

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

En Madrid, a 16 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto 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 *“Construcción del nuevo Hospital General Universitario Gregorio Marañón, fase cero, correspondientes a la primera fase de las obras del plan funcional del complejo hospitalario”*, Expediente PA OBR -25-2025, A OBR 028671-2025, licitado por la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día de la fecha, este Tribunal 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 fecha de 22 de mayo de 2026, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 50.633.655,34 euros y su plazo de duración

será de 22 meses.

Segundo. - El 10 de junio de 2026, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal CNC contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 1 de julio de 2026, 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 adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 119/2026, de 18 de junio, 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 de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones, sin que se hayan presentado por ninguno de los interesados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver el recurso en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en 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.

Así mismo, 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 22 de mayo de 2026 e interpuesto el recurso el día 10 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

La cláusula 9.5 impone una adscripción de medios desproporcionada, no justificada y restrictiva de la concurrencia.

La cláusula 9.5 del PCAP exige la especificación en la oferta de los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Bajo una alegación genérica basada en la complejidad técnica del contrato, impone la constitución de un equipo técnico mínimo con carácter de obligación esencial. Ese equipo comprende, al menos, jefe de obra, jefe de producción, técnico de apoyo al jefe de producción, responsable de instalaciones, técnico de apoyo al responsable de instalaciones, equipo integrante de oficina técnica BIM, responsable de seguridad y salud, dos encargados de obra, técnico en control de calidad y medio ambiente y dos administrativos de obra.

El propio pliego añade que los datos deberán ser nominales y referidos a personas concretas, que todos ellos tendrán dedicación total, que cada tarea será desempeñada por personas diferentes y que el compromiso quedará integrado en el contrato como obligación esencial, de modo que su incumplimiento dará lugar a la resolución contractual conforme al artículo 211.1, letra f, de la LCSP.

El artículo 76.3 de la LCSP establece que la adscripción de 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. Este precepto contiene una regla de control, no una habilitación en blanco. La razonabilidad y proporcionalidad de la adscripción de medios no se presume por la mera invocación a *“la complejidad de una obra hospitalaria”*. Deben justificarse en el expediente, con arreglo al artículo 116.4 de la LCSP, los criterios de solvencia técnica y profesional y los compromisos de adscripción que puedan restringir la concurrencia.

La cláusula 9.5 no exige solo experiencia hospitalaria, sino que exige una combinación excepcional de requisitos acumulativos.

El problema jurídico no radica en que se exija experiencia cualificada a determinados perfiles principales. El problema radica en la acumulación de requisitos que actúan a modo de filtro excluyente. El pliego exige; 1.- identificación nominal, 2.- personas distintas para cada tarea, 3.- dedicación total, 4.- permanencia total en la obra hasta su recepción, experiencia en las mismas funciones, 6.- certificación individualizada, 7.- ejecución completa, 8.- periodo temporal acotado, 9.- superficie mínima, 10.- presupuesto mínimo y, para diversos perfiles, 11.- experiencia hospitalaria o sanitaria específica.

La suma de todos esos requisitos, a modo de filtros, convierte la adscripción de medios en una verdadera solvencia personal reforzada, añadida a la clasificación empresarial, que no atiende a la capacidad real de ejecutar la obra, sino a la posesión de currículos

singulares y de muy difícil obtención en el mercado laboral. El resultado, finalmente, no es seleccionar empresas capaces, sino excluir o penalizar a quienes pueden ejecutar la obra con solvencia acreditada mediante clasificación, experiencia empresarial y equipos profesionales cualificados procedentes de edificación compleja, sanitaria, docente, investigadora, industrial, logística o pública en funcionamiento.

Por otro lado, alega la escasez objetiva de obras hospitalarias suficientes. La exigencia se proyecta sobre un mercado ínfimo. No se trata en este apartado de demostrar la inexistencia absoluta de profesionales, sino de acreditar que el requisito reduce artificialmente el universo de licitadores y profesionales disponibles. En materia de proporcionalidad bastaría con comprobar que el órgano de contratación no ha explicado por qué no sirven experiencias análogas menos restrictivas, ni por qué deben acumularse obra hospitalaria, obra completa, mismas funciones, mismo periodo, superficie, presupuesto, dedicación total y certificación nominal.

La propia Plataforma de Contratación del Sector Público y los datos abiertos agregados permiten comprobar que, dentro de las obras públicas, los contratos específicamente vinculados a establecimientos hospitalarios constituyen una fracción mínima. A partir de los datos abiertos agregados por CPV para el periodo 2022 a 2026, los contratos de obras bajo el CPV 45215140, “trabajos de construcción de establecimientos hospitalarios”, representan aproximadamente el 1,74 por ciento de los contratos de obras del CPV general 45000000, trabajos de construcción. Incluso si se toma el CPV sanitario más amplio 45215100, “trabajos de construcción de edificios relacionados con la salud”, el porcentaje se sitúa en torno al 5,79 por ciento. Esos porcentajes, ya reducidos, incluyen obras menores, reformas parciales, centros de salud, actuaciones sin hospital en funcionamiento, contratos de muy baja cuantía y obras que no alcanzan ni remotamente veintitrés mil metros cuadrados ni treinta y cinco millones de euros de presupuesto de ejecución por contrata.

Por otro lado, sostiene que la clasificación empresarial y la solvencia de la empresa ya cubren el riesgo principal de ejecución. La empresa licitadora no concurre sin

solvencia. En los contratos de obras de este importe la clasificación acredita la aptitud empresarial para ejecutar prestaciones de la naturaleza y dimensión del contrato. La adscripción de medios puede complementar esa solvencia cuando la complejidad técnica lo justifique, pero no duplicarla ni sustituir el régimen legal de clasificación por una exigencia de currículos personales extraordinariamente cerrada.

Así mismo, alega que la identificación con nombre y apellidos y la exigencia de dedicación total desde la oferta también producen un efecto colusorio. El pliego exige que los datos aportados sean nominales y referidos a personas concretas. Además, impone dedicación total y permanencia total del equipo en la obra hasta la recepción por la propiedad. Puede parecer irrelevante esta exigencia para el profano, pero esta exigencia obliga al licitador a bloquear recursos profesionales de altísima escasez antes de saber si resultará adjudicatario, y ello en una licitación con plazo de ejecución de veintidós meses. La carga es especialmente intensa para empresas que no tienen en plantilla permanente todos los perfiles concretos, pero que podrían contratarlos, integrarlos o adscribirlos con plena garantía una vez adjudicado el contrato o durante la ejecución.

A continuación, realiza un análisis pormenorizado de cada uno de los medios personales a adscribir a la ejecución del contrato.

Primero. Jefe de obra.

El jefe de obra es el responsable de la organización general de los trabajos, la coordinación de medios humanos y materiales, la programación, la interlocución ordinaria con la dirección facultativa, el control de plazos, la gestión de subcontratistas, la resolución de incidencias y la ejecución conforme al proyecto.

Estas funciones son nucleares en cualquier gran obra de edificación compleja. La competencia relevante no es haber trabajado necesariamente en un hospital de más de 23.000 metros cuadrados y más de 35 millones de euros, sino haber dirigido obras

con complejidad técnica, pluralidad de oficios, instalaciones críticas, ejecución por fases, interacción con usuarios y exigencias severas de seguridad y continuidad funcional.

La exigencia de que la obra previa sea hospitalaria, completa, en las mismas funciones, en los últimos diez años, con superficie superior a 23.000 metros cuadrados y presupuesto superior a 35 millones de euros no añade una garantía cualitativa proporcionada respecto de la correcta ejecución del contrato. Lo que añade es una restricción cuantitativa muy intensa del mercado de profesionales disponibles.

Segundo. Jefe de producción.

El jefe de producción se ocupa de la planificación diaria de tajos, rendimientos, organización de recursos, control de subcontratas, seguimiento de unidades de obra, mediciones, cumplimiento de planificación parcial y coordinación con encargados.

Su función no es definir la estrategia hospitalaria general, sino transformar el proyecto y el programa en producción material ordenada. La experiencia necesaria para ello se adquiere en cualquier obra de edificación compleja con múltiples unidades, instalaciones, subcontratistas, solapes de actividad y plazos exigentes.

La exigencia de dos grandes obras hospitalarias completas o dos años en cada una de ellas, con superficie superior a 18.000 metros cuadrados y presupuesto superior a 25 millones de euros, resulta excesiva. La capacidad de producción se acredita de forma suficiente mediante obras de edificación dotacional, industrial, terciaria o de infraestructuras edificatorias en uso, especialmente cuando hayan exigido coordinación de estructura, envolvente, instalaciones, acabados, pruebas, puesta en marcha y recepción.

Tercero. Técnico de apoyo al jefe de producción.

El técnico de apoyo al jefe de producción tiene funciones auxiliares de planificación, seguimiento de unidades, apoyo a mediciones, control de documentación técnica de obra, partes, coordinación de subcontratas y soporte al jefe de producción.

Su incidencia en la estrategia global del contrato es subordinada. No adopta decisiones críticas autónomas sobre la continuidad asistencial del hospital, sino que ejecuta tareas técnicas de apoyo bajo la dirección del jefe de producción y del jefe de obra.

Exigirle tres certificados en obras sanitarias completas superiores a 2 millones de euros es desproporcionado, porque su función puede desempeñarse adecuadamente con experiencia en edificación general, instalaciones complejas, equipamientos públicos, obras industriales, rehabilitaciones integrales o reformas con usuarios.

Cuarto. Responsable de instalaciones.

El responsable de instalaciones debe coordinar y controlar instalaciones eléctricas, climatización, fontanería, saneamiento, protección contra incendios, ventilación, comunicaciones, integración con sistemas existentes, pruebas, legalizaciones y puesta en marcha.

Es cierto que el contrato incorpora instalaciones relevantes y que el hospital exige continuidad de suministros. Pero esta complejidad no es exclusiva del ámbito hospitalario. Las competencias más exigentes en instalaciones se adquieren con frecuencia en centros de proceso de datos, aeropuertos, metros, túneles, laboratorios, plantas farmacéuticas, edificios industriales de proceso, instalaciones energéticas, centros comerciales, hoteles de gran capacidad y edificios administrativos de alta ocupación.

En muchas de esas obras las exigencias del solapamiento de instalaciones, continuidad de servicio, legalizaciones administrativa, coordinación de instalaciones,

pruebas de puesta en marcha y seguridad operativa son iguales o superiores a las de una obra hospitalaria.

Por ello, exigir al responsable de instalaciones dos grandes obras hospitalarias completas o dos años en cada una, con superficie superior a 18.000 metros cuadrados y presupuesto superior a 25 millones de euros, restringe indebidamente la concurrencia. Lo relevante para este perfil no es el uso sanitario del edificio, sino la experiencia en instalaciones críticas, continuidad de suministro, integración con sistemas en funcionamiento, pruebas y puesta en marcha.

Quinto. Técnico de apoyo al responsable de instalaciones.

El técnico de apoyo al responsable de instalaciones realiza funciones auxiliares de seguimiento, documentación, coordinación parcial, control de planos, apoyo en pruebas y verificación de unidades.

No es razonable exigirle experiencia en obras sanitarias completas. Este perfil no define la estrategia de continuidad asistencial ni asume de forma autónoma la coordinación global de instalaciones críticas. Su aportación se integra bajo la dirección del responsable de instalaciones.

La experiencia en instalaciones eléctricas, mecánicas, climatización, protección contra incendios, telecomunicaciones o control en cualquier edificio complejo resulta plenamente suficiente para desempeñar sus funciones.

Sexto. Jefe de oficina técnica y BIM Manager.

El jefe de oficina técnica y BIM Manager tiene funciones de gestión documental, coordinación de modelos, control de información, integración de disciplinas, seguimiento de entregables, soporte a mediciones, coordinación de interferencias, actualización de modelos y preparación de documentación final.

Estas funciones son metodológicas y transversales. La metodología BIM no es hospitalaria. Es una herramienta de gestión de información aplicable a cualquier obra de edificación o infraestructura. La competencia relevante es haber coordinado modelos complejos, con varias disciplinas, interferencias, trazabilidad documental, entregables, mediciones y actualización durante obra.

Exigir dos grandes obras de edificación, con al menos una completa y otra de un año, en los últimos diez años, con superficie superior a 18.000 metros cuadrados y presupuesto superior a 25 millones de euros, resulta excesivo si se añade la necesidad de hacerlo en las mismas funciones y se vincula posteriormente a la valoración de más experiencia.

La experiencia BIM puede ser incluso más intensa en infraestructuras ferroviarias, aeroportuarias, centros de datos, edificios industriales, plantas farmacéuticas, universidades, laboratorios, edificios administrativos complejos, centros comerciales o grandes rehabilitaciones con instalaciones existentes.

Séptimo. Modeladores BIM de arquitectura, estructuras e instalaciones.

Los modeladores BIM desarrollan tareas de modelado, coordinación parcial, actualización de información, generación de documentación, detección de interferencias y soporte al BIM Manager.

Su función es técnica, instrumental y especializada por disciplina. No requiere experiencia hospitalaria. Requiere dominio de herramientas BIM, estándares de modelado, coordinación entre disciplinas, lectura de proyecto, actualización de información y generación de entregables.

La exigencia de certificados en obras completas superiores a 2 millones de euros puede ser razonable si se formula con carácter general, pero no debe vincularse a

tipología sanitaria ni a grandes hospitales. Un modelador de instalaciones procedente de un aeropuerto, centro de datos, planta industrial, laboratorio o estación ferroviaria puede tener una cualificación superior a la exigible en una obra hospitalaria.

La aportación de estos perfiles no afecta de manera significativa a la continuidad asistencial del hospital, pues no deciden fases, cortes, accesos ni coordinación clínica. Su cometido se limita a la gestión técnica del modelo bajo la supervisión del BIM Manager, del jefe de obra y de la dirección facultativa.

Octavo. Responsable de Seguridad y Salud.

El responsable de Seguridad y Salud debe velar por la aplicación de medidas preventivas, coordinación de actividades empresariales, control documental, seguimiento del plan de seguridad y salud, gestión de riesgos de obra, inspecciones y coordinación con los recursos preventivos.

Este perfil tiene relación con la seguridad en la ejecución, pero no exige experiencia exclusivamente hospitalaria. La prevención de riesgos en obras con usuarios, actividad concurrente, accesos restringidos, maquinaria, trabajos en altura, instalaciones, excavaciones, demoliciones, polvo, ruido y vibraciones se adquiere en múltiples tipologías.

Noveno. Encargados de obra.

Los encargados son responsables de la organización directa de tajos, cuadrillas, ejecución material, control inmediato de rendimientos, replanteos ordinarios, coordinación diaria con subcontratas y cumplimiento de instrucciones del jefe de obra y jefe de producción.

La exigencia de dos obras hospitalarias, en las mismas funciones, a tiempo completo y dedicación exclusiva durante al menos un año en cada una, en los últimos diez años,

con superficie superior a 23.000 metros cuadrados, y con determinados importes mínimos, resulta especialmente desproporcionada. deberá acreditar una experiencia mínima en 2 obras, ojo, que sumen 35 millones de euros y, al menos una, sea de más de 7 millones de euros.

El encargado no diseña la planificación general del hospital, no decide la estrategia de continuidad asistencial, no define protocolos sanitarios y no asume la interlocución principal con el órgano de contratación. Su función es de mando directo de ejecución material.

2. Alegaciones del órgano de contratación

De acuerdo con el artículo 28 de la LCSP, corresponde al órgano de contratación, determinar las necesidades a satisfacer mediante la celebración de los correspondientes contratos y determinar la forma de obtenerlas.

La adscripción de medios es un requisito de solvencia adicional que los órganos de contratación pueden exigir a los candidatos o licitadores para la ejecución de un contrato. La adscripción de los medios personales o materiales debe 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.

Hay que tener en cuenta que el contrato cuenta con un presupuesto máximo de licitación de 61.266.722,96 euros (IVA incluido) y un valor estimado de 50.633.655,34 euros. El factor crítico y preeminente que justifica las condiciones de los pliegos es que todas las actuaciones se llevarán a cabo en un hospital que se encuentra en pleno funcionamiento. La prioridad absoluta e inexcusable de la Administración es garantizar que la labor asistencial, la seguridad de los pacientes, la esterilidad de los entornos quirúrgicos y clínicos, y el tránsito de emergencias no se vean afectados ni un solo día durante los 22 meses de ejecución. La alteración del equilibrio operativo de un hospital de este volumen puede acarrear consecuencias críticas para la salud pública, lo que

fundamenta plenamente la exigencia de un equipo técnico con experiencia específica y contrastada en entornos de idéntica naturaleza. Trabajar en la parcela de un complejo hospitalario hiperespecializado de estas características —constituido por 15 edificios interconectados en los que desarrollan su actividad diaria más de 8.500 profesionales sanitarios y de soporte— impone una logística de una complejidad extrema. El entorno inmediato de la obra coexiste con flujos constantes y críticos: el tránsito ininterrumpido de ambulancias de soporte vital avanzado, el transbordo interno de pacientes entre pabellones, el abastecimiento de suministros médicos urgentes y la movilidad de miles de usuarios diarios. La ejecución de los trabajos no puede concebirse de manera aislada, sino como una intervención cuidadosa en el propio tejido circulatorio del hospital, donde cualquier error de planificación en los accesos, acopios o desvíos de tráfico provocaría el colapso de servicios esenciales.

Añade que el desarrollo de la obra exige un especial cuidado de las condiciones ambientales. El entorno constructivo genera de forma intrínseca polvo, vibraciones, ruidos y dispersión de partículas en suspensión que representan una amenaza real para la salud de los pacientes inmunodeprimidos ingresados en las áreas colindantes.

Nos encontramos ante una obra de una singularidad excepcional, incluso dentro de la ya compleja categoría de la infraestructura sanitaria. La naturaleza de los riesgos descritos evidencia que el éxito de la ejecución no depende únicamente de la capacidad constructiva genérica, sino de una disciplina organizativa hospitalaria que solo se adquiere mediante el liderazgo previo en proyectos de similar envergadura.

En cuanto a las alegaciones de la recurrente que aduce que el artículo 88 de la LCSP obliga a permitir la acreditación de solvencia mediante obras de «*naturaleza análoga*» y que la cláusula 9.5 cierra la puerta a licitadores al exigir una identidad plena (obras puramente hospitalarias), el órgano de contratación sostiene que la recurrente confunde los conceptos legales. El artículo 88 de la LCSP regula los criterios de solvencia técnica de la empresa (donde sí opera la analogía de códigos CPV), mientras que la cláusula 9.5 se fundamenta en el artículo 76.3 de la LCSP, relativo a

la adscripción de medios personales y cualificación profesional de las personas concretas destinadas a la ejecución.

La jurisprudencia consolidada de los Tribunales Administrativos avala que la Administración puede restringir los criterios de adscripción de los técnicos a una tipología concreta si está justificado. En este contrato, la analogía con centros docentes o industriales es técnicamente inviable: un hospital en funcionamiento alberga vectores de riesgo únicos (redes de gases medicinales a presiones críticas, climatizaciones con filtrado absoluto HEPA, aislamientos radiológicos y galerías de servicios saturadas). No existe analogía funcional real entre un jefe de obra que levanta un centro logístico y uno que debe coordinar cortes de suministros esenciales para la atención hospitalaria.

Respecto a las alegaciones de la recurrente referidas a que la cláusula 9.5 impone una «*solvencia personal reforzada*» al acumular 11 filtros concurrentes (identificación nominal, dedicación total, permanencia, certificados individuales, superficies y presupuestos mínimos, etc.), el órgano de contratación considera que la acumulación de requisitos no persigue restringir la competencia, sino mitigar un riesgo para la salud pública y la seguridad de las personas en general. La identificación nominal previa (nombres, apellidos y titulación) y la dedicación total a tiempo completo son plenamente conformes con el artículo 76.3 de la LCSP y resultan indispensables debido al volumen económico del contrato (más de 61 millones de euros, IVA incluido). Un proyecto que coordina la construcción de cuatro infraestructuras críticas simultáneas requiere que el personal técnico no diversifique su atención en otras obras. La exigencia de que los profesionales cuenten con currículos específicos es una garantía de ejecución frente a imprevistos: un equipo sin experiencia en la disciplina hospitalaria in situ generaría retrasos inasumibles o incluso accidentes que deben evitarse.

En relación con lo manifestado por la recurrente sobre el hecho objetivo de que “*no se presenten más de dos o tres ofertas en este tipo de licitaciones*”, el órgano de

contratación manifiesta que se han presentado a la visita obligatoria un total de 7 empresas(DRAGADOS, FERROVIAL, OHLA, ORTIZ, SACYR, SAN JOSÉ y VÍAS Y DESARROLLOS).

Respecto a las alegaciones de la recurrente de que fijar un marco temporal de 10 años es desproporcionado porque entre 2020 y 2022 el sector sufrió paradas por la COVID-19 y suspensiones por la crisis de suministros, el órgano de contratación sostiene que el argumento de la recurrente decae por su propia base de datos. El hecho de que en el periodo de referencia se hayan ejecutado y certificado grandes obras de la magnitud del Hospital 12 de Octubre (135.000 m² y más de 208 millones de euros), el Hospital de Teruel, el Hospital Vega Baja de Orihuela o el Hospital Joan XXIII de Tarragona demuestra de forma objetiva que sí existe un mercado activo y un número suficiente de proyectos de gran volumetría.

Respecto a lo alegado por ANC sobre que las empresas licitadoras ya acreditan su aptitud técnica y financiera mediante la obtención de la clasificación empresarial obligatoria para contratos de este importe, el órgano de contratación alega que la clasificación empresarial es un requisito general de aptitud que habilita formalmente a una empresa por su capacidad económica y técnica histórica (volumen global de obra). Sin embargo, la clasificación no garantiza en absoluto que el equipo humano concreto que se va a desplazar a pie de obra posea los conocimientos específicos que exige la intervención en un hospital de 15 edificios con flujos asistenciales críticos. El artículo 76.3 de la LCSP faculta expresamente a exigir compromisos de adscripción de medios como un requisito adicional y complementario a la solvencia general, con el fin de asegurar que el contratista dispone de la organización humana necesaria para ejecutar la prestación concreta de forma segura. No existe duplicidad, sino una legítima y necesaria gradación de garantías.

El análisis sistemático de la cláusula 9.5 evidencia no una acumulación indiscriminada de requisitos, sino una graduación estricta y coherente de exigencias en función de la

responsabilidad de cada perfil, plenamente conforme con los artículos 76, 88 y 116 de la LCSP y con la justificación contenida en la memoria justificativa.

A continuación analiza cada uno de los perfiles exigidos:

1. Jefe de obra

El PCAP dispone literalmente: *“El Jefe de Obra, acreditará mediante certificado una experiencia mínima en una obra completa, en las mismas funciones, en los últimos 10 años, emplazada en un hospital, con una superficie total construida superior a 23.000 m² y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 35 millones de euros.”*

La exigencia constituye el máximo nivel del sistema, coherente con la responsabilidad integral del puesto. El recurrente incurre en una valoración errónea, pues pretende presentar como excluyente lo que es una exigencia mínima singular (una única obra) plenamente proporcionada al volumen del contrato.

2. Jefe de producción

El PCAP establece: *“El Jefe de Producción (...) deberán presentar al menos 2 certificados donde se acredite que estas personas han realizado grandes obras hospitalarias completas o durante un periodo de 2 años cada una, en las mismas funciones, en los últimos 10 años, de al menos una superficie total construida superior a 18.000 m² y presupuesto (...) superior a 25 millones de euros cada uno.”*

Se aprecia ya un primer descenso de exigencia respecto del jefe de obra (menor superficie y presupuesto, y no necesariamente obras completas). El recurrente omite esta gradación y sostiene que bastaría cualquier obra compleja, lo que desconoce que la función se desarrolla en un entorno hospitalario en funcionamiento con exigencias operativas específicas.

Como aclaración, cabe comentar que tanto el Jefe de Producción como el Responsable de Instalaciones de la Fase Cero deben coordinar la conexión del nuevo Edificio Industrial y las áreas de Farmacia y Radioterapia con las acometidas generales del resto del complejo del Gregorio Marañón.

3. Técnico de apoyo al jefe de producción

El PCAP exige: *“deberán presentar al menos 3 certificados en los últimos 10 años, donde se acredite que estas personas han realizado trabajos (...) en obras sanitarias completas superiores a 2 millones de euros.”*

Aquí se produce un descenso drástico del nivel de exigencia, pasando de decenas de millones a 2 millones de euros. El recurrente incurre en exageración manifiesta al calificar esta exigencia de restrictiva.

Resulta obvio que la experiencia en obras de escasa dimensión no es homologable en este contexto, ya que en una obra hospitalaria en funcionamiento incluso los perfiles de apoyo operan en un entorno de elevada complejidad organizativa, con exigencias de coordinación, trazabilidad y control que no existen en obras ordinarias. La mera experiencia administrativa o técnica en proyectos de baja entidad no garantiza exposición a estos condicionantes críticos. Por ello, exigir una mínima entidad en las obras de procedencia no introduce una barrera, sino un umbral razonable que asegura capacidad real de adaptación a un entorno de alta criticidad operativa.

4. Responsable de instalaciones

El PCAP dispone: *“deberán presentar al menos 2 certificados donde se acredite que estas personas han realizado grandes obras hospitalarias completas o durante un periodo de 2 años cada una, en las mismas funciones, en los últimos 10 años, de al*

menos una superficie total construida superior a 18.000 m² y presupuesto (...) superior a 25 millones de euros cada uno.”

El nivel de exigencia es alto, el mismo que para el Jefe de Producción, pero ya inferior al del Jefe de Obra, lo cual resulta coherente con la criticidad técnica del puesto. El recurrente pretende equiparar esta función a cualquier instalación compleja, lo que es incorrecto dadas las singularidades hospitalarias.

5. Técnico de apoyo al responsable de instalaciones

El PCAP exige: *“deberán presentar al menos 3 certificados en los últimos 10 años, donde se acredite que estas personas han realizado trabajos (...) en obras sanitarias completas superiores a 2 millones de euros.”*

Se reproduce el nivel bajo propio de perfiles de apoyo, con umbral mínimo. El recurrente vuelve a sobredimensionar indebidamente la exigencia.

Es obvio que lo único que se busca con este umbral es garantizar que el profesional tiene suficiente experiencia en contextos de cierta dimensión, con coordinación de instalaciones, seguimiento documental y apoyo en ejecución, sin imponer exigencias elevadas. Se trata, por tanto, de un requisito básico y proporcionado, adecuado a su función de soporte dentro de una estructura técnica más cualificada.

6. Jefe de Oficina Técnica (BIM Manager)

El PCAP establece: *“deberá presentar al menos 2 certificados donde se acredite que esta persona ha realizado grandes obras de edificación, completa en al menos una de las obras y como mínimo 1 año en la otra, en las mismas funciones, en los últimos 10 años y con al menos una superficie total construida superior a 18.000 m² y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 25 millones de euros cada uno.”*

Aquí concurre una circunstancia decisiva: desaparece la exigencia hospitalaria. El recurrente sostiene lo contrario, incurriendo en una afirmación objetivamente inexacta. Por lo demás, se trata de un requisito proporcionado que lo único que busca es garantizar una experiencia efectiva en la gestión integral de modelos en obras de considerable dimensión, donde concurren múltiples disciplinas, gran volumen de información y coordinación técnica avanzada.

7. Modeladores BIM

El PCAP dispone: *“deberán presentar al menos 2 certificados (...) en obras de edificación completas superiores a 2 millones de euros.”*

Se trata de un nivel mínimo, sin especialización sanitaria. La alegación incurre nuevamente en distorsión del contenido del pliego.

Al limitarse el umbral a obras de edificación superiores a 2 millones de euros y sin exigir tipología hospitalaria, se establece un requisito básico y proporcionado, suficiente para garantizar manejo efectivo de herramientas BIM en proyectos con cierta complejidad, sin introducir barreras indebidas a la concurrencia.

8. Responsable de Seguridad y Salud

El PCAP establece: *“deberá acreditar una experiencia mínima en 2 obras completas de edificación de nueva planta, reforma o ampliación, de uso no necesariamente sanitario, que aislada o conjuntamente sumen 15.000.000 € (...) debiendo tener, alguna de ellas, un importe mínimo de 7.000.000 €.”*

Este requisito evidencia una flexibilización expresa del pliego, incompatible con la tesis de exigencia hospitalaria generalizada. El recurrente omite este extremo.

Como aclaración, cabe comentar que el umbral exigido a este perfil responde a la necesidad de garantizar experiencia en obras con nivel suficiente de complejidad preventiva, donde concurren riesgos reales derivados de la simultaneidad de actividades, presencia de usuarios y coordinación de múltiples agentes. Al no exigirse tipología sanitaria y situarse el umbral notablemente por debajo del presupuesto de la obra que aquí se licita, el pliego establece un requisito moderado y proporcionado, suficiente para asegurar capacidad operativa efectiva en un entorno con elevados estándares de seguridad.

