Reclamación nº 542/2026
Resolución nº 569/2026

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

En Madrid, a 12 de noviembre de 2026

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por la representación legal de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (en adelante CNC) , contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de *"Obras de mejora de redes de saneamiento gestionadas por Canal de Isabel II, S.A., M.P. – plan sanea 2"*, expediente número 89/2026, licitado por el CANAL DE ISABEL II (en adelante CYII), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados, el 10 de agosto de 2026, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea; y el 18 del mismo mes, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en cinco lotes.

En fecha 29 de septiembre de 2026 se publicó la rectificación del Pliego de Clausulas

Administrativas Particulares (PCAP) en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el 30 de septiembre de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 8 de octubre de 2026 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El valor estimado del contrato asciende a 214.220.312,18 euros y su plazo de duración será de 60 meses.

Tercero.- El 19 de octubre de 2026, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 20 del mismo mes, la reclamación interpuesta por la representación de CNC contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

El 28 de octubre de 2026, la entidad contratante 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.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 203/2026, de 26 de octubre, hasta que se resuelva la reclamación y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- En cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato, éste tiene carácter privado y se encuentra sujeto al Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDLCSE). En consecuencia, a la reclamación le será de aplicación lo dispuesto en los artículos 119 y siguientes del mencionado Real Decreto.

El artículo 121.1 del RDLCSE establece, en cuanto al régimen jurídico de la reclamación, que le serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior, contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119, las disposiciones de la LCSP que regulan el recurso especial en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con determinadas especialidades.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 del RDLCSE, en relación con 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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver la reclamación interpuesta.

Segundo.- La reclamación ha sido interpuesto por persona legitimada para ello al tratarse de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se comprueba la representación legal del firmante de la reclamación.

Tercero.- En cuanto al plazo para la interposición de la reclamación, el artículo 121.1 del RDLCSE establece una regla específica para la impugnación de pliegos, disponiendo que el plazo de interposición de la reclamación tendrá una duración igual a la concedida para presentar proposiciones.

La reclamación se dirige específicamente contra la configuración resultante de las cláusulas modificadas el 29 de septiembre de 2026, no contra cláusulas ajenas a la rectificación. La reclamación se presentó el día 19 de octubre, dentro del plazo legalmente previsto.

Cuarto.- La reclamación se interpuso contra los pliegos que han de regir la licitación de un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a 5.404.000 de euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 119.2 c) del RDLCSE.

Quinto.- Primer motivo del recurso. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la reclamante.

Fundamenta su recurso en la desproporción de los requisitos exigidos a los dos Jefes de Obra. Infracción del artículo 27 del Real Decreto-ley 3/2020 y del artículo 76.3 de la LCSP.

El 29 de septiembre de 2026 CANAL DE ISABEL II publicó una nota informativa mediante la que reconoció la existencia de errores en las condiciones establecidas para acreditar la experiencia mínima de los Jefes de Obra contemplados en el apartado 5.2.1 del Anexo I.

La propia entidad contratante manifiesta que, revisadas las actuaciones integrantes del contrato, había comprobado que el 73 por ciento de las mismas se desarrolla en municipios de población igual o superior a 50.000 habitantes, razón por la cual la exigencia originaria de experiencia durante los cinco años anteriores y en municipios de población igual o superior a 150.000 habitantes no se correspondía con la necesidad del contrato.

Como consecuencia de dicha constatación, CYII procedió a modificar sustancialmente el apartado 5.2.1 del Anexo I.

En primer término, amplió de cinco a diez años el periodo dentro del cual puede acreditarse la experiencia de los dos Jefes de Obra.

En segundo término, sustituyó en todos los requisitos impugnados la referencia a municipios de población igual o superior a 150.000 habitantes por la de municipios de población igual o superior a 50.000 habitantes.

En tercer lugar, permitió que la experiencia en determinadas infraestructuras hidráulicas, inicialmente exigida a uno de los dos Jefes de Obra, pueda ser acreditada mediante un tercer Jefe de Obra diferente, que deberá disponer de la titulación y experiencia general exigidas y dedicación completa al contrato.

Finalmente, se trasladó la modificación del umbral demográfico al criterio de adjudicación del apartado 8 A) 2.1 y a los Anexos II bis y XI. Con motivo de la importancia de la modificación, CYII amplió además el plazo de recepción de ofertas, inicialmente previsto para el 9 de octubre, hasta el 17 de noviembre de 2026.

A su juicio, no estamos ante la simple corrección de una errata tipográfica. CYII ha reconsiderado la adecuación de requisitos sustantivos de acceso al procedimiento, ha reconocido expresamente que su configuración originaria no respondía a la necesidad contractual, ha aprobado una nueva redacción del PCAP y ha concedido a los operadores económicos un nuevo y amplio periodo para adaptar sus proposiciones.

Tras la rectificación, el apartado 5.2.1 del PCAP mantiene la obligación de adscribir a la ejecución dos Jefes de Obra distintos, con dedicación completa.

Además de una experiencia general mínima de tres años en la ejecución de obras hidráulicas, cada uno de los dos profesionales, individualmente considerados, debe acreditar durante los diez años anteriores experiencia como Jefe de Obra en las siguientes tipologías:

- Un kilómetro y medio de colectores de saneamiento de diámetro igual o superior a 400 milímetros e inferior a 1.000 milímetros, ejecutados en zanja, en zona urbana consolidada y en municipios de población igual o superior a 50.000 habitantes.

2- Medio kilómetro de colectores de diámetro igual o superior a 1.000 milímetros, igualmente ejecutados en zanja, en zona urbana consolidada y en municipios de población igual o superior a 50.000 habitantes.

3- Medio kilómetro de colectores de saneamiento ejecutados mediante galería en mina, nuevamente en zona urbana consolidada y en municipios de población igual o superior a 50.000 habitantes.

No se trata, por tanto, de exigir que el equipo adscrito disponga conjuntamente de las competencias necesarias, sino de imponer la acumulación de las tres experiencias especializadas en cada uno de los dos Jefes de Obra.

Por otro lado, el PCAP establece en los criterios de adjudicación, un total de 100 puntos, de los cuales 70 corresponden a la oferta económica y 30 a criterios técnicos evaluables mediante fórmulas. Dentro de estos últimos, 10 puntos, esto es, una tercera parte de toda la valoración técnica, corresponden precisamente a la experiencia adicional de esos mismos dos Jefes de Obra.

El criterio A) 2.1 valora los kilómetros adicionales ejecutados por cada uno de ellos en las mismas tipologías de colectores, con los mismos diámetros, procedimiento constructivo y condiciones urbanas exigidas como mínimo en el apartado 5.2.1. El propio pliego obliga a que los profesionales cuya experiencia se puntúe sean exactamente los mismos que se comprometan a adscribir a la ejecución del contrato.

La justificación de la fórmula se articula mediante una función de crecimiento asintótico que otorga mayor valor a los primeros kilómetros adicionales y limita la puntuación máxima por perfil a determinados umbrales.

El PCAP justifica esos máximos afirmando que, una vez alcanzados, la experiencia posterior aporta un valor añadido menos significativo por haberse adquirido ya un determinado nivel de conocimientos y habilidades.

A su juicio, los requisitos de experiencia exigidos a los dos Jefes de Obra. Infringen lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto-ley 3/2020 y del artículo 76.3 de la LCSP.

Considera que en el presente procedimiento la exigencia debe analizarse, además, partiendo de que CYII ya exige a los licitadores clasificación empresarial en el Grupo E, Subgrupo 1, Categoría 6, y añade a esa clasificación todo el compromiso de medios personales del apartado 5.2.

Discrepa de la extraordinaria acumulación de experiencias específicas que obligatoriamente debe concurrir, por duplicado, en cada uno de los dos Jefes de Obra y en todos los lotes del procedimiento, y alega, además, la inexistente justificación en el expediente.

Cada profesional tiene que reunir simultáneamente experiencia en tres categorías constructivas diferenciadas, con tres determinados metrajes mínimos, con distintos diámetros, incluyendo una técnica tan específica como la galería ejecutada en mina, y toda esa experiencia debe haberse adquirido en zona urbana consolidada de municipios de al menos 50.000 habitantes.

La consecuencia es una severa reducción del universo de profesionales susceptibles de adscripción. No basta con que un Jefe de Obra tenga una dilatada experiencia en saneamiento urbano. No basta con que haya dirigido kilómetros de colectores de gran diámetro. No basta con que haya ejecutado galerías en mina. Tampoco basta con que el conjunto de los dos Jefes de Obra reúna todas las especialidades necesarias. Los dos deben reunir individual y acumulativamente todas ellas.

CYII justifica el nuevo umbral demográfico en que el 73 por ciento de las actuaciones, consideradas globalmente, se encuentra en municipios de más de 50.000 habitantes. Esa cifra no acredita que la misma proporción concurra en cada uno de los cinco lotes y, menos aún, que en cada lote vayan necesariamente a ejecutarse colectores pertenecientes a las tres categorías exigidas a cada uno de los dos Jefes de Obra.

Es más, el PCAP contiene una previsión que resulta decisiva para el juicio de proporcionalidad. Canal reconoce expresamente que no puede determinar con precisión el alcance del objeto del contrato, porque dependerá de las situaciones específicas de las obras en cada zona geográfica, estableciendo un alcance mínimo del 50 por ciento del importe de adjudicación y un máximo potencial del 100 por ciento.

Especialmente reveladora resulta la justificación demográfica utilizada. CYII afirma que los municipios de menor tamaño presentan menor dificultad porque disminuyen los servicios afectados. Pero si el fundamento técnico de la exigencia está en la complejidad derivada de los servicios afectados, el parámetro relevante debería ser precisamente la complejidad técnica y urbana de la obra, no el dato censal abstracto del municipio.

Por otro lado, alega la ausencia de una justificación individualizada de la exigencia respecto de cada uno de los cinco lotes. Esta infracción se agrava por la configuración del procedimiento en lotes independientes.

Señala que la nota rectificativa se limita a afirmar que el 73 por ciento de las actuaciones del expediente se desarrolla en municipios de al menos 50.000 habitantes. Pero no se ofrece en esa rectificación la distribución del referido porcentaje por lotes, ni el volumen de kilómetros de cada diámetro que previsiblemente se ejecutará en cada uno, ni la extensión de actuaciones mediante galería en mina correspondiente a cada zona.

A su juicio, el principio de proporcionalidad no permite razonar que, porque determinada característica concurra en una mayoría del conjunto agregado de actuaciones, todos los operadores que aspiren a cualquiera de los cinco contratos deban acreditar el mismo historial técnico en dos profesionales distintos.

2. Alegaciones de la entidad contratante.

Se opone a las pretensiones de la reclamante en base a los siguientes argumentos:

a) Respecto a la proporcionalidad de la exigencia de dos perfiles de jefes de obra con experiencia requerida en el apartado 5.2.1 del Anexo I al PCAP, la reclamante pretende variar la configuración de los pliegos, permitiendo que se adscriba un "*equipo de trabajo*" indefinido para que entre todos acumulen la experiencia que se exige a los dos jefes de obra requeridos en esta fase de valoración de ofertas.

Respecto a esta afirmación, señala que el PPT en su apartado 4 prevé la adscripción, durante la ejecución, de un equipo de trabajo dimensionado conforme a la complejidad técnica, el volumen y la diversidad de las prestaciones previstas, evidentemente superior a dos perfiles. No obstante, con el fin de favorecer la concurrencia y evitar cargas desproporcionadas en la fase de licitación, CYII no exige a los licitadores que acrediten anticipadamente la disponibilidad ni la experiencia de la totalidad de dicho equipo sino únicamente de dos perfiles con al menos determinada experiencia. Por tanto, no se sustituye el equipo de trabajo por dos profesionales ni se exige que estos absorban todas las funciones del equipo, sino que se limita la acreditación valorable a los dos perfiles que desempeñarán una función esencial en la dirección y organización de la ejecución.

La elección de los jefes de obra como perfiles valorables no es caprichosa, al respecto simplemente mencionar el VII Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción, donde la figura de jefe de Obra aparece dentro del sistema de clasificación profesional del Anexo X, en el área funcional de Gestión Técnica, Diseño

y Planificación, en el Grupo Profesional 7, junto con otros puestos de responsabilidad técnica y organizativa de alto nivel.

La concurrencia de las tres experiencias especializadas en cada jefe de obra responde precisamente a la función transversal y de coordinación que corresponde a dichos perfiles. No se pretende que cada uno ejecute materialmente todas las especialidades, sino garantizar que quienes asumirán la dirección inmediata de los trabajos dispongan de una experiencia suficientemente completa para comprender, integrar y coordinar las distintas actuaciones comprendidas en el contrato.

Señala que los contratos incluidos en el Plan SANEA 2 no tienen por objeto la ejecución de una actuación singular previamente definida, sino la ejecución durante un período de sesenta meses de una cartera de actuaciones de saneamiento susceptibles de desarrollarse simultáneamente en distintos municipios y mediante órdenes sucesivas de ejecución. La correcta organización de este sistema exige la adscripción permanente de dos Jefes de Obra con dedicación completa y capacidad para asumir indistintamente cualquiera de las principales tipologías de actuación susceptibles de presentarse durante la vigencia del contrato.

A su juicio, la experiencia común exigida a ambos Jefes de Obra responde a una necesidad objetiva derivada directamente de la organización, duración y complejidad operativa del contrato objeto de licitación.

Destaca que la experiencia total exigida asciende a 2,50 km y puede acreditarse a lo largo de un periodo de diez años.

Por tanto, resulta adecuado, y en ningún caso desproporcionado, exigir que quienes van a desempeñar funciones permanentes de Jefe de Obra acrediten experiencia efectiva en las principales técnicas constructivas que van a gestionar durante la ejecución del contrato como así se desprende del contenido del del PPT, coincidente plenamente con los tipos de experiencia exigidos.

Finalmente, señala que la reclamante no justifica mediante argumentos técnicos de ningún tipo porque considera excesivo la acumulación en cada perfil de jefe de obra la experiencia solicitada claramente relacionada con el objeto del contrato, por lo que esta parte no puede más que solicitar que decaiga la pretensión de la CNC de alterar la configuración de los pliegos.

b) Respecto a la justificación específica de la experiencia requerida a los dos perfiles de jefes de obra en ejecución de colectores de saneamiento mediante galería ejecutada en mina, alega que dicha exigencia se encuentra plenamente justificada por las características técnicas de las actuaciones incluidas en el Plan SANEA 2.

Los Planes Directores constituyen instrumentos de planificación hidráulica y valoración preliminar de actuaciones. No constituyen proyectos constructivos de ejecución y, por tanto, no determinan de forma definitiva todas las soluciones constructivas finalmente necesarias.

La definición detallada de cada actuación se realiza posteriormente mediante los correspondientes proyectos constructivos, en los que se concretan las profundidades reales de implantación, los condicionantes geotécnicos, las interferencias existentes y el procedimiento constructivo más adecuado.

De acuerdo con las normas técnicas de CYII, se deberán emplear secciones visitables siempre que la rasante hidráulica de los colectores supere los 4,50 m de profundidad en casco urbano o 5,00 m en zonas no urbanizadas, circunstancia que puede requerir la ejecución mediante galerías en mina. En consecuencia, la galería en mina no constituye una técnica excepcional o ajena al objeto del contrato, sino una solución constructiva plenamente integrada dentro del conjunto de técnicas previsibles para la ejecución de las infraestructuras objeto del contrato como así se desprende de la redacción del apartado 7 del PPT.

En definitiva, la experiencia exigida en esta materia responde, por tanto, a una necesidad real y directamente conectada con las funciones que deberán desarrollar los profesionales adscritos a la ejecución.

c) La proporcionalidad de los requisitos exigidos para los dos perfiles de Jefes de obra se encuentra además respaldada por los datos objetivos de planificación que sirven de base al procedimiento.

Los datos anteriores ponen de manifiesto que:

- Primero, todos los lotes incluyen volúmenes significativos de colectores de los dos rangos de diámetro respecto de los cuales se exige experiencia mínima.

- Segundo, los porcentajes de actuaciones situadas en municipios iguales o superiores a 50.000 habitantes oscilan entre el 64 % y el 99 %, lo que justifica plenamente la experiencia exigida en este tipo de entornos urbanos.

- Tercero, la ejecución mediante galería en mina tiene una presencia especialmente relevante en los lotes 3, 4 y 5, alcanzando magnitudes de 3.086, 5.411 y 1.782 metros respectivamente. Por los motivos expuestos en la alegación referida en el apartado 2) anterior, estas magnitudes responden a las soluciones identificadas en el actual nivel de planificación y no constituyen una delimitación definitiva de los procedimientos constructivos que finalmente resultarán necesarios. Será la posterior definición de los proyectos constructivos, atendiendo a las profundidades reales, condiciones geotécnicas, interferencias con servicios existentes y restantes condicionantes de ejecución, la que determine el procedimiento constructivo finalmente aplicable a cada actuación. Por ello, la ausencia actual de metros expresamente identificados como ejecución en mina en un determinado lote no permite excluir que dicha solución resulte necesaria durante los sesenta meses de vigencia del contrato.

d) Rectificación del PCAP respetando el principio de proporcionalidad:

La revisión realizada por el órgano de contratación tuvo por finalidad analizar la proporcionalidad de los requisitos inicialmente previstos y favorecer la concurrencia sin comprometer las necesidades de ejecución del contrato.

Incluye la rectificaciones realizadas que ya han sido expuestas anteriormente, dándose por reproducidas.

Señala que todas estas medidas tienen como efecto directo ampliar el universo de profesionales aptos y facilitar la participación de operadores económicos.

e) Justificación de la experiencia requerida para los dos perfiles de Jefes de obra en municipios iguales o superiores a 50.000 habitantes.

La referencia a municipios iguales o superiores a 50.000 habitantes en la experiencia requerida a los dos perfiles de Jefes de obra tampoco constituye un requisito arbitrario. Debe tenerse en cuenta que en el apartado 5.2.1 del Anexo I al PCAP se exige simultáneamente que la experiencia para dichos perfiles haya sido obtenida en zonas urbanas consolidadas.

Las actuaciones desarrolladas en este tipo de entornos presentan condicionantes específicos relacionados con la coexistencia de servicios afectados el mantenimiento de tráfico rodado y peatonal la coordinación administrativa las afecciones urbanas las limitaciones de espacio y rendimiento y la reposición de infraestructuras urbanas.

La referencia poblacional actúa como parámetro objetivo complementario que permite acreditar experiencia previa en entornos urbanos de complejidad equiparable a los predominantes en el contrato objeto del procedimiento de licitación 89/2026.

f) Sobre la homogeneidad de los requisitos de experiencia de los perfiles de Jefes de

obras en los cinco (5) lotes del procedimiento.

La división del contrato en cinco lotes responde a criterios territoriales y organizativos. Si bien, debe tenerse en cuenta que todos los lotes comparten idéntica finalidad, duración, sistema de ejecución, funciones de los Jefes de Obra e idénticas tipologías constructivas principales.

La naturaleza homogénea de las prestaciones justifica plenamente que los requisitos mínimos exigidos a los responsables de la ejecución de las obras sean comunes para todos los lotes y por tanto sean comunes para los perfiles de Jefes de Obra requeridos en el PCAP.

3. Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si los requisitos exigidos a los dos Jefes de Obra a adscribir a la ejecución del contrato son ajustados a Derecho o por el contrario si conculca los principios de proporcionalidad y de limitación de la concurrencia.

Respecto a la adscripción de medios personales, el artículo 76 de la LCSP establece:

"Concreción de las condiciones de solvencia.
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.

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".

Al respecto, cabe poner de manifiesto lo señalado por este Tribunal en la Resolución 421/2024, de 7 de noviembre de 2024:

"(…) De la anterior regulación puede extraerse como conclusión que corresponde al órgano de contratación la determinación de sus necesidades de contratación y la elección tanto de los medios que exigirá para acreditar la solvencia de los licitadores, como de la concreción de esas condiciones de solvencia a través de la exigencia de medios personales que se adscribirán a la ejecución del contrato.

Ahora bien, esta facultad del órgano de contratación, tratándose de una potestad discrecional, precisa de la motivación de su ejercicio y se sujeta a los requisitos de resultar razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato y sin que pueda suponer una limitación de la libre concurrencia.(…)".

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".

En cuanto a la proporcionalidad de los requisitos exigidos, nos pronunciamos en la Resolución 263/2025, de 27 de junio, en la que indicábamos:

“ 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”.

En lo concerniente a su justificación, señala el artículo 116.4 de la LCSP que

“*En el expediente se justificará adecuadamente: (…) c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”.*

En el Anexo al informe de necesidad e idoneidad referido a la justificación de solvencia, se indica:

“*El artículo 77.1 a) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) obliga a que los licitadores se encuentren debidamente clasificados como contratistas de obras en contratos de valor estimado igual o mayor a 500.000 euros. Teniendo en cuenta que el valor estimado por lote del presente procedimiento es el siguiente:*
(….)
Los licitadores deberán acreditar su solvencia económica y financiera, y técnica o profesional mediante la presentación de la clasificación del propio licitador como contratista de obras en el Grupo (E) Subgrupo (1) Categoría (6) de conformidad con el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). En este sentido, el grupo y subgrupo requeridos se corresponden con el tipo de obras objeto del contrato. Finalmente, la categoría solicitada se ha fijado de conformidad con el artículo 26 del RGLCAP atendiendo al valor medio anual de los lotes, al tratarse de contratos de duración superior a un año. En este sentido, la categoría [6] corresponde a contratos cuyo valor estimado sea superior a 5.000.000 euros, tal y como ocurre en el presente caso”.

No consta la más mínima justificación de la experiencia exigida a dos Jefes de Obra distintos, adscritos a la ejecución del contrato con dedicación completa.

La motivación de los elementos esenciales que configuran la contratación debe ser conocida por los posibles interesados con carácter previo a la presentación de su oferta, constituyendo una garantía de la función revisora de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en sus ámbitos de actuación.

En este sentido, la STSJ Madrid de 9 de mayo de 2025 (Rec. 1171/2024), señala:

"*La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial (…) a la finalidad de que el interesado pueda conocer el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o insuficiencia notoria, en la medida que impide impugnar ese acto son seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuando dejan al interesado en situación de indefensión.*

Esta exigencia es consecuencia de la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos y supone no sólo una elemental cortesía, sino un riguroso requisito del acto de sacrificio de derechos".

Por esta circunstancia, las argumentaciones aportadas por la vía del informe emitido con ocasión del recurso presentado, no puedan convalidar la falta de motivación previa exigida en el citado artículo 116.4 de la LCSP.

En consecuencia, procede la estimación del presente motivo de la reclamación, con la consiguiente anulación de la citada cláusula.

Sexto.- Segundo motivo del recurso

1. Alegaciones de la reclamante

Se fundamenta en la disconformidad a Derecho del criterio A) 2.1 de valoración de la

experiencia adicional. Falta de acreditación de una afectación significativa a la mejor ejecución del contrato.

El artículo 66.2 del Real Decreto-ley 3/2020 permite valorar como criterio de adjudicación la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato, pero establece una condición material inequívoca: la calidad de ese personal debe poder afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato.

El apartado 5 del mismo artículo exige además que el criterio esté vinculado al objeto, se formule con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad y permita evaluar las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

En este contrato se atribuyen hasta 10 puntos a los kilómetros adicionales ejecutados por los dos Jefes de Obra, tomando exactamente como referencia las mismas tipologías sobre las que se construye el requisito mínimo.

La reclamante cuestiona que no se haya acreditado por qué la ejecución previa de esos concretos kilómetros adicionales, en esos concretos diámetros, mediante esos concretos métodos y necesariamente en municipios de más de 50.000 habitantes, determina una mejora significativa en la calidad de la ejecución de cualquiera de los cinco contratos que van a adjudicarse.

La explicación de la función exponencial indica cómo se distribuyen los puntos y por qué el crecimiento de puntuación se desacelera hasta alcanzar determinados máximos. También afirma que a partir de ciertos kilómetros adicionales la adquisición de conocimientos hace que nuevas unidades de experiencia aporten un valor proporcionalmente menor.

Eso puede explicar la forma matemática de la puntuación, pero no explica el presupuesto jurídico previo: por qué esa concreta experiencia pasada constituye un

indicador de calidad significativamente mejor de la futura prestación y por qué debe representar 10 puntos sobre 100 y una tercera parte de toda la puntuación técnica.

A su juicio, una cosa es justificar la curva de puntuación y otra muy distinta justificar el criterio.

No puede presumirse sin más que la experiencia adicional en galería ejecutada en mina de los dos Jefes de Obra produce una mejora significativa en un contrato en el que no se acredita, mediante la configuración examinada, qué volumen de obras de cada lote terminará ejecutándose con ese procedimiento.

2. Alegaciones de la entidad contratante

Se opone a la estimación del recurso por considerar que la valoración de experiencia adicional de los Jefes de Obra referida en el apartado 8 A) 2.1 del Anexo I al PCAP constituye un criterio de adjudicación directamente relacionado con la calidad de la ejecución del contrato, y queda justificada también en dicho apartado.

Indica que los perfiles de Jefes de obra cuya experiencia se valora quedarán obligatoriamente adscritos a la ejecución del contrato y asumirán funciones esenciales de organización, planificación y control. En este sentido, se valora la capacitación concreta de quienes ejecutarán efectivamente el contrato.

Añade que no es ajeno a la complejidad del mercado laboral y la posibilidad de que un perfil pueda dejar de prestar servicio a una empresa, no obstante, se ha establecido, tal y como exige la norma, la correspondiente salvaguarda para que la calidad de los perfiles valorados se asegure en fase ejecución, en este sentido el apartado 4 del PPT dispone:

"La sustitución de cualquiera de los trabajadores aportados por el licitador para el cumplimiento de la solvencia técnica y profesional deberá cumplir los mismos requisitos del apartado 5.2.1 del Anexo I del PCAP, así como los requisitos de los perfiles que haya ofertado y que hayan sido objeto de valoración conforme a lo

establecido en el apartado 8 del citado Anexo".

La experiencia adicional de dichos perfiles mejora objetivamente su capacidad para anticipar incidencias, coordinar actuaciones simultáneas, gestionar afecciones urbanas, adoptar decisiones técnicas complejas y organizar medios humanos y materiales, tal y como define el VII Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción para este tipo de personal.

Por otra parte, cabe poner de manifiesto que la ponderación prevista en el PCAP para el referido criterio de valoración es moderada y proporcionada. La experiencia adicional de los citados perfiles únicamente puede alcanzar una valoración máxima de diez puntos sobre cien.

Además, el modelo de valoración incorpora límites máximos y una función de crecimiento asintótico que evita que la acumulación ilimitada de experiencia genere ventajas desproporcionadas.

3. Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, la cuestión litigiosa se circunscribe a determinar si el criterio de adjudicación recogido en los pliegos es ajustado a Derecho.

El apartado 8 A) 2.1 del Anexo I al PCAP establece:

"A) 2. Criterios técnicos cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas ….30 puntos:
A) 2.1 Experiencia extra en número de kilómetros de ejecución de colectores de saneamiento en zona urbana de los dos perfiles de ingenieros "Jefes de Obra" sobre el número de kilómetros mínimo exigido para dichos perfiles en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I (máximo 10 puntos).

Se valorará, con hasta 10 puntos, la experiencia extra de los dos Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, ingenieros Técnicos de Obras Públicas o Ingenieros

Civiles, o Máster o Grado habilitante para el ejercicio de algunas de dichas titulaciones con funciones de Jefe de Obra, recogidos en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I , en la ejecución de colectores de saneamiento ejecutados mediante instalación en zanja y en la ejecución de colectores de saneamiento mediante galería ejecutada en mina, en zona urbana sobre el mínimo referido en dicho apartado y con las características referidas en el mismo, por parte de cada uno de los dos perfiles propuestos por el licitador para esta valoración, con el fin de mejorar la calidad de la ejecución de las obras incluidas en el contrato.

Los dos ingenieros "Jefes de Obra" ofertados por el licitador para la valoración del presente criterio técnico deben ser los mismos que el licitador se comprometa a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato en cumplimiento del apartado 5.2.1 del Anexo I del PCAP.

Para su cálculo se empleará la siguiente fórmula: $Pi = P1i + P2i$".

Donde:
Pi = Valoración correspondiente a la oferta i.

P1i= Valoración otorgada en función de la experiencia extra por número de kilómetros adicionales de ejecución de colectores de saneamiento ejecutados mediante instalación en zanja y ejecución de colectores de saneamiento mediante galería ejecutada en mina, en zona urbana consolidada en municipios iguales o superiores a 50.000 habitantes acreditados por uno de los dos perfiles de Jefe de Obra (descritos en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I) propuesto por la empresa i, por encima de la experiencia mínima requerida para dicho perfil en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I.

P2i= Valoración otorgada en función de la experiencia extra por número de kilómetros adicionales de ejecución de colectores de saneamiento ejecutados mediante instalación en zanja y ejecución de colectores de saneamiento mediante galería ejecutada en mina, en zona urbana consolidada en municipios iguales o superiores a 50.000 habitantes acreditados por el segundo perfil de Jefe de Obra (descritos en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I) propuesto por la empresa i, por encima de la experiencia mínima requerida para dicho perfil en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I.

En este sentido para cada uno de los DOS jefes de obra se establecen las siguientes valoraciones:
$P1i = P1ci + P1Ci + P1gi$

$P2i = P2ci + P2Ci + P2gi$

Con objeto de simplificar el desarrollo de las funciones anteriores se propone la siguiente función genérica, donde x hace referencia a cada uno de los dos jefes de obra (x=1, corresponde con uno de los perfiles de Jefe de Obra y x=2, corresponde con el otro de los perfiles de Jefe de Obra):

$Pxi = Pxci + PxCi + Pxgi$

Pxci: Valoración en función del número de kilómetros extra de ejecución de colectores de saneamiento, con diámetros iguales o superiores a 400 mm y menores de 1.000 mm (400 mm ≤Φ < 1.000 mm), ejecutados mediante instalación en zanja, en zona urbana consolidada en municipios iguales o superiores a 50.000 habitantes acreditados para uno de los dos perfiles de Jefe de Obra (descritos en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I) propuesto por la empresa i por encima de la experiencia mínima requerida para dicho perfil en el apartado 5.2.1 del presente Anexo I.(….)".

Respecto a los criterios de valoración, el apartado 5 del artículo 66 del RD-LCSE establece:

"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 condiciones 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 clara y objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán a la entidad contratante 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."

Con relación a la experiencia como criterio de adjudicación, el artículo 66.2 del RD-LCSE establece que para valorar la mejor relación calidad-precio la entidad contratante podrá incluir entre otros aspectos:

" 2º 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".

A este respecto, este Tribunal, en la Resolución 263/2025, de 27 de junio de 2025 manifestaba:

"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.(…)".

En el caso que nos ocupa, no existe duda de que el personal que se menciona en los pliegos estará 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 realizar este juicio sería necesario relacionar las experiencias valoradas con la realidad de las prestaciones que cada Jefe de Obra ejecutará, identificar qué mejora objetiva produce la experiencia adicional, determinar por qué dicha mejora es significativa y establecer parámetros que permitan conectar los kilómetros históricos con una superior calidad de ejecución.

No consta en el expediente de contratación la más mínima justificación al respecto. La motivación de los elementos esenciales que configuran la contratación debe ser conocida por los posibles interesados con carácter previo a la presentación de su oferta, constituyendo una garantía de la función revisora de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en sus ámbitos de actuación.

Por esta circunstancia, las argumentaciones aportadas por la vía del informe emitido con ocasión del recurso presentado, no puedan convalidar la falta de motivación previa exigida en el artículo 116.4 de la LCSP.

En consecuencia, procede la estimación de este motivo del recurso, con la consiguiente anulación de la citada cláusula.

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

ACUERDA

Primero.- Estimar la reclamación en materia de contratación interpuesta por la representación legal de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN

(en adelante CNC) , contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de "*Obras de mejora de redes de saneamiento gestionadas por Canal de Isabel II, S.A., M.P. – plan sanea 2*", expediente número 89/2026, licitado por el CANAL DE ISABEL II, anulando los pliegos.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 203/2026, de 26 de octubre, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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