

**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 *“Proyecto ciudad de la salud: contrato de obras de instalación de una unidad de protonterapia en el Hospital Universitario La Paz”*, Expediente PA 9-2025 (A/OBR-003784/2025), 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 19 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 15.166,795,53 euros y su plazo de duración será de 17 meses.

A la presente licitación se han presentado tres 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

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales Nº 75/2025 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 19 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. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente

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

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) exige tener la siguiente clasificación como contratistas del Estado en los siguientes subgrupos:

Grupo C) Edificaciones

Subgrupo 2. Estructuras de fábrica u hormigón.

Subgrupo 3. Estructuras metálicas.

Subgrupo 4. Albañilería, revocos y revestidos.

Subgrupo 8. Carpintería de madera.

Grupo I) Instalaciones eléctricas

Subgrupo 5. Centros de transformación en Alta Tensión.

Subgrupo 6. Distribución en baja tensión.

Subgrupo 7. Telecomunicaciones e instalaciones radioeléctricas.

Subgrupo 9. Instalaciones eléctricas sin cualificación específica.

Grupo J) Instalaciones mecánicas

Subgrupo 1. Elevadoras o transportadoras.

Subgrupo 2. De ventilación, calefacción y climatización.

Subgrupo 4. De fontanería y sanitarias.

Subgrupo 5. Instalaciones mecánicas sin cualificación específica.

Grupo k) Instalaciones especiales.

Subgrupo 1. Cimentaciones Especiales.

Subgrupo 2. Sondeos inyecciones y pilotajes.

Subgrupo 4. Pinturas y metalizaciones.

Subgrupo 9 Instalaciones contra incendios.

Destaca la recurrente que se están exigiendo 16 subgrupos. Las reglas sobre clasificación tienen una extraordinaria importancia, ya que garantizan la capacidad del licitador frente a la Administración y la igualdad en la contratación pública.

Por otro lado, la Cláusula 1. Apartado 8. – “Solvencia económica financiera y técnica”- en el subapartado 8.3 “Concreción de las condiciones de solvencia,” 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 Arquitecto, Arquitecto Técnico, Grado en Ingeniería de la Edificación, Grado en Ingeniería Civil o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, con experiencia en instalaciones radiactivas de segunda o primera categoría que hayan requerido encofrados de hormigón superiores a 1 metro de espesor. Debe aportar la experiencia indicando qué tecnología ha sido, como búnkeres de aceleradores lineales de radioterapia, aceleradores de protones / hadrones ligeros o pesados, como ciclotrones, o ciclosincrotrones, o sincrotrones, o instalaciones nucleares o cualquier otra instalación donde haya habido producción de neutrones.

- Un jefe de producción, con al menos titulación universitaria de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Grado en Ingeniería de la Edificación, Grado en Ingeniería Civil o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

- Un jefe de oficina técnica y Responsable BIM, con 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.

- Un coordinador y modelador BIM especializado en las disciplinas de arquitectura y estructura, con titulación profesional de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Grado en Ingeniería de la Edificación, Grado en Ingeniería Civil o Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

- Un coordinador y modelador BIM especializado en la disciplina de instalaciones, con titulación profesional de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Grado en Ingeniería de la Edificación, Ingeniero industrial, Ingeniero técnico industrial.
- Un responsable de instalaciones, con titulación profesional de Ingeniero Industrial.
- 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 Jefe de oficina técnica que asume las funciones de Responsable BIM deberá acreditar además al menos 5 años coordinando proyectos bajo la metodología BIM, con experiencia demostrable en 4D y 5D BIM.

Para los coordinadores-modeladores BIM, se requiere una experiencia mínima de 5 años coordinando /modelado sus respectivas especialidades en el ámbito de la construcción.

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.

Sustitución de algún miembro del equipo técnico mínimo Cualquier cambio o sustitución de los perfiles adscritos al contrato deberá ser autorizado previamente por el Hospital y realizado por profesionales con igual o superior cualificación y experiencia a la ofertada por el contratista”.

Este requisito de adscripción de medios personales que excluye al licitador que no lo cumpla, es extremadamente exigente, pues no es fácil encontrar un Jefe de Obra con experiencia en instalaciones radiactivas de segunda o primera categoría que hayan requerido encofrados de hormigón superiores a 1 metro de espesor. Y que además debe aportar la experiencia indicando qué tecnología ha sido, como búnkeres de aceleradores lineales de radioterapia, aceleradores de protones/hadrones ligeros o pesados, como ciclotrones, o ciclosincrotrones, o sincrotrones, o instalaciones nucleares o cualquier otra instalación donde haya habido producción de neutrones. Además de la capacitación técnica debe acreditar, al menos, 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.

Resulta 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 5 años coordinando proyectos bajo la metodología BIM, con experiencia demostrable en 4D y 5D BIM. 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”*.

Concluye manifestando la adscripción de medios personales exigidos no es razonable, ni justificada ni proporcional a la entidad y características del contrato, de manera que limita la participación de las empresas en la licitación y resulta un impedimento a la libre concurrencia.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Solicita el recurrente 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 traducen 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.

El edificio proyectado para albergar el nuevo equipo de protonterapia se compone de dos plantas bajo rasante y una estructura en superficie distribuida en planta baja y dos niveles adicionales. El elemento principal de la edificación es el búnker que contendrá el acelerador de protones, diseñado conforme a estrictos requisitos estructurales y de protección radiológica específicos para este tipo de tecnología. Este búnker estará conectado tanto con el Hospital, a través del actual edificio de Extracciones, como con el edificio anexo que integrará las áreas asistenciales, incluyendo consultas, diagnóstico y planificación, preparación de pacientes, así como espacios destinados al trabajo clínico y la formación. Adosados al búnker se ubicarán los módulos técnicos,

que alojarán los equipos e instalaciones necesarias para garantizar el funcionamiento óptimo tanto del sistema de protonterapia como del conjunto del edificio.

La instalación de una unidad de protonterapia conlleva una elevada complejidad técnica y operativa. La sala del acelerador debe cumplir con estrictos requisitos de estabilidad, asilamiento y precisión geométrica, además de ajustarse a rigurosas normativas de seguridad radiológica, de hecho, el Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante CSN) exige licencias específicas y controles periódicos para garantizar la seguridad de la instalación.

La CNC, y sus asociados conocen perfectamente que el objeto es la obra de instalación de una unidad de protonterapia en el Hospital Universitario la Paz. También es conocedor que la protonterapia es un tipo de radioterapia externa que utiliza haces de alta energía de protones para tratar el cáncer. Y precisa de la construcción de instalaciones como un centro de transformación de energía propio o un gran búnker de hormigón que se deben conectar directamente con el área de Oncología. Estas instalaciones son escasas en España, como es perfectamente conocido por los operadores de la construcción en el ámbito sanitario, y superan con creces las dificultades tecnológicas que se encuentran al instalar por ejemplo quirófanos híbridos, salas de resonancia magnética, aceleradores lineales de fotones o ampliaciones.

La exigencia de clasificación resulta justificada en el presente expediente, a la vista de los siguientes elementos determinantes.

-Naturaleza de los trabajos: contrato de obra para la instalación de una unidad de protonterapia.

Edificio de nueva construcción que albergará el búnker destinado a la instalación del acelerador de protones, así como áreas asistenciales —consultas, diagnóstico y planificación, preparación de pacientes—, espacios de trabajo y formación, y salas técnicas equipadas con los dispositivos necesarios para su funcionamiento.

- Importe de la licitación: el importe de la licitación asciende a la cantidad de 18.351.822,59 euros.
- Valor estimado del contrato: 15.166.795,53 euros. Dado que no se prevén prórrogas ni modificaciones, el valor estimado del contrato coincide con la base imponible del mismo.
- Plazo de ejecución previsto: 17 meses.

La exigencia de clasificación en determinados subgrupos por parte del órgano de contratación constituye una decisión técnica que se enmarca dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica administrativa, tal y como ha sido reconocido de forma reiterada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.gr. Resoluciones 273/2023 y 448/2023 entre otras), así como por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, Resolución 276/2019 de 26 de junio entre otras, *“(...) clasificación que se exija en el pliego ha de ser ajustada al objeto del contrato, no lo es menos que, en aquellos casos en los que pueda advertirse un margen de apreciación a la hora de encajar las concretas prestaciones definidas en los pliegos rectores de la contratación en uno o varios grupos o subgrupos de clasificación deberá reconocerse un ámbito de discrecionalidad en la decisión del órgano de contratación de exigir una concreta clasificación, siempre que efectivamente la misma se acomode al objeto contractual y que dicha decisión no pueda estimarse como irrazonable o arbitraria”*.

Adscripción de medios personales

El recurrente solicita la declaración de nulidad o, subsidiariamente, la anulabilidad de la adscripción de medios, sin concretar ni justificar de forma suficiente en qué vulnerarían los principios de concurrencia, igualdad de trato o proporcionalidad. La alegación carece de una fundamentación específica que permita apreciar una infracción de los principios rectores de la contratación pública, el recurrente se limita a repetir los artículos de la ley donde se recogen las obligaciones de la Administración en la preparación de la licitación, pero no indica por qué se vulnera.

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 a la recurrente CNC que se produce en el momento de presentación de la proposición, no exigiéndose su disposición por parte del contratista en este íterin 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.

Añade que los hospitales son infraestructuras críticas y altamente especializadas cuya edificación presenta particularidades técnicas que los diferencian sustancialmente del resto de construcciones del ámbito civil. Su diseño arquitectónico y funcional debe responder a elevados estándares de complejidad, integrando sistemas electromecánicos avanzados, instalaciones de climatización y ventilación con control

ambiental estricto, redes de distribución de gases medicinales, protección radiológica, y circuitos funcionales segregados para pacientes, personal sanitario, materiales y residuos. La ejecución de esta obra debe desarrollarse en un entorno de alta sensibilidad, dado que se trata de un hospital en pleno funcionamiento cuya actividad asistencial no puede verse interrumpida en ningún momento.

Por estos motivos, se ha solicitado experiencia previa en obras hospitalarias, al menos dos años?, 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. Su conocimiento es esencial para una planificación eficaz y una ejecución segura, más teniendo en cuenta, la complejidad y precisión que requiere la construcción del bunker.

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 de que??, este se ha establecido dentro de un plazo razonable y proporcionado, en coherencia con lo previsto en el apartado 8.2.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (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.

Por lo que respecta al requisito de experiencia en instalaciones radiactivas de segunda o primera categoría que hayan requerido encofrados de hormigón superiores a 1 metro de espesor, indica que el búnker de protonterapia constituye el elemento esencial del proyecto, siendo una infraestructura crítica para garantizar la protección radiológica de la instalación. Su ejecución no puede desvincularse del suministro del equipo de protonterapia, ya que sus características constructivas están directamente condicionadas por los requisitos del fabricante (en este caso, IBA) y por las exigencias del CSN.

Tercero. - Consideraciones del Tribunal

En cuanto al fondo del recurso, se concreta en la determinación de si la clasificación y 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.

Respecto a la clasificación exigida, la recurrente considera que es excesiva y no está justificada.

Sin embargo, en la memoria justificativa del contrato se justifica la elección del grupo y subgrupo correspondiente. La recurrente no realiza la más mínima argumentación sobre la excesiva clasificación recogida en los pliegos, limitándose a reproducir la clasificación exigida, pero sin argumentar que grupos o subgrupos requeridos son desproporcionados y limitativos de la concurrencia, 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 de 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

“(...) 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. Por otro lado, la sala del acelerador debe

cumplir con estrictos requisitos de estabilidad, asilamiento y precisión geométrica, además de ajustarse a rigurosas normativas de seguridad radiológica, de hecho, el Consejo de Seguridad Nuclear (en adelante CSN) exige licencias específicas y controles periódicos para garantizar la seguridad de la instalación.

Desde este punto de vista, debe admitirse la complejidad técnica de la obra, en los términos recogidos en el artículo 76 de la LCSP.

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

La recurrente 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 5 años coordinando proyectos bajo la metodología BIM, con experiencia demostrable en 4D y 5D BIM. Y la misma experiencia respecto a los modeladores-coordinadores.

Lo que no justifica la recurrente es por qué considera excesiva esas exigencias relacionándolas con las obligaciones que cada profesional debe asumir en la ejecución del proyecto de obras.

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 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. Realiza afirmaciones como *“no es fácil encontrar un Jefe de Obra con experiencia en instalaciones radiactivas de segunda o primera categoría que hayan requerido encofrados de hormigón superiores a 1 metro de espesor”*, sin mayor profundidad y sin la aportación de pruebas que la sostengan.

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 tres 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 que no valora la oferta, sino a la empresa, con la discrecionalidad que esto supone. Enumera 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.

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 y 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 o 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 puntuación adicional (hasta 25 puntos), el Pliego no establece una limitación temporal específica. Por tanto, no es correcto afirmar que se exige acreditar cinco hospitales completos dentro de un periodo de 10 años para alcanzar la máxima puntuación.

Respecto a la cuestión del periodo de experiencia acreditable, se reitera lo indicado en la consideración tercera, ya que la afirmación sobre un límite temporal deriva de supuestas aclaraciones a los licitadores que no constan en el expediente.

En relación con la naturaleza de la experiencia acreditable, la parte recurrente pretende vincular la experiencia en encofrados de hormigón de 1 metro de espesor con la exigencia de que las obras adicionales deban corresponderse con hospitales que cuenten con instalaciones radioactivas de primera o segunda categoría. Sin embargo, el Pliego no establece tal requisito.

El criterio de adjudicación indica literalmente que *“como obras similares se entenderán aquellas de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales”*. Esta definición incluye tanto obras de nueva planta como intervenciones sobre edificios existentes, abarcando una amplia variedad de situaciones técnicas y organizativas que reflejan adecuadamente los retos del contrato objeto de licitación. Además, esta condición no se ve restringida por otros factores como el presupuesto de ejecución, la superficie construida, la titularidad del centro (pública o privada), ni la naturaleza específica de las actuaciones (estructurales, funcionales o de instalaciones), consideración tercera, sin establecerse tampoco un límite temporal. Por tanto, la interpretación que pretende introducir el recurrente no responde ni se ajusta a la redacción del Pliego.

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	<u>Jefe de obra:</u> 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 <table><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> Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales. Los puntos no son acumulativos.	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	<u>Jefe de producción:</u> 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:								

	<table><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> Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales. Los puntos no son acumulativos.	Nº de obras adicionales	1	2 o más	Puntos	3	4
Nº de obras adicionales	1	2 o más					
Puntos	3	4					
3	<u>Jefe de oficina técnica</u>: 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: <table><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> Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales. Los puntos no son acumulativos.	Nº de obras adicionales	1	2 o más	Puntos	3	4
Nº de obras adicionales	1	2 o más					
Puntos	3	4					
4	<u>Coordinador-Modelador BIM especializado en arquitectura y estructuras</u>: 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: <table><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> Los puntos no son acumulativos	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2
Nº de obras	1	2 o más					
Puntos	1	2					
5	<u>Coordinador-Modelador BIM especializado en instalaciones</u>: 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: <table><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> Los puntos no son acumulativos.	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2
Nº de obras	1	2 o más					
Puntos	1	2					
6	<u>Responsable de instalaciones</u>: 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: <table><tr><td>Nº de obras adicionales</td><td>1</td><td>2 o más</td></tr><tr><td>Puntos</td><td>2</td><td>4</td></tr></table> Como obras similares se entenderán obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales Los puntos no son acumulativos.	Nº de obras adicionales	1	2 o más	Puntos	2	4
Nº de obras adicionales	1	2 o más					
Puntos	2	4					
7	<u>Responsable de Seguridad y Salud</u>: MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia acreditada en obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales, realizadas en calidad de responsable de seguridad y salud, según la siguiente graduación: <table><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> Los puntos no son acumulativos. Las obras aportadas en este apartado no pueden ser coincidentes con las presentadas a efectos de acreditación de solvencia.	Nº de obras	1	2 o más	Puntos	1	2
Nº de obras	1	2 o más					
Puntos	1	2					
8	<u>Encargado de obra</u>: MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia acreditada en obras de nueva edificación, reforma o ampliación de hospitales, realizadas en calidad de encargado de obra, según la siguiente graduación: <table><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> Los puntos no son acumulativos. Las obras aportadas en este apartado no pueden ser coincidentes con las presentadas a efectos de acreditación de solvencia.	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 alegados por la recurrente, han sido superada por la LCSP que como vemos permite su inclusión como criterio de adjudicación siempre que la 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 está 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 obra 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. Esta circunstancia no ha sido acreditada por la recurrente.

Respecto a la desproporción del criterio de adjudicación, hay que señalar, del análisis de las alegaciones de la recurrente, que 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.

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 tres 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 *“Proyecto ciudad de la salud: contrato de obras de instalación de una unidad de protonterapia en el Hospital Universitario La Paz”*, Expediente PA 9-2025 (A/OBR-003784/2025).

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC N° 75/2025, 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