y mucho menos la exclusión ofertas por esa causa.

c) <u>Sobre la alegación de que las ofertas son “a pérdidas” y no garantizan la viabilidad de la ejecución del contrato</u>

La recurrente solicita la exclusión de las ofertas de SCI y MCG porque se trata de ofertas a pérdidas (“estructuralmente deficitarias”) que no aseguran la correcta ejecución del contrato ni garantizan el cumplimiento de la normativa sociolaboral y son contrarias a la libre competencia. CGI basa su alegación en los costes anuales declarados por sus competidores (Anexo I bis de la oferta económica) comparados con la retribución máxima que podrían obtener según la estimación de recaudación considerada por el Ayuntamiento para fijar el presupuesto máximo del contrato. Este motivo de recurso debe desestimarse por las siguientes razones:

1) No hay norma alguna de la legislación de contratación pública que prohíba las ofertas a pérdidas. De hecho, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 10/8/2020, asunto C-367/19 (ver, en especial, los apartados 30 a 36) establece que ni siquiera una oferta de 0 euros de importe (es decir, la “oferta a pérdida” por definición) puede ser automáticamente excluida del procedimiento de adjudicación por ese motivo, sin perjuicio de la aplicación del procedimiento de verificación de

la baja anormal (artículo 149.4 LCSP). En dicho procedimiento, el licitador sospechoso puede aportar explicaciones que "permitirían acreditar que, aun cuando el licitador proponga un precio de cero euros, la oferta en cuestión no afectará al cumplimiento correcto del contrato" (apartado 32 de la sentencia). Debe recordarse que, en este caso, en el apartado b) anterior ya se ha descartado que alguna de las ofertas esté incursa en sospecha de anormalidad.

2) La venta a pérdida no es, en todo caso, una práctica contraria a la libre competencia. Tal caso se daría si una empresa abusara de su situación de dominio en el mercado mediante dicha venta y como parte de una estrategia dirigida a expulsar del mercado a sus competidores (ver, por ejemplo, el artículo 17.2 c) de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal, así como la Resolución 20/2025 del OARC / KEAO). Sin embargo, no se aporta en el recurso el más mínimo indicio de que en el supuesto analizado concurran estos requisitos.

3) Tampoco acredita el recurrente que las ofertas vayan a suponer el incumplimiento de las obligaciones sociales y laborales derivadas de la ejecución del contrato y deban ser excluidas por ello (ver los artículos 201 LCSP y 58.1 de la Directiva 2014/24/UE). Este incumplimiento no puede deducirse tan solo de los cálculos económicos aportados por el recurrente, una vez que se ha desechado la existencia de proposiciones anormalmente bajas.

4) Finalmente, debe señalarse que los costes declarados por SCI y MCG, que el recurrente considera acreditativos de que las ofertas son deficitarias, son menores que los calculados por el propio poder adjudicador en el presupuesto desglosado incluido en el PPT. En consecuencia, tampoco desde esta perspectiva puede considerarse acreditado que las ofertas impugnadas sean inviables o deficitarias en los términos sostenidos en el recurso.

d) Conclusión

Lo expuesto en los apartados a) a c) anteriores supone la desestimación del recurso. Con independencia de que una de las ofertas impugnadas haya superado el límite máximo de extensión, la exclusión que CGI reclama como consecuencia de este incumplimiento no serviría para que la recurrente obtuviera la adjudicación del contrato, dado que su oferta ocupa el tercer lugar en el orden de clasificación del artículo 150.1 de la LCSP. En consecuencia, permaneciendo por delante de ella otra oferta conforme a los pliegos, CGI no podría resultar adjudicataria en ningún caso.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio para la colaboración y asistencia técnica en el procedimiento sancionador por infracciones de las normas de tráfico, así como la recaudación en vía voluntaria de las sanciones de tráfico”, tramitado por el Ayuntamiento de Getxo.

SEGUNDO: Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

TERCERO: Levantar la suspensión del procedimiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 57.3 de la LCSP.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko ekainaren 09a

Vitoria-Gasteiz, 09 de junio de 2026