9. Encargados de obra

El PCAP dispone: *“deberá acreditar una experiencia mínima en 2 obras hospitalarias, en las mismas funciones a tiempo completo y dedicación exclusiva, durante al menos un año en cada una de ellas, en los últimos 10 años. Cada una con superficie total construida superior a 23.000 m² y que aislada o conjuntamente sumen 35.000.000 € de presupuesto de ejecución por contrata, debiendo tener alguna de ellas, un importe mínimo de 7.000.000 € de Presupuesto total IVA incluido.”*

Este perfil presenta una exigencia intermedia, inferior a la del jefe de obra. El recurrente parece desconocer su papel operativo directo en entorno crítico.

Para mayor aclaración, aunque no debería ser necesario, cabe decir que el encargado de obra es el profesional que materializa las órdenes de la dirección de obra directamente ante los operarios y subcontratas a pie de tajo.

10. Técnico de control de calidad y medio ambiente

El PCAP exige: *“deberán presentar al menos 2 certificados en los últimos 5 años (...) en obras de edificación superiores a 2 millones de euros.”*

Se elimina cualquier exigencia hospitalaria y se fija un umbral mínimo muy inferior al valor estimado del contrato que se licita, lo que desvirtúa completamente la alegación del recurrente.

11. Administrativos de obra

El PCAP establece: *“deberán presentar al menos 2 certificados en los últimos 5 años (...) en obras de edificación superiores a 2 millones de euros.”*

Se trata del mínimo nivel de exigencia de todo el sistema, sin especialización alguna. La crítica del recurrente carece de base fáctica.

En definitiva, 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.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

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

La cláusula 9.5 del PCAP *“Concreción de los requisitos de solvencia”* establece

“La complejidad técnica del objeto del contrato lleva a que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 76. 2 de la LCSP, se exija que el licitador, se comprometa a constituir un equipo multidisciplinar (al que se le identificará como “equipo técnico mínimo”), atribuyéndole a tal compromiso el carácter de obligación esencial. Por ello el equipo técnico mínimo actuará bajo la coordinación de la persona que el adjudicatario designe

como director del equipo y deberá estar compuesto, al menos, por los siguientes perfiles profesionales:

Adscripción al menos de:

- *Un Jefe de Obra (con titulación profesional de Ingeniero o arquitecto o arquitecto técnico o graduado en edificación o ingeniería de edificación o Ingeniero Técnico o graduado en Ingeniería).*
- *Un Jefe de Producción (con al menos titulación universitaria superior, técnica o grado, tales como: Ingeniero o arquitecto o arquitecto técnico o graduado en edificación o ingeniería de edificación o Ingeniero Técnico o graduado en Ingeniería).*
- *Técnico de Apoyo de Jefe de Producción (Título de arquitecto técnico o graduado en edificación o ingeniería de edificación o Ingeniero Técnico o graduado en Ingeniería).*
- *Un Responsable de Instalaciones. (Con titulación profesional de ingeniero en la materia objeto de estas funciones).*
- *Técnico de Apoyo al Responsable de Instalaciones (Ingeniero Técnico o graduado en Ingeniería).*

Equipo integrante de Oficina Técnica BIM (gestión documental BIM) con al menos:

- *Jefe de Oficina Técnica (BIM MANAGER), con titulación profesional de Ingeniero o arquitecto o arquitecto técnico o graduado en edificación o ingeniería de edificación o Ingeniero Técnico o graduado en Ingeniería y formación específica en BIM.*
- *Tres Modeladores BIM uno para cada una de las disciplinas: arquitectura, estructuras e instalaciones, con formación acreditada para la función a desempeñar.*
- *Un Responsable de Seguridad y Salud, (con titulación profesional de arquitecto técnico, ingeniero en edificación o similar, o con titulación habilitante).*
- *Dos encargados de obra.*
- *Un Técnico en Control de Calidad y Medio Ambiente*
- *Dos Administrativos de Obra.*

Los datos aportados deben ser nominales y referidos a personas concretas. Todos ellos tendrán dedicación total.

Experiencia mínima exigida a los miembros del equipo técnico mínimo.

- *El Jefe de Obra, acreditará mediante certificado una experiencia mínima en una obra completa, en las mismas funciones, en los últimos 10 años, emplazada en un hospital, con una superficie total construida superior a 23.000 m² y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 35 millones de euros.*
- *Los Encargados deberá acreditar una experiencia mínima en 2 obras hospitalarias, en las mismas funciones a tiempo completo y dedicación exclusiva, durante al menos un año en cada una de ellas, en los últimos 10 años. Cada una con superficie total construida superior a 23.000 m² y que aislada o conjuntamente, sumen 35.000.000 € de presupuesto ejecución contrata, debiendo tener, alguna de ellas, un importe mínimo de 7.000.000 € de Presupuesto total incluido IVA.*

- *Los Administrativos de obra, el Técnico de Control de Calidad deberán presentar al menos 2 certificados en los últimos 5 años donde se acredite que estas personas han realizado trabajos en obras de edificación superiores a 2 millones de euros.*
- *Equipo Oficina Técnica BIM,*
 - *Jefe de Oficina Técnica (BIM MANAGER), deberá presentar al menos 2 certificados donde se acredite que esta persona ha realizado grandes obras de edificación, completa en al menos una de las obras y como mínimo 1 año en la otra, en las mismas funciones, en los últimos 10 años y con al menos una superficie total construida superior a 18.000 m2 y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 25 millones de euros cada uno. Se valorarán aspectos adicionalmente.*
 - *Del resto de componentes del equipo deberán presentar al menos 2 certificados donde se acredite que en los últimos 5 años, estas personas han realizado trabajos, en las mismas funciones, en obras de edificación completas superiores a 2 millones de euros.*
- *El Jefe de Producción y el Responsable de Instalaciones, deberán presentar al menos 2 certificados donde se acredite que estas personas han realizado grandes obras hospitalarias completas o durante un periodo de 2 años cada una, en las mismas funciones, en los últimos 10 años, de al menos una superficie total construida superior a 18.000 m2 y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 25 millones de euros cada uno.*
- *Técnico de Apoyo a Jefe de Producción y Técnico de Apoyo a Responsable de Instalaciones, deberán presentar al menos 3 certificados en los últimos 10 años, donde se acredite que estas personas han realizado trabajos, en funciones como Técnicos, en obras sanitarias completas superiores a 2 millones de euros.*
- *Responsable de Seguridad y Salud deberá acreditar una experiencia mínima en 2 obras completas de edificación de nueva planta, reforma o ampliación, 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.*

Cada una de estas tareas será desempeñada por personas diferentes.

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

Incumplimiento del compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales. El compromiso de dedicación o adscripción de los medios personales quedará integrado en el contrato, atribuyéndosele el carácter de obligación esencial a los efectos previstos en el artículo 211.1.f de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, por lo que su incumplimiento dará lugar a la resolución del contrato. Cualquier modificación en el equipo de obra por parte del adjudicatario, deberá tener previamente autorización del Órgano de Contratación y debe de ser por personas con la misma o superior cualificación y experiencia que la presentada en la oferta.

A tenor del artículo 28 de la LCSP es competencia del órgano de contratación definir las necesidades a satisfacer, lo que se necesita y cómo se necesita:

“1. Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”.

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

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

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

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

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

Si bien es cierto que el órgano de contratación goza de discrecionalidad para determinar los criterios de solvencia y adscripción de medios personales y materiales, no es menos cierto que esa discrecionalidad se encuentra modulada por la relación de los mismos con el objeto del contrato y por el cumplimiento de los principios de

libre competencia y proporcionalidad, entendida esta última como un elemento de ponderación entre dos intereses públicos enfrentados: la protección o maximización de la concurrencia, como principio básico de la contratación pública, y la garantía de aptitud del contratista para la correcta ejecución de la necesidad pública que se pretende satisfacer mediante la licitación.

Nos encontramos ante un equilibrio complejo, ya que la maximización de la concurrencia no debe llevarse a cabo a costa de rebajar los estándares de solvencia de los licitadores, lo que, sin duda, podrían repercutir en una deficiente ejecución del contrato.

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 262/25, de 27 de junio, citando la Resolución 316/2020, de 19 de noviembre:

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

- 1.- Estar vinculados a lo que sea objeto de la contratación.*
- 2.- Ser proporcionados a lo que es objeto de la contratación.*
- 3.- No ser discriminatorios, en el sentido de ser tan exigentes que “de facto” solo determinadas empresas puedan cumplir con los mismos, sin que exista justificación suficiente para ello”.*

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

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

La recurrente sostiene que la cláusula 9.5 del PCAP exige la especificación en la oferta de los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Bajo una alegación genérica basada en la complejidad técnica del contrato, impone la constitución de un equipo técnico mínimo con carácter de obligación esencial. Ese equipo comprende, al menos, jefe de obra, jefe de producción, técnico de apoyo al jefe de producción, responsable de instalaciones, técnico de apoyo al responsable de instalaciones, equipo integrante de oficina técnica BIM, responsable de seguridad y salud, dos encargados de obra, técnico en control de calidad y medio ambiente y dos administrativos de obra.

A juicio de la recurrente, la suma de todos esos requisitos, a modo de filtros, convierte la adscripción de medios en una verdadera solvencia personal reforzada, añadida a la clasificación empresarial, que no atiende a la capacidad real de ejecutar la obra, sino a la posesión de currículos singulares y de muy difícil obtención en el mercado laboral. El resultado, finalmente, no es seleccionar empresas capaces, sino excluir o penalizar a quienes pueden ejecutar la obra con solvencia acreditada mediante clasificación, experiencia empresarial y equipos profesionales cualificados procedentes de edificación compleja, sanitaria, docente, investigadora, industrial, logística o pública en funcionamiento. En base a este planteamiento, analiza cada uno de los medios personales tratando de demostrar que las exigencias de cada uno de ellos son excesivas para la ejecución del objeto del contrato.

Por su parte, el órgano de contratación, en una justificación coincidente, aunque más amplia a la recogida en la memoria justificativa del contrato, considera que nos

encontramos ante una obra de una singularidad excepcional, incluso dentro de la ya compleja categoría de la infraestructura sanitaria. La naturaleza de los riesgos descritos evidencia que el éxito de la ejecución no depende únicamente de la capacidad constructiva genérica, sino de una disciplina organizativa hospitalaria que solo se adquiere mediante el liderazgo previo en proyectos de similar envergadura. Desarrolla de manera prolija esta fundamentación, destacando que, en este contrato, en contra de lo alegado por la recurrente, la analogía con centros docentes o industriales es técnicamente inviable: un hospital en funcionamiento alberga vectores de riesgo únicos (redes de gases medicinales a presiones críticas, climatizaciones con filtrado absoluto HEPA, aislamientos radiológicos y galerías de servicios saturadas). No existe analogía funcional real entre un jefe de obra que levanta un centro logístico y uno que debe coordinar cortes de suministros esenciales para la atención hospitalaria.

En cuanto a las alegaciones de la recurrente en las que indica que el artículo 88 de la CSP obliga a permitir la acreditación de solvencia mediante obras de «*naturaleza análoga*» y que la cláusula 9.5 cierra la puerta a licitadores al exigir una identidad plena (obras puramente hospitalarias), hay que señalar, como alega el órgano de contratación, que artículo 88 de la LCSP regula los criterios de solvencia técnica de la empresa (donde sí opera la analogía de códigos CPV), mientras que la cláusula 9.5 se fundamenta en el artículo 76.3 de la LCSP, relativo a la adscripción de medios personales y cualificación profesional de las personas concretas destinadas a la ejecución.

Por otro lado, en contra de lo alegado por la recurrente, el hecho de que las empresas licitadoras ya acreditan su aptitud técnica y financiera mediante la obtención de la clasificación empresarial obligatoria, no garantiza necesariamente que el equipo humano concreto que se va a desplazar a pie de obra posea los conocimientos específicos que exige la intervención en el hospital. El artículo 76.3 de la LCSP faculta expresamente a exigir compromisos de adscripción de medios como un requisito adicional y complementario a la solvencia general, con el fin de asegurar que el

contratista dispone de la organización humana necesaria para ejecutar la prestación concreta de forma segura.

La recurrente realiza el esfuerzo de analiza cada uno de los perfiles a adscribir tratando de acreditar las excesivas exigencias de cada uno de los requisitos exigidos. Por su parte, el órgano de contratación analiza igualmente cada uno de los requisitos, contraponiendo su argumentación a la realizada por la recurrente.

A este respecto, este Tribunal es capaz de apreciar las especiales características y complejidad de las obras objeto del contrato, en los términos expuestos por el órgano de contratación. Sin embargo, no tiene capacidad técnica para enjuiciar si los exigencias técnicas específicas de los diferentes medios a adscribir son los adecuados.

En lo referente a la licitación que nos ocupa y en cuanto a la concurrencia, procede destacar que se han presentado a la visita obligatoria un total de 7 empresas, presentando finalmente ofertas cuatro de ellas, en dos compromisos de UTE.

En cualquier caso, como indica el órgano de contratación, el mercado de la construcción cuenta con plena movilidad de profesionales y las empresas pueden concurrir bajo la fórmula de Unión Temporal de Empresas (UTE) o proceder a la contratación de personal cualificado para el proyecto, por lo que el tejido empresarial no queda restringido. Además, que la experiencia requerida puede haberse obtenido en el extranjero.

En definitiva, el planteamiento del recurrente consiste en la pretensión de imponer su criterio subjetivo frente al criterio del órgano de contratación, sin enervar la presunción de acierto de la Administración a la hora de configurar la forma de satisfacción de sus necesidades a través de los pliegos, amparada por un principio de discrecionalidad técnica (Resoluciones de este Tribunal 247/25, 19 de junio y 226/26, 14 de mayo).

Finalmente, como dato significativo, procede destacar que la práctica totalidad de las empresas que manifestaron interés en la visita obligatoria, citadas anteriormente, pertenecen a asociaciones empresariales asociadas a la Confederación recurrente, por lo que el interés de defensa de la concurrencia que defiende ésta podría quedar en cierto modo “diluido” por la participación en la licitación de las empresas cuyos intereses defiende .

En consecuencia, no ha quedado acreditado que la cláusula objeto de la controversia vulnere los principios de proporcionalidad y libre concurrencia, por lo que procede la desestimación del presente motivo del recurso.

Séptimo.- Segundo motivo del recurso

1. Alegaciones de la recurrente

La cláusula 11.2 del PCAP vulnera el artículo 145.2.2 y el artículo 145.5 de la LCSP al valorar experiencia adicional como criterio automático de adjudicación sin proporcionalidad y con duplicidad material respecto de la solvencia.

A. El criterio no mide una mejora técnica real de la oferta, sino la acumulación de currículos excepcionales.

La cláusula 11.2 asigna veintitrés puntos a la experiencia y formación añadida del equipo técnico mínimo, de los cuales veintiún puntos corresponden a experiencia profesional adicional. El peso es totalmente decisivo. En una licitación con cincuenta y un puntos de precio, una pérdida de seis puntos del jefe de obra, cuatro del jefe de producción, cuatro del responsable de instalaciones y dos del BIM Manager puede neutralizar cualquier oferta económicamente más ventajosa. El criterio convierte la adjudicación en una competición de muy pocos ingenieros de amplios currículos y no en una comparación de diferentes propuestas o soluciones de ejecución.

No se puede sostenerse que la concurrencia de dos o tres empresas en una licitación anterior, demuestre la legalidad de los requisitos. La concurrencia se valora en términos de apertura real del mercado, no por un número aislado de ofertas en un procedimiento. En contratos de gran importe y sujetos a regulación armonizada, la concurrencia de tres ofertas no evidencia apertura, sino una participación muy reducida respecto del mercado nacional y europeo.

B. La experiencia adicional reproduce materialmente el requisito de solvencia.

Aunque el pliego afirme que se trata de experiencia adicional a la mínima, el criterio es materialmente el mismo. Mide la misma clase de experiencia, en las mismas funciones, mediante los mismos certificados y dentro del mismo mercado restringido. La única diferencia es cuantitativa. Lo que en solvencia sirve para acceder a la licitación se convierte en la fase de adjudicación en una acumulación de obras adicionales. Esa estructura desnaturaliza la diferencia entre solvencia y adjudicación. La experiencia como criterio de adjudicación debe servir para valorar una mejora cualitativa de la oferta, no para premiar que el licitador supere holgadamente una solvencia ya configurada de forma restrictiva. Si un pliego exige una experiencia mínima muy elevada y luego otorga un número relevante de puntos por más experiencia idéntica, desplaza la competencia desde la calidad de la oferta hacia la posesión de currículos de élite. El resultado, como hemos acreditado en el apartado anterior, vulnera la igualdad de trato y restringe de forma evidente la concurrencia.

Finalmente, alega que la obligación esencial y la rigidez de sustitución de los medios personales adscritos agravan la desproporción.

El artículo 76.2 de la LCSP permite que, justificándolo, el compromiso de adscripción de medios se integre en el contrato y que los pliegos le atribuyan carácter de obligación esencial o establezcan penalidades. Esa alternativa exige proporcionalidad. No toda adscripción debe generar resolución contractual automática. El pliego opta por configurar el incumplimiento de la adscripción de

medios personales como obligación esencial determinante de resolución, y además condiciona cualquier modificación del equipo a autorización previa y a que la sustitución se realice por personas con la misma o superior cualificación y experiencia.

2. Alegaciones del órgano de contratación

La ponderación de la experiencia adicional establecida en la cláusula 11.2 se ajusta escrupulosamente al artículo 145 de la LCSP y premia con criterios matemáticos objetivos un plus de calidad que reduce los riesgos de la obra sobre la actividad asistencial.

El artículo 145.2.e) de la LCSP ampara de forma expresa la utilización de «la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato» como criterio de adjudicación cualitativo, siempre que dicha calidad influya significativamente en la ejecución. En la Fase Cero del Gregorio Marañón, la experiencia añadida de los técnicos principales incide de manera directa en la reducción de los plazos de reacción ante imprevistos. Un Jefe de Obra o un Responsable de Instalaciones que ha liderado tres o cuatro proyectos hospitalarios en funcionamiento posee un catálogo de soluciones técnicas testadas ante roturas de servicios ocultos, desviaciones de tráfico sanitario o contingencias de Medicina Preventiva. Esa experiencia acumulada disminuye significativamente la probabilidad de que la obra sufra paradas o provoque interferencias con la labor médica. Por tanto, el criterio premia un valor cualitativo real y objetivo.

El Pliego de Prescripciones Técnicas Complementarias BIM establece que el adjudicatario debe integrar los modelos tridimensionales en todas las fases de certificación y dotar al Servicio de Mantenimiento del Hospital de la infraestructura necesaria para la gestión posterior de las instalaciones (As-Built). La Oficina Técnica BIM no realiza un ejercicio académico de modelado abstracto; debe volcar sobre el entorno colaborativo una obra de edificación e instalaciones de alta densidad hospitalaria en ejecución real. Puntuar la experiencia del equipo BIM en grandes obras

hospitalarias previas garantiza que conocen la estructura de datos, los sistemas de codificación de equipos médicos y las interfaces complejas de climatización y fluidos propias de la ingeniería sanitaria. El tamaño y presupuesto de las obras certificadas sí es el indicador idóneo para medir la capacidad de gestionar modelos BIM de gran volumen de información.

Respecto a las alegaciones de la recurrente sobre que el criterio de adjudicación es idéntico al requisito de solvencia mínima (mismas funciones, mismos certificados, mismo mercado acotado), variando únicamente la escala cuantitativa (obras adicionales), el órgano de contratación sostiene que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-601/13, Ambisig) y la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado permiten que un mismo factor (la experiencia del personal) opere como solvencia mínima en la fase de admisión y, de forma complementaria, como criterio de valoración en la fase de adjudicación para premiar la excelencia de la oferta. Los pliegos respetan escrupulosamente la frontera legal: el umbral mínimo exigido en la cláusula 9.5 actúa como el “*suelo*” necesario para declarar la aptitud del licitador.

Configurar la experiencia adicional como un criterio automático basado en fórmulas matemáticas (puntuación por número de certificados adicionales) dota al procedimiento de la máxima transparencia, objetividad y seguridad jurídica, eliminando cualquier espacio para la arbitrariedad de la Mesa de Contratación. El reparto de la ponderación (23 puntos totales para el equipo técnico frente a 51 puntos para el precio) guarda un equilibrio idóneo conforme al artículo 145.5 de la LCSP. Al tratarse de una obra calificada de 'singularidad excepcional' debido al entorno de 15 edificios en uso y 8.500 profesionales, la calidad del equipo humano es un elemento crítico de la prestación que justifica ponderar su experiencia al mismo nivel de relevancia que la oferta económica. Los licitadores disponen de plena libertad de mercado para configurar sus equipos y aportar los certificados requeridos, por lo que no se vulnera el principio de igualdad de trato.

El órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica para elegir los criterios de adjudicación y definir los pliegos, esa discrecionalidad se debe circunscribir a la confección del pliego regulador del contrato. Trae a colación jurisprudencia del TS.

Octavo. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si el criterio de adjudicación cuestionado por la recurrente es ajustado a Derecho.

La Cláusula 11 del PCAP establece:

“Descripción del criterio: Formación y Experiencia añadida del equipo técnico mínimo. Ponderación: hasta 23 puntos sobre 100

Habida cuenta de la complejidad de la obra, que deviene en la necesidad de que el equipo técnico disponga de un alto grado de conocimiento y experiencia para poder ejecutar el proyecto, lo que afecta de modo determinante a la calidad de la ejecución del contrato, se valorará que el licitador incluya entre los miembros del equipo técnico que se relacionan más abajo, personal con formación y experiencia profesional que supere los mínimos exigidos.

Se ha optado por valorar la formación y experiencia adicional de ciertos perfiles del equipo técnico (y no de todos) porque son los que asumen funciones de mayor responsabilidad operativa o intervienen en aspectos técnicos especialmente sensibles para el éxito del contrato.

Estos perfiles tienen capacidad de decisión, lideran equipos, coordinan disciplinas complejas o gestionan herramientas críticas como el modelo BIM. Su desempeño influye directamente en la calidad, seguridad, eficiencia y coordinación de la obra.

En cambio, otros perfiles, aunque necesarios para el desarrollo diario del proyecto, tienen funciones más ejecutivas o de apoyo, con menor margen de autonomía técnica o impacto estratégico. Por tanto, exigir méritos adicionales en estos casos no aportaría un valor diferencial relevante ni sería proporcional al objetivo de los criterios de adjudicación.

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

Por Formación Profesional añadida:

Ponderación: hasta 2 punto sobre 100

1

Jefe de Oficina Técnica (BIM MANAGER): MÁXIMO 2 PUNTOS. Haber obtenido un Master BIM MANAGER, acreditado con titulación, según la siguiente graduación:
Master BIM MANAGER SI Puntos 2

Por experiencia Profesional añadida:

Ponderación: hasta 21 puntos sobre 100

Jefe de obra: MÁXIMO 6 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Jefe de obra, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:

Nº de obras adicionales 1 2 3 o más

Puntos 1 3 6

Como obras similares se entenderán obras emplazadas en hospitales estando éstos en funcionamiento asistencial, cada una con una superficie total construida superior a 23.000 m2 y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 35 millones de euros. Los puntos no son acumulativos.

Jefe de producción: MÁXIMO 4 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Jefe de producción, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:

Nº de obras adicionales 1 2 o más

Puntos 2 2

Como obras similares se entenderán obras emplazadas en hospitales estando éstos en funcionamiento asistencial, cada una con una superficie total construida superior a 23.000 m2 y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 35 millones de euros. Los puntos no son acumulativos.

Equipo Oficina Técnica BIM, sin incluir el BIM MANAGER: MÁXIMO 4 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, donde alguno de los integrantes y como máximo 2 de ellos, haya realizado 1 gran obra de edificación, de al menos 5.000.000€, donde haya realizado funciones usando metodología BIM, durante un periodo superior a dos años, según la siguiente graduación:

Nº de integrantes 1 2

Puntos 2 4

Los puntos no son acumulativos.

Jefe de Oficina Técnica (BIM MANAGER): MÁXIMO 2 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, acreditada en obras similares a las exigidas en el requisito de experiencia mínima, realizadas en calidad de BIM MANAGER, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:

Nº de obras adicionales 1 2

Puntos 1 2

Como obras similares a las exigidas en el requisito de experiencia mínima se entenderán aquellas con al menos una superficie total construida superior a 18.000 m2 y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 25 millones de euros cada una. Los puntos no son acumulativos.

Responsable de Instalaciones: MÁXIMO 4 PUNTOS. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, acreditada en obras similares, realizadas en calidad de Responsable de Instalaciones, con dedicación exclusiva, según la siguiente graduación:

Nº de obras adicionales	1	2 o más
Puntos	2	4

Como obras similares a las exigidas en el requisito de experiencia mínima se entenderán aquellas de al menos una superficie total construida superior a 18.000 m2 y presupuesto de ejecución por contrata (P.E.C.) superior a 25 millones de euros cada una. Los puntos no son acumulativos.

Responsable de Seguridad y Salud: MÁXIMO 1 PUNTO. Por experiencia profesional adicional a la mínima exigida, acreditada en 1 obra completa (diferente a las dos aportadas como experiencia mínima) de edificación de nueva planta, de uso no necesariamente sanitario, cuyo importe mínimo sea de 5.000.000 € de Presupuesto total incluido IVA, realizada en calidad de Responsable de Seguridad y Salud, según la siguiente graduación: N° de obras adicionales 1

Puntos	1
--------	---

Los puntos no son acumulativos.”

Antes de analizar el criterio de adjudicación, debemos recordar, para abordar la cuestión planteada, las exigencias contempladas en el artículo 145.5 de la LCSP para los criterios de adjudicación. De acuerdo con el precepto referido:

“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.”*

Los criterios de adjudicación, por otro lado, deben permitir la selección de la oferta que

tenga una mejor relación calidad-precio (artículo 145.1 de la LCSP)

Los órganos de contratación tienen una amplia discrecionalidad técnica a la hora de definir el objeto del contrato, y para determinar los criterios de adjudicación en la búsqueda de la mejor oferta calidad-precio, en tanto que son quienes conocen las necesidades a las que atiende en satisfacción del interés general.

Esta discrecionalidad respecto a los criterios de adjudicación se ve acotada por el cumplimiento de los principios de la contratación pública recogidos en el artículo 1.1 de la LCSP y por lo dispuesto en su artículo 145.4.

Los criterios de adjudicación de un contrato pasan por el cumplimiento de una serie de requisitos: a) vinculación con el objeto del contrato; b) que no confieran a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección; c) que se mencionen expresamente en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) o en el anuncio de licitación y d) que respeten los principios fundamentales de la contratación (transparencia, no discriminación, concurrencia competitiva).

En ese sentido, el PCAP establece en su página 22 (dentro del punto 11.2):

“Habida cuenta de la complejidad de la obra, que deviene en la necesidad de que el equipo técnico disponga de un alto grado de conocimiento y experiencia para poder ejecutar el proyecto, lo que afecta de modo determinante a la calidad de la ejecución del contrato, se valorará que el licitador incluya entre los miembros del equipo técnico que se relacionan más abajo, personal con formación y experiencia profesional que supere los mínimos exigidos. Se ha optado por valorar la formación y experiencia adicional de ciertos perfiles del equipo técnico (y no de todos) porque son los que asumen funciones de mayor responsabilidad operativa o intervienen en aspectos técnicos especialmente sensibles para el éxito del contrato.”

A este respecto, como alega el órgano de contratación, el artículo 116.4 LCSP no exige que la memoria justificativa anticipe y refute cada hipotético argumento de un futuro recurrente, sino que exprese las razones esenciales de la decisión, lo que el punto 14 de la misma cumple en términos de razonabilidad técnica (entorno

hospitalario en funcionamiento, presupuesto, complejidad BIM/instalaciones), aunque, es cierto que podría haber sido más exhaustivo. No obstante, el nivel de detalle exigido por la CNC (justificación numérica de cada umbral) excede el estándar habitual de motivación administrativa, que se basa en criterios técnicos del proyecto (recogidos en el proyecto técnico y en el PPT BIM), documentos que forman parte del expediente y que contextualizan los requisitos exigidos.

La experiencia del personal que ejecuta el contrato está reconocida como criterio de adjudicación por la directiva 2014/24 y el art. 145.2.2º LCSP. La propia Directiva (considerando 94) establece:

“Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta”.

La sentencia del TJUE de 26 de marzo de 2015, asunto C-601/13 (Ambisig — servicios de formación), que admite expresamente la posibilidad de valorar la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato como criterio de adjudicación, aceptó, además, que se exija una experiencia profesional mínima como requisito de solvencia y que se valore, por encima de ese mínimo, una experiencia superior como criterio de adjudicación, siempre que haya vinculación con el objeto del contrato y respeto a los principios de igualdad y transparencia.

A juicio de este Tribunal se entiende razonable que, tratándose de una obra con unas características singulares como las descritas, resulte relevante la experiencia del personal que realiza las tareas de mayor responsