

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 27 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) contra los pliegos que han de regir la licitación del “*Contrato de obras para la demolición del punto limpio existente y la construcción del edificio industrial y galería de instalaciones en fase 0 del Hospital Universitario la Paz*”, expediente A/OBR-003517/2025, licitado por el Servicio Madrileño de Salud, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), con fechas, respectivamente 16 y 15 de mayo de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 26.982.166,66 euros y su plazo de duración será de 16 meses.

A la presente licitación se han presentado cinco empresas.

Segundo. - El 5 de junio de 2025 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 6 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de CNC contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 10 junio de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre Resolución de adopción de medidas cautelares Nº 76/2025 adoptado por este Tribunal el 12 de junio de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso contra los pliegos se presenta por una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, por lo que debe admitirse su legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 16 de mayo de 2025 e interpuesto el recurso el 5 de junio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto. Primer motivo del recurso.

1. Alegaciones de la recurrente

El primer motivo del recurso se fundamenta en la incorrecta y desproporcionada exigencia de solvencia.

En concreto se refiere a la Cláusula 1. Apartado 8. – “*Solvencia económica financiera y técnica*”- en el subapartado 8.3 “*Concreción de las condiciones de solvencia,*” que, a su juicio, establece un desproporcionado compromiso de adscripción de medios personales a la ejecución del contrato, consistente en el siguiente equipo humano:

- *Un jefe de obra, con titulación profesional de ingeniero superior, ingeniero técnico o grado en ingeniería, arquitecto o arquitecto técnico.*
- *Un jefe de producción, con al menos titulación universitaria técnica o grado, o técnico superior en formación profesional especialidad edificación.*
- *Un jefe de oficina técnica, gestión documental BIM, BIM Manager o Responsable BIM, con titulación profesional de ingeniero superior, ingeniero técnico o grado en ingeniería, arquitecto o arquitecto técnico, y formación específica en BIM.*
- *Un coordinador y modelador BIM especializado en las disciplinas de arquitectura y estructuras, con al menos titulación como coordinador y técnico en modelado BIM.*
- *Un coordinador y modelador BIM especializado en la disciplina de instalaciones, con al menos titulación como coordinador y técnico en modelado BIM.*
- *Un responsable de instalaciones, con titulación profesional de ingeniero superior en la materia objeto de estas funciones.*

- *Un responsable de Seguridad y Salud, con titulación de arquitecto técnico, ingeniero en edificación o similar, o con titulación habilitante.*
- *Un encargado de obra.*

Todos ellos tendrán dedicación total y cada una de estas tareas será desempeñada por personas diferentes.

Las titulaciones académicas y profesionales deberán ser, necesariamente, españolas, o estar homologadas en el ámbito de la Unión Europea.

Experiencia mínima exigida a los miembros del equipo técnico mínimo:

El jefe de obra, el jefe de producción, el jefe de la oficina técnica y el responsable de instalaciones acreditarán una experiencia mínima en 2 obras similares a las del objeto del contrato, en las mismas funciones, en los últimos 10 años. Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales.

El responsable de Seguridad y Salud y el encargado de obra acreditarán una experiencia mínima en 2 obras de edificación de nueva planta, de uso no necesariamente sanitario, que aislada o conjuntamente, sumen 15.000.000 € de presupuesto total incluido IVA, debiendo tener, alguna de ellas, un importe mínimo de 7.000.000 € de presupuesto total incluido IVA.

Los Coordinadores y modeladores BIM acreditarán un mínimo de 3 años coordinando/modelando sus respectivas especialidades en el ámbito de la construcción.”

Considera excesiva la exigencia de solicitar al Jefe de Obra una experiencia mínima en 2 obras similares a las del objeto del contrato, en las mismas funciones, en los últimos 10 años. Ya que además “*como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales*”. Es decir, se excluye la experiencia en el resto de obras de edificación. Y así lo mismo con el resto del personal, en concreto respecto al jefe de la oficina técnica y a los coordinadores-modeladores BIM, para acreditar la del jefe de oficina técnica y Responsable BIM, una titulación profesional de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Grado en Ingeniería de la Edificación, Grado en Ingeniería Civil o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, con titulación específica en BIM manager, con experiencia mínima en 2 obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales en los últimos 10 años y, además, al menos 3 años coordinando proyectos bajo la metodología BIM, con experiencia demostrable. Y la misma experiencia respecto a los modeladores-coordinadores.

Además, en aclaraciones a los licitadores se establece por el órgano de contratación que *“para que una obra sea considerada como experiencia acreditable, tanto la fecha de inicio como la de finalización del período de ejecución correspondiente deben estar comprendidas dentro de los 10 años indicados. Por tanto, no se admitirán obras cuya ejecución se haya iniciado fuera de ese plazo, incluso si finalizaron dentro del mismo. Deberá haber participado durante todo el periodo de ejecución de la obra”*.

A su juicio, todas estas exigencias no se ajustan al apartado 3 del citado artículo 76 de la LCSP, al tratarse de unas exigencias de adscripción de medios injustificada, desproporcionada y discriminatoria.

2. Alegaciones del órgano de contratación

La recurrente solicita declarar la nulidad o, subsidiariamente, la anulabilidad de la clasificación requerida como criterio de solvencia de los licitadores en los grupos, subgrupos y categorías, sin concretar por qué la clasificación exigida, así como la adscripción de medios y selección de estos criterios de valoración, vulneran los principios de concurrencia, igualdad de trato o no son proporcionales.

Los motivos genéricos repetidos, sin fundamentar el recurso, se traduce en que la CNC utilice la vía del recurso especial en materia de contratación, e intente conseguir que la Administración adecue las exigencias contractuales a las necesidades y limitaciones de los operadores económicos.

Si bien la licitación pública debe estar abierta, ello no obsta para que existan ciertas barreras que pueden y deben limitar la participación, como la complejidad del proceso, la alta competencia, la necesidad de demostrar solvencia, la necesidad de cumplir con requisitos específicos y la experiencia previa. La participación en licitaciones públicas requiere una preparación adecuada y un compromiso con el cumplimiento de los requisitos legales y administrativos. La Administración es responsable de utilizar de forma eficaz y eficiente los fondos públicos y además asegurar la viabilidad de contrato, evitando cualquier riesgo sobre el mismo.

Añade que, la CNC y sus asociados son plenamente conscientes de que el objeto del contrato corresponde a una obra de carácter complejo. El nuevo edificio industrial se construye con el objetivo de segregar, en un edificio diferenciado, las instalaciones de producción de energía de frío y de calor, así como la maquinaria y los depósitos de instalaciones necesarios para dar servicio al conjunto de edificaciones que conformarán el nuevo Hospital.

En concreto las actuaciones a realizar comprenden: la demolición del actual punto limpio, la construcción del edificio industrial: se trata de un edificio de nueva planta, que albergará las instalaciones generales y maquinaria del nuevo hospital y la construcción de la galería de instalaciones: se trata de una nueva galería enterrada, de dos niveles de profundidad transitable, necesaria para la conexión y distribución de las instalaciones desde el nuevo Edificio Industrial hasta la galería existente en el actual Hospital.

La ejecución de esta obra debe desarrollarse en un entorno de alta sensibilidad funcional, dado que se trata de un hospital en pleno funcionamiento cuya actividad asistencial no puede verse interrumpida en ningún momento. Por ello, es prioritario que toda intervención constructiva se planifique y ejecute garantizando la plena compatibilidad con la labor médica y asistencial, preservando en todo momento la seguridad de pacientes, profesionales y visitantes. Será especialmente necesario asegurar la operatividad continua de las circulaciones internas y del carril perimetral, así como el acceso ininterrumpido de ambulancias y vehículos tanto al aparcamiento del personal como a las áreas de suministro y servicios logísticos.

Este tipo de construcción, como bien conocen los operadores especializados presenta una complejidad técnica y normativa muy superior a la de otras tipologías edificatorias, tales como residencias, centros de atención primaria, oficinas o viviendas, requiriendo una coordinación multidisciplinar constante, una planificación técnica rigurosa y el estricto cumplimiento de la normativa vigente.

Los elementos clave que se deben considerar para determinar la solvencia son los siguientes:

- Naturaleza de los trabajos: contrato de obra para la construcción del edificio industrial y galería de instalaciones en fase 0 del Hospital Universitario La Paz.
- Importe de la licitación: el importe de la licitación asciende a la cantidad de 32.648.421,66 euros.
- Valor estimado del contrato: 26.982.166,66 euros. Dado que no se prevén prórrogas ni modificaciones, el valor estimado del contrato coincide con la base imponible del mismo.

Adscripción de medios personales

A su juicio, es evidente que la CNC, tiene como único fundamento para que estimen su pretensión, aludir una desproporción porque no se puede valorar la experiencia en residencias o en el resto de obras de edificación, comparando instalaciones diametralmente opuestas, frente a hospitales.

Destaca la facultad del órgano de contratación de exigir los medios personales y/o materiales que considere convenientes, gozando de la “*discrecionalidad técnica*” proclamada por los tribunales, si bien, es premisa fundamental la proporcionalidad en los medios exigidos.

A su juicio, este argumento se ve reforzado con el concepto de “*compromiso*” en cuanto a la adscripción de medios, recordando que se produce en el momento de presentación de la proposición, no exigiéndose su disposición por parte del contratista en este ínterin procedimental, por lo que puede no disponer de ellos materialmente en fase de licitación y tras la propuesta preparar la Contratación de personal exigida. Así lo manifiesta claramente el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 490/2020, de 26 de marzo.

Y en cuanto a la vulneración a la proporcionalidad alegada por el recurrente, forma parte de la discrecionalidad de la Administración que cumple con los requisitos sobre

su relación directa con el objeto del contrato y con la complejidad de la obra a la que se añade su carácter singular dadas las características de la misma.

El equipo propuesto está compuesto por profesionales cuya cualificación técnica y titulación se alinea plenamente con los perfiles que intervienen habitualmente en proyectos de edificación, especialmente en entornos complejos como el hospitalario. Se establece una experiencia mínima diferenciada para los perfiles requeridos, en función de la naturaleza específica de las funciones que cada uno de ellos debe desempeñar.

Las obras en hospitales en funcionamiento, como las previstas en el presente contrato, presentan retos técnicos y organizativos de especial complejidad. Entre los principales desafíos se encuentran la gestión de residuos, ruidos, vibraciones, cortes de suministro y posibles interferencias con servicios críticos, circunstancias todas ellas que pueden comprometer gravemente la seguridad de pacientes, personal sanitario y visitantes. En este contexto, la presencia permanente de un equipo técnico mínimo en obra no solo es recomendable, sino absolutamente esencial.

Este equipo debe estar integrado por perfiles cualificados, con capacidad para anticipar, gestionar y resolver incidencias en tiempo real, minimizando riesgos y garantizando la compatibilidad de los trabajos con la operativa hospitalaria. La adecuada dotación técnica constituye, por tanto, una garantía de viabilidad del proyecto y un requisito plenamente proporcional a la complejidad del entorno, el objeto contractual, y la repercusión económica y social de la obra proyectada.

Por estos motivos, se ha solicitado experiencia previa en obras hospitalarias, al menos dos, para los perfiles de jefe de obra, jefe de producción, jefe de oficina técnica y responsable de instalaciones, al tratarse de figuras clave en la dirección y ejecución de los trabajos.

En cuanto a la definición de obras similares, como aquellas de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales, ha sido formulada de manera suficientemente

amplia como para permitir la participación de operadores económicos. Esta definición incluye tanto obras de nueva planta como intervenciones sobre edificios existentes, lo que abarca una diversidad de situaciones técnicas y organizativas que reflejan fielmente los retos del contrato objeto de licitación. Además, esta condición no se ve restringida por otros factores limitantes como el presupuesto de ejecución, la superficie construida, el tipo de titularidad del centro (público o privado), ni por la naturaleza específica de las actuaciones (estructurales, funcionales o de instalaciones). Por tanto, se considera que esta condición garantiza un equilibrio adecuado entre la apertura a la competencia y el aseguramiento de la solvencia técnica necesaria para ejecutar adecuadamente una obra de estas características.

En relación con el requisito de los 10 años, este se ha establecido dentro de un plazo razonable y proporcionado, en coherencia con lo previsto en el apartado 8.2.2 del PCAP. Dicha amplitud temporal permite valorar un historial profesional suficientemente representativo, sin excluir a quienes no hayan ejecutado obras en un periodo muy reciente. Por tanto, este criterio no restringe injustificadamente la concurrencia, sino que contribuye a garantizar que el adjudicatario disponga de un equipo técnico cualificado y solvente, en línea con los principios de eficiencia, calidad, proporcionalidad y libre concurrencia que rigen la contratación pública.

Dada la complejidad de las obras en entornos hospitalarios, donde no se interrumpe la actividad asistencial, el órgano de contratación considera esencial que los perfiles indicados acrediten experiencia en proyectos de naturaleza similar. No resulta razonable equiparar la experiencia de quien ha intervenido en todas las fases de una obra con la de quien ha participado de forma parcial. Considerar de forma equivalente ambas situaciones supondría un tratamiento desigual entre licitadores, vulnerando los principios de igualdad y no discriminación.

En lo que respecta al responsable de Seguridad y Salud y al encargado de obra, se ha exigido una experiencia específica vinculada al volumen y la complejidad de la actuación prevista. Esta exigencia responde a la necesidad de garantizar que ambos profesionales cuentan con la capacidad de gestión y coordinación necesarias para

intervenir en proyectos de gran La autenticidad de este documento se puede comprobar en envergadura, donde la planificación de tareas, la supervisión de equipos y el control riguroso de riesgos adquieren una relevancia crítica. Cabe señalar, además, que el recurrente no formula alegación alguna respecto a este aspecto, lo que refuerza la validez y proporcionalidad del criterio establecido.

Respecto al jefe de oficina técnica y responsable BIM, y perfiles de coordinador-modelador indica el recurrente que además de la titulación, *“se solicita experiencia mínima en dos obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales en los últimos 10 años y, además, al menos 3 años coordinando proyectos bajo la metodología BIM, con experiencia demostrable. Y la misma experiencia respecto a los modeladores coordinadores”*.

Tercero. - Consideraciones del Tribunal

En cuanto al fondo del recurso, se concreta en la determinación de si la adscripción de medios materiales solicitada en el PCAP es conforme a derecho o por el contrario si conculca los principios de proporcionalidad y de limitación de la concurrencia.

Ciertamente, la recurrente también hace referencia en su recurso a la clasificación exigida, enlazándola con la adscripción de medios personales, pero sin realizar la más mínima argumentación sobre la excesiva clasificación recogida en los pliegos, por lo que, ante la ausencia de fundamentación de este motivo, debe primar el principio de discrecionalidad técnica y presunción de acierto del órgano de contratación.

Centrándonos en la exigencia de adscripción de medios personales, hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 76 de la LCSP:

“1. En los contratos de obras, de servicios, concesión de obras y concesión de servicios, así como en los contratos de suministro que incluyan servicios o trabajos de colocación e instalación, podrá exigirse a las personas jurídicas que especifiquen, en la oferta o en la solicitud de participación, los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación.

2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación”.

Si bien es cierto que el órgano de contratación goza de discrecionalidad para determinar los criterios de solvencia y adscripción de medios personales y materiales, no es menos cierto que esa discrecionalidad se encuentra modulada por el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y libre competencia.

En este sentido, la Sentencia nº 80/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 10 de abril de 2019 (rec. 7009/2019):

“aun reconociendo en principio que, a tenor de la ley aplicable que se citaba, la Administración contratante disponía de un cierto grado de discrecionalidad para determinar los requisitos de solvencia técnica y profesional exigible a este tipo de contratos en lo que se refiere a la experiencia, lo cierto es que tal potestad discrecional se hallaba condicionada por una serie de elementos reglados y por los principios generales del derecho administrativo, entre los que figuraba la salvaguarda de la libre competencia, la no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y, sobre todo, el principio de proporcionalidad”.

Como decíamos en nuestra resolución 316/2020, de 19 de noviembre:

“(…) la proporcionalidad de la solvencia y la delimitación de esta coinciden en tres aspectos fundamentales:

1.- Estar vinculados a lo que sea objeto de la contratación.

2.- Ser proporcionados a lo que es objeto de la contratación.

3.- No ser discriminatorios, en el sentido de ser tan exigentes que “de facto” solo determinadas empresas puedan cumplir con los mismos, sin que exista justificación suficiente para ello”.

Debe ser a la luz de esta doctrina donde debemos analizar si los medios personales adscritos que se exigen en los pliegos cumplen dichos requisitos.

En principio, no se plantea controversia por las partes en cuanto a su vinculación con el objeto del contrato, por lo que nuestra argumentación se debe centrar en su proporcionalidad y en su carácter discriminatorio.

Es evidente que, para realizar un enjuiciamiento de los medios adscritos en los términos señalados, es preciso ponerlos en conexión con el objeto del contrato, sin que se pueda realizar un análisis en abstracto de dichos requisitos.

Debemos partir por tanto, del análisis del objeto del contrato para determinar su complejidad técnica. En las alegaciones del órgano de contratación se ha descrito las actuaciones que se van a llevar a cabo en la ejecución del proyecto de obras, debiendo admitirse, como señala el órgano de contratación, que las obras en hospitales en funcionamiento, como las previstas en el presente contrato, presentan retos técnicos y organizativos de especial complejidad.

Entre los principales desafíos se encuentran la gestión de residuos, ruidos, vibraciones, cortes de suministro y posibles interferencias con servicios críticos, circunstancias todas ellas que pueden comprometer gravemente la seguridad de pacientes, personal sanitario y visitantes.

Desde este punto de vista, debe admitirse la complejidad técnica de la obra, sin entrar en otras consideraciones referidas a la ejecución del proyecto.

Llegados a este punto, la cuestión a dilucidar es si esa complejidad técnica justifica los medios personales exigidos para la ejecución del contrato, para cuyo análisis debemos movernos en un terreno eminentemente técnico.

La recurrente considera excesiva la exigencia de solicitar al Jefe de Obra y una experiencia mínima en 2 obras similares a las del objeto del contrato, en las mismas funciones, en los últimos 10 años. Ya que además *“como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales”*. Es decir, se excluye la experiencia en el resto de obras de edificación. Y así lo mismo con el resto del personal, en concreto respecto al jefe de la oficina técnica y a los coordinadores-modeladores BIM, para acreditar la del jefe de oficina técnica y Responsable BIM, una titulación profesional de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Grado en Ingeniería de la Edificación, Grado en Ingeniería Civil o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, con titulación específica en BIM manager, con experiencia mínima en 2 obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales en los últimos 10 años y, además, al menos 3 años coordinando proyectos bajo la metodología BIM, con experiencia demostrable. Y la misma experiencia respecto a los modeladores-coordinadores.

Lo que no justifica la recurrente es por qué considera excesivas esas exigencias, relacionándolas con las obligaciones que cada profesional debe asumir en la ejecución del proyecto de obras, en el que se recogen unidades que incluyen demoliciones, movimientos de tierras, ejecución de estructuras de hormigón armado, estructuras metálicas, albañilería, revocos, pavimentos, solados, alicatados, aislamientos e impermeabilizaciones, carpintería, cerrajería, así como instalaciones de electricidad y climatización, entre otros.

Ya hemos señalado anteriormente que el enjuiciamiento de los medios a adscribir no puede realizarse en abstracto y de un modo apriorístico, sino con un análisis comparativo del proyecto técnico de ejecución de la obra que, en definitiva, será el que concrete y determine las exigencias técnicas del personal a adscribir y en consecuencia su cualificación para su desarrollo. Si la titulación exigida se considera

excesiva, la recurrente debería contrastar las obligaciones del técnico con las funciones que tiene encomendadas en la ejecución del proyecto, para concluir en su caso, que es excesiva. Este análisis, ciertamente laborioso, no se ha realizado por la recurrente.

Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 1095/2023, de 7 de septiembre *“La condición de que el criterio de solvencia sea proporcional al objeto del contrato es un concepto jurídico indeterminado, por lo que, para conocer la admisibilidad, del criterio concreto, es preciso examinar en cada caso si los parámetros establecidos en el pliego son objetivamente admisibles por guardar la debida proporcionalidad con el objeto del contrato”*.

La recurrente se limita a realizar una descripción de las exigencias de los medios personales a adscribir a la ejecución del contrato, para concluir que son excesivos, pero sin realizar un análisis pormenorizado de cada uno con relación a las dificultades técnicas que lleva aparejadas la ejecución del proyecto, por lo que sus planteamientos carecen de prueba alguna que los acrediten.

Esta omisión justificativa no puede ser suplida por este Tribunal, en primer lugar, porque debe ceñirse en su enjuiciamiento a los fundamentos del recurso y por otro lado, porque carece de la competencia técnica para realizarla, dado el carácter eminentemente técnico de la cuestión litigiosa.

En cuanto al último aspecto de las exigencias doctrinales expuestas, referidas a la limitación de la concurrencia de los medios a adscribir, hay que destacar nuevamente la ausencia de acreditación de tal extremo por la recurrente.

Además, su planteamiento se ve desmentido por la concurrencia de cinco empresas a la licitación, sin que se haya presentado recurso contra los pliegos por ningún operador económico.

En consecuencia, debemos considerar que los medios personales a adscribir son ajustados a Derecho, por lo que procede la desestimación de este motivo del recurso.

Sexto. - Segundo motivo del recurso. Consideraciones de las partes

1- Alegaciones de la recurrente

Disconformidad a derecho del punto 10.1 de la cláusula 1 (criterios cualitativos evaluables de forma automática (hasta 49 puntos), que valora y puntúa la experiencia profesional que supere los mínimos exigidos en el compromiso de los medios personales.

A su juicio, este criterio de adjudicación no valora la oferta, sino a la empresa, con la discrecionalidad que esto supone. Se procede a introducir un criterio consistente en valorar la experiencia de los trabajadores.

Describe las exigencias para cada uno de los medios personales a adscribir concluyendo que son excesivos y desproporcionados.

Aporta jurisprudencia y doctrina respecto a los requisitos que tiene que cumplir los criterios de adjudicación. Considera que el criterio recogido en los pliegos vulnera los artículos 1, 132.1 y 145 de la LCSP.

El establecimiento de la experiencia del personal como criterio de adjudicación ha de venir debidamente justificado y ser equilibrado respecto a las prestaciones del contrato y si se va a exigir la experiencia en un periodo de tiempo determinado, ha de tener en cuenta también las circunstancias del sector para que la exigencia no resulte en definitiva un impedimento a la libre concurrencia y a la participación en la licitación. Teniendo en cuenta las circunstancias del sector, debido a la crisis del COVID y la guerra de Ucrania se ha producido una reducción de las inversiones públicas, el punto 10.1 de la cláusula 1 del Pliego, cuando valora y puntúa la experiencia profesional que supere los mínimos exigidos en el compromiso de adscripción de medios personales

en los términos descritos, resulta un impedimento a la libre concurrencia y a la participación en la licitación, pues no es una exigencia debidamente justificada y equilibrada respecto a las prestaciones del contrato y no es proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que limita la participación de las empresas en la licitación y la concurrencia.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación goza de cierta libertad para la elección de los diferentes criterios de adjudicación y para fijar su ponderación, debiendo, en todo caso, motivar su decisión, teniendo en cuenta el interés público en juego.

Se valora la experiencia porque esta experiencia está directamente relacionada con la calidad de la oferta y añade un valor que interviene directamente en la calidad en la ejecución del contrato. Cuanta más experiencia acreditada, mayor aseguramiento en su resultado.

Todos los criterios cualitativos establecidos en el presente procedimiento han sido formulados de manera objetiva y proporcional y son evaluables mediante la aplicación automática de fórmulas, lo que garantiza la transparencia, la igualdad de trato entre licitadores y la plena trazabilidad del proceso de evaluación.

En relación con la experiencia adicional del equipo técnico mínimo, señala que las afirmaciones contenidas en el recurso se basan en una interpretación incorrecta y no se ajustan al contenido del Pliego. Tal como se establece en el apartado 10.1, criterios evaluables de forma automática de la cláusula primera del PCAP, se valora positivamente que el licitador incorpore a su equipo técnico personal con experiencia adicional, al considerar que dicha experiencia aporta un valor añadido en términos de capacidad operativa y eficacia en la ejecución del contrato.

La presencia de profesionales con mayor bagaje contribuye a un mejor control técnico y organizativo de la obra, lo que se traduce en una ejecución más segura y eficiente.

Esto resulta especialmente relevante en el contexto de la obra que se licita, dado que cualquier interferencia en el suministro, alteración del funcionamiento normal del centro o incidencia en la actividad asistencial puede comprometer la salud de los pacientes, los procesos médicos en curso y por lo tanto la continuidad del servicio. Por tanto, la experiencia adicional no solo mejora la calidad de la prestación, sino que también minimiza los riesgos inherentes a este tipo de actuaciones, preservando en todo momento la seguridad y funcionalidad del entorno hospitalario.

En cuanto a la experiencia complementaria valorada como criterio cualitativo para la obtención de la puntuación adicional (hasta 25 puntos), el Pliego no establece una limitación temporal específica. Tal como se indica en la respuesta publicada en la aclaración a la pregunta n.º1 formulada por los licitadores, se entiende que esta experiencia adicional no tiene por qué haberse realizado en los últimos 10 años. Por tanto, no es correcto afirmar que se exige acreditar cinco hospitales completos dentro de ese periodo para obtener la máxima puntuación.

En relación con la documentación acreditativa del criterio, se establece la obligación de aportar certificados de buena ejecución. El recurrente cuestiona esta exigencia sin especificar los motivos por los que considera inadecuada dicha documentación. No obstante, omite señalar que el propio PCAP contempla expresamente una previsión para aquellos casos en los que el certificado esté emitido a nombre de una empresa y no figure el nombre del profesional vinculado. En tales supuestos, se permite complementar la acreditación mediante una declaración responsable del empresario, en la que se indique que el profesional ha participado efectivamente en la obra referida, detallando su dedicación concreta. Esta previsión garantiza la trazabilidad de la experiencia alegada y ofrece una vía razonable y proporcionada para acreditar la participación individual en los proyectos presentados.

3. Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar si el criterio de adjudicación referido a la experiencia adicional de los medios a adscribir es ajustado a Derecho.

Descripción del criterio: Experiencia añadida del equipo técnico mínimo.

Ponderación: hasta 25 puntos sobre 100.

La cláusula 10.1 de PCAP establece:

“Se valorará que el licitador incluya en los miembros del equipo técnico que se relacionan más abajo, personal con experiencia profesional que supere los mínimos exigidos, considerando que la experiencia añadida en obras concretas, con circunstancias y condicionantes diversos, proporcionará al equipo una mayor capacidad en el desempeño de sus trabajos y ahondará en la mejor calidad en la ejecución de la obra.

La asignación de puntos se efectuará de acuerdo con la baremación específica, y distribución de puntos de cada cuadro:

1	<p>Jefe de obra: MÁXIMO 5 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, de 2 obras, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Jefe de obra, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación</p> <table border="1" data-bbox="336 949 995 1010"> <tr> <td>Nº de obras adicionales</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>3 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td>1</td> <td>3</td> <td>5</td> </tr> </table> <p>Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales. Los puntos no son acumulativos.</p>	Nº de obras adicionales	1	2	3 o más	Puntos	1	3	5
Nº de obras adicionales	1	2	3 o más						
Puntos	1	3	5						
2	<p>Jefe de producción: MÁXIMO 4 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, de 2 obras, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Jefe de producción, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" data-bbox="336 1173 922 1234"> <tr> <td>Nº de obras adicionales</td> <td>1</td> <td>2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> </table> <p>Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales. Los puntos no son acumulativos.</p>	Nº de obras adicionales	1	2 o más	Puntos	3	4		
Nº de obras adicionales	1	2 o más							
Puntos	3	4							
3	<p>Jefe de oficina técnica: MÁXIMO 4 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, de 2 obras, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Jefe de oficina técnica, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" data-bbox="336 1406 922 1467"> <tr> <td>Nº de obras adicionales</td> <td>1</td> <td>2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td>3</td> <td>4</td> </tr> </table> <p>Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales. Los puntos no son acumulativos.</p>	Nº de obras adicionales	1	2 o más	Puntos	3	4		
Nº de obras adicionales	1	2 o más							
Puntos	3	4							
4	<p>Coordinador-Modelador BIM especializado en arquitectura y estructuras: MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia acreditada en obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales, realizadas en calidad de coordinador-modelador BIM, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" data-bbox="336 1648 922 1709"> <tr> <td>Nº de obras</td> <td>1</td> <td>2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> </table> <p>Los puntos no son acumulativos</p>	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2		
Nº de obras	1	2 o más							
Puntos	1	2							
5	<p>Coordinador-Modelador BIM especializado en instalaciones: MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia acreditada en obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales, realizadas en calidad de coordinador-modelador BIM, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" data-bbox="336 1850 922 1910"> <tr> <td>Nº de obras</td> <td>1</td> <td>2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td>1</td> <td>2</td> </tr> </table> <p>Los puntos no son acumulativos.</p>	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2		
Nº de obras	1	2 o más							
Puntos	1	2							

6	<p>Responsable de instalaciones: MÁXIMO 4 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, de 2 obras, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Responsable de Instalaciones, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">Nº de obras adicionales</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">1</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">4</td> </tr> </table> <p>Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales Los puntos no son acumulativos.</p>	Nº de obras adicionales	1	2 o más	Puntos	2	4
Nº de obras adicionales	1	2 o más					
Puntos	2	4					
7	<p>Responsable de Seguridad y Salud: MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, de 2 obras, acreditada en obras de edificación de nueva planta, de uso no necesariamente sanitario, cuyo importe mínimo sea de 7.000.000 € de Presupuesto total incluido IVA, realizadas en calidad de Responsable de Seguridad y Salud, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">Nº de obras</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">1</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> </table> <p>Los puntos no son acumulativos.</p>	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2
Nº de obras	1	2 o más					
Puntos	1	2					
8	<p>Encargado de Obra: MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, de 2 obras, acreditada en obras de edificación de nueva planta, de uso no necesariamente sanitario, cuyo importe mínimo sea de 7.000.000 € de Presupuesto total incluido IVA, realizadas en calidad de encargado de obra, según la siguiente graduación:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">Nº de obras</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">1</td> <td style="width: 20%; text-align: center;">2 o más</td> </tr> <tr> <td>Puntos</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> </table>	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2
Nº de obras	1	2 o más					
Puntos	1	2					

Este criterio de adjudicación, a juicio de la recurrente vulnera los principios de igualdad, no discriminación y proporcionalidad en la formulación de los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato y el artículo 145.5 de la LCSP. Así mismo considera, que la experiencia como criterio de adjudicación no valora la oferta, sino a la empresa.

El artículo 145 de la LCSP establece:

“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales,

vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

(...)

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

(...)

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.

Las reticencias doctrinales y jurisprudenciales respecto a considerar experiencia como criterio de adjudicación, por tratarse de una cualidad que afecta a la aptitud para contratar de los licitadores y no a la valoración de sus ofertas, en los términos planteados por la recurrente, han sido superada por la LCSP que, como vemos, permite su inclusión como criterio de adjudicación siempre que calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

El informe 108/18 de la Junta de Consultiva de Contratación Pública del Estado en respuesta a una consulta planteada por la propia recurrente (CNC), señala: “De

acuerdo con la vigente legislación, la experiencia del personal de las licitadoras sí se puede tomar en consideración como criterio de adjudicación siempre que se cumplan dos condiciones:

Que el personal que se mencione en los pliegos esté encargado de la ejecución efectiva del contrato.

Que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato”.

Considera que la influencia de la experiencia en la calidad del servicio licitado *“equivaldría a una influencia relevante en la ejecución del contrato, de modo que no sólo no es inocua en la ejecución, sino que es un elemento importante para la ejecución del contrato”.*

En consecuencia, concluye que: *“Resulta ajustado a derecho que los pliegos identifiquen a determinados perfiles profesionales o puestos de los licitadores como relevantes en la ejecución efectiva del contrato y fijen su experiencia como un criterio de adjudicación del mismo.*

Las condiciones descritas en el artículo 145.2.2º de la Ley 9/2017 deben concurrir cuando se haga uso de esta posibilidad y sirven de parámetro de control de la legalidad de la cláusula contractual.

La definición de los concretos aspectos del pliego de cláusulas administrativas particulares debe tenerse en cuenta para valorar la posible desproporción de los criterios de adjudicación basados en la experiencia, sin que quepa hacer un pronunciamiento apriorístico de la cuestión.”

En el caso que nos ocupa, no existe duda de que el personal que se menciona en los pliegos esté encargado de la ejecución efectiva del contrato, por lo que queda por dilucidar si la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato.

Para resolver esta cuestión, como señala el dictamen citado, debe analizarse el contenido de los pliegos, en nuestro caso el proyecto de obras a ejecutar, ya que no puede enjuiciarse de manera apriorística.

En definitiva, la recurrente debería acreditar, a la vista de las funciones que en la ejecución de la obra tienen cada uno de los técnicos adscritos, que su aportación no afecta de manera significativa a la ejecución de esta obra.

Pues bien, del análisis de las alegaciones de la recurrente no se encuentran justificaciones en este sentido, realizando una labor descriptiva del criterio controvertido, aportando de manera muy exhaustiva doctrina y jurisprudencia que este Tribunal conoce, pero sin aportar razones por las que este criterio es desproporcionado o limitativo de la concurrencia. Únicamente hace referencia a las circunstancias del sector para que la exigencia no resulte en definitiva un impedimento a la libre concurrencia y a la participación en la licitación, haciendo referencia a la crisis del COVID y la guerra de Ucrania.

Como ejemplo para sostener su tesis señala que

“cualquier Jefe de Obra que no haya ejecutado o intervenido en al menos, 3 hospitales en los últimos 10 años (ya que no sirven las obras de edificación ni las infraestructuras terrestres) NO TENDRIA NI UN SOLO PUNTO en este criterio cualitativo”.

Sin embargo, como señala el órgano de contratación, como se indica en la respuesta publicada en la aclaración a la pregunta n.º 1 formulada por los licitadores, se entiende que esta experiencia adicional no tiene por qué haberse realizado en los últimos 10 años. Por tanto, no es correcto afirmar que se exige acreditar cinco hospitales completos dentro de ese periodo para obtener la máxima puntuación.

Como señalábamos en el fundamento de derecho anterior, esta omisión justificativa no puede ser suplida por este Tribunal, en primer lugar, porque debe ceñirse en su enjuiciamiento a los fundamentos del recurso y por otro lado, porque carece de la

competencia técnica para realizarla, dado el carácter eminentemente técnico de la cuestión litigiosa.

Tampoco se puede olvidar que han concurrido cinco empresas a la licitación, sin que se haya presentado recurso contra los pliegos por ningún operador económico.

En consecuencia, procede la desestimación del presente motivo del recurso.

SÉPTIMO.- El órgano de contratación solicita la imposición de multa a la recurrente. Este Tribunal no aprecia que se den los supuestos legales y jurisprudenciales para su imposición.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Confederación Nacional de la Construcción (CNC) contra los pliegos que han de regir la licitación del “*Contrato de obras para la demolición del punto limpio existente y la construcción del edificio industrial y galería de instalaciones en fase 0 del Hospital Universitario la Paz*”, expediente A/OBR-003517/2025, licitado por el Servicio Madrileño de Salud.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución Nº 76/2025, de 12 de junio.

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 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL