



Recurso nº 445/2025

Resolución nº 783/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 23 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.M.J. en representación de CEGOS ESPAÑA LEARNING & DEVELOPMENT, S.A. (antes TEA CEGOS, S.A.), contra la adjudicación del procedimiento de licitación del contrato del *“Servicio de apoyo a la selección de los puestos de trabajo incluidos en la tasa de reposición específica (TRE) del Grupo Tragsa (Tragsa y Tragsatec) a convocar en los años 2025 y 2026”*, expediente TSA0079019, convocado por EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA) el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 11 de diciembre de 2024 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público los Pliegos del contrato *“Servicio de apoyo a la selección de los puestos de trabajo incluidos en la tasa de reposición específica (TRE) del Grupo Tragsa (Tragsa y Tragsatec) a convocar en los años 2025 y 2026”*.

El valor estimado del contrato quedó fijado en 3.913.800 euros.

Segundo. A dicha licitación concurren las empresas CEGOS ESPAÑA LEARNING & DEVELOPMENT S.A., PSICOLOGOS EMPRESARIALES Y ASOCIADOS, S.A., Adecco T.T., Sociedad Anónima, Empresa de Trabajo Temporal (Sociedad Unipersonal) y DOPP CONSULTORES, S. L.

Tercero. De la tramitación de la licitación interesa destacar, por lo que a este recurso se refiere, que:



- La Mesa de contratación en su sesión de 24 de diciembre de 2024, tras valorar la documentación aportada, propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato a la oferta mejor valorada de las admitidas a la licitación, es decir, la de ADECCO.

- El órgano de contratación adjudica el contrato a ADECCO el 11 de marzo de 2025, acto que fue notificado y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Cuarto. Con fecha 31 de marzo de 2025 se interpuso recurso especial por CEGOS ESPAÑA LEARNING & DEVELOPMENT S.A. (en adelante, CEGOS) contra la adjudicación del contrato.

Quinto. El órgano de contratación remitió informe sobre el recurso interpuesto, conforme a lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) instando su desestimación.

Sexto. El 14 de abril de 2025 se formularon alegaciones por la adjudicataria, oponiéndose a la estimación del recurso.

Séptimo. La Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, en fecha 10 de abril de 2025 acordó la mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, sea la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento concesión de la solicitud medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP, al ser el contratante un poder adjudicador del sector público estatal.



Segundo. El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50 de la LCSP.

Tercero. La empresa recurrente ostenta la debida legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, como empresa clasificada en segunda posición, por lo que la eventual estimación del recurso le permitiría tener una expectativa razonable de resultar adjudicataria del contrato.

Cuarto. En el recurso se solicita que se declare la nulidad del acuerdo de adjudicación, y se retrotraigan las actuaciones en el procedimiento al momento de valoración de ofertas a fin de que el órgano de contratación excluya del procedimiento a ADECCO por incumplir las condiciones en materia laboral y prestaciones mínimas estipuladas en los pliegos y, consecuentemente, proponga la adjudicación del contrato a su representada. Subsidiariamente a lo anterior, insta se retrotraigan las actuaciones al momento previo a la valoración para que la Mesa de Contratación requiera a ADECCO para que justifique el cumplimiento de las obligaciones laborales respecto a los costes salariales del personal exigido en el pliego para la prestación del contrato, subsidiariamente a lo anterior, se retrotraigan las actuaciones al momento en que CEGOS cursó su solicitud de acceso al expediente en fecha 12 de marzo.

La recurrente funda su recurso en dos argumentos: que la denegación de la vista del expediente le ha impedido verificar si la oferta de la adjudicataria cumplía las previsiones de los pliegos y que la oferta incumple las condiciones laborales, pues no permite cumplir con el convenio de aplicación.

Quinto. Respecto de la primera cuestión, manifiesta que al no haber podido acceder al expediente no le ha sido posible examinar varias cuestiones, como que: i) en el acta de propuesta de adjudicación se detectó un error en su puntuación por “Juicio de Valor”, reflejando 27,5 puntos en lugar de 22,7 que refleja el Cuadro de Valoración), ii) que se requirió la subsanación a la propuesta adjudicataria, iii) que no se haya alcanzado el “coeficiente de saciedad” (así denomina a la exigencia de puntuación mínima en los criterios evaluables mediante juicio de valor que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establecía para poder continuar en el procedimiento de licitación) o iv) el



eventual incumplimiento de obligaciones en materia medioambiental, social o laboral y protección de datos, y se añade “entre otras”.

Razona la recurrente que, en su condición de segunda clasificada, es fundamental que pueda revisar el expediente para poder detectar posibles incumplimientos de la adjudicataria.

El motivo debe ser desestimado. Ante todo, porque no prueba que haya solicitado vista del expediente. La recurrente adjunta a su recurso correo electrónico en que solicita la vista del expediente, cuyo destinatario es “Contratacion”. No se identifica por tanto una dirección de correo electrónico que permita identificar que el citado correo se dirigió efectivamente al órgano de contratación que adjudica en contrato en cuestión, ni se acompaña acuse de recibo o cualquier otro documento que permita acreditar de manera fehaciente la recepción del correo por el órgano de contratación. El órgano de contratación, por otro lado, niega haberlo recibido. Dado que incumbe al recurrente la carga de probar lo alegado, bastaría con lo expuesto para rechazar que haya habido una denegación de acceso al expediente.

A mayor abundamiento, nuestra doctrina entiende que el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución 36/2025 de 15 de enero). Por vulnerar el carácter instrumental que nuestra doctrina concede al expediente de contratación hemos rechazado las pretensiones puramente indagatorias (Resolución 854/2024 de 4 de julio) como la que plantea el recurrente.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Sexto. En segundo lugar, la recurrente alega que la adjudicataria debe ser excluida de la licitación porque su oferta no permite cumplir con la normativa laboral de aplicación.

A este respecto, la primera cuestión a tener en cuenta es que la oferta de la adjudicataria no estaba incurso en presunción de anormalidad, por lo que no cabe, de acuerdo con lo



dispuesto por el artículo 149 de la LCSP, instar que se justifique la viabilidad de su oferta. Lo que es más, no cabe excluir una oferta so pretexto de su inviabilidad si no se halla incurso en temeridad, pues ello vendría a suponer que se configurase *ex novo* una causa de exclusión de licitador no contemplada legalmente, y que carecería por tanto de fundamento.

En este sentido, cabe destacar nuestra Resolución nº 928/2020, conforme a la cual:

“El análisis del recurso exige detenernos en primer lugar en la pretensión del recurrente de que se excluya a la adjudicataria con base en lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP que prevé en su párrafo 5 que “los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.” A este respecto resulta relevante la cita de la Resolución 111/2019 de 18 de febrero de este Tribunal que indica que “salvo las excepciones establecidas en la propia LCSP, los costes en que incurra el licitador para prestar el servicio objeto del contrato no deben ser relevantes para la Administración, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”. Entre otras excepciones legales al mencionado principio, una relevante se produce en el supuesto de que la oferta de un licitador se halle incurso en presunción de anormalidad o desproporción, en cuyo caso para decidir sobre la viabilidad de la misma sí se tornan importantes los costes que propone el licitador para ejecutar la prestación (artículo 149). También deben tenerse en cuenta los costes de los licitadores a la hora de calcular el presupuesto base de licitación (artículo 100). Asimismo, el artículo 122 de la LCSP establece que los pliegos incluirán la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación (se trata, también, de un coste del licitador adjudicatario que se torna importante en la ejecución del contrato). En nuestras recientes Resoluciones 164/2018 y 542/2018 hemos considerado, en base al mencionado principio de riesgo y ventura proclamado en el artículo 197 de la LCSP (o su correlativo del TRLCSP), y a la Sentencia número 52/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que el análisis del desglose de los costes económicos que los pliegos exigían en estos casos que acompañara a la oferta económica



no podía justificar la exclusión de un licitador que no se hallara incurso en presunción de anormalidad o desproporción.” Tal orientación es coincidente con el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 29/19 que señala: “En la siguiente cuestión se nos consulta, si de esa operación de extrapolación resultase que los costes laborales y medioambientales exceden del precio ofertado, debería el órgano de contratación excluir de modo automático al licitador o bien es preciso abrir un trámite de audiencia, con el fin de que el licitador justifique, en su caso, sí puede dar cumplimiento al contrato.(...) La misma conclusión se deduce del artículo 149 LCSP, cuando señala que el órgano de contratación ha de realizar necesariamente un requerimiento al licitador o licitadores que hubieren presentado las ofertas que puedan incurrir en anormalidad, dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta. En este momento “la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores: (...) d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.” Por lo tanto, cabe concluir en este punto que, tanto conforme al TRLCSP como a la LCSP, será necesario dar audiencia al licitador incurso en una oferta anormal a los efectos de que por este se justifique la viabilidad de la oferta o, en el caso que nos atañe, el cumplimiento del convenio colectivo o de los requisitos normativamente establecidos en materia laboral y medioambiental.” **Concluyendo la Junta Consultiva que “si una proposición no está incurso en los parámetros legales u objetivos fijados en el pliego que permiten considerarla anormalmente baja, de modo que cumple con las exigencias derivadas de los convenios colectivos y la normativa social y medioambiental, no cabe acordar la exclusión de la misma por esta causa.”** Partiendo de dicha resolución e informe, y como correctamente razona el órgano de contratación en su informe al recurso, la previsión legal citada se refiere a la exclusión de una oferta que ha sido calificada previamente, con arreglo a lo previsto en el Pliego, como anormalmente baja. Dicho de otra forma, la LCSP indica que una oferta anormalmente baja se debe rechazar por resultar de imposible ejecución cuando de la



propia oferta y justificación ofrecida por el licitador resulte que se incumplen, entre otras normas sectoriales, el Convenio Colectivo aplicable a la actividad que constituye el objeto del contrato. En definitiva, **la regla del artículo 149.4 de la LCSP impone al órgano de contratación, al valorar globalmente una oferta anormal, acordar su exclusión por incumplir las previsiones de un Convenio Colectivo, pero dicho precepto no resulta de aplicación en el caso que nos ocupa puesto que la oferta de la adjudicataria no estaba incurso en anormalidad o desproporción alguna.** Esta conclusión se ve reforzada por las dos siguientes consideraciones: En primer lugar, **porque el cumplimiento de las obligaciones salariales consignadas en el Convenio Colectivo Sectorial que resulte de aplicación es una cuestión propia de la ejecución del contrato,** y cuya incidencia durante la licitación del contrato se circunscribe exclusivamente al citado artículo 149 de la LCSP. En efecto, durante la fase de preparación del contrato únicamente se ha de recurrir a los Convenios Colectivos sectoriales de aplicación para el cálculo del valor estimado y presupuesto (artículos 100, 101 y 102 de la LCSP). Por su parte, en la licitación a dicho extremo se le ha de prestar atención en el caso de ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, de acuerdo con el artículo 149 de la LCSP. En el resto de los casos, la observancia del Convenio Colectivo Sectorial de aplicación, particularmente en materia salarial, constituye un aspecto propio de la ejecución. Así resulta de los artículos 35 y 122 de la LCSP –que imponen que se consigne la obligación de respetar dichos salarios durante la ejecución del contrato en Pliego y documento de formalización-, y de los artículos 201 y 202 de la propia Ley. Exponente de que esta obligación es genuinamente propia de la ejecución del contrato es la causa de resolución recogida en el artículo 211.1 i) de la LCSP consistente en el “impago, durante la ejecución del contrato, de los salarios por parte del contratista a los trabajadores que estuvieran participando en la misma, o el incumplimiento de las condiciones establecidas en los Convenios colectivos en vigor para estos trabajadores también durante la ejecución del contrato.” **En segundo lugar, porque salvo supuestos en los que la proposición globalmente estudiada evidencie de forma inequívoca la voluntad del licitador de incumplir los niveles salariales del Convenio Colectivo de aplicación, el que una empresa oferte un precio inferior al presupuestado por el órgano de contratación, no supone que no retribuya a su personal de acuerdo con la normativa laboral correspondiente.** Por ello, procede desestimar el recurso interpuesto al no proceder la



aplicación del artículo 149 de la LCSP al no estar incurso la oferta de la adjudicataria en valores anormales o desproporcionados, aplicando los umbrales fijados al efecto por el Pliego. Lo anterior no excluye que el órgano de contratación, como impone la LCSP en todos los casos, deba velar durante la ejecución del contrato por la observancia del Convenio Colectivo Sectorial de aplicación, y en caso de incumplimiento, emplear los remedios contemplados en la LCSP y Pliego para evitar esa situación, mediante penalidades, o, incluso la resolución del contrato.”.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.J.M.J. en representación de CEGOS ESPAÑA LEARNING & DEVELOPMENT, S.A. (antes TEA CEGOS, S.A.), contra la adjudicación del procedimiento de licitación del contrato del “*Servicio de apoyo a la selección de los puestos de trabajo incluidos en la tasa de reposición específica (TRE) del Grupo Tragsa (Tragsa y Tragsatec) a convocar en los años 2025 y 2026*”, expediente TSA0079019, convocado por EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA).

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la



recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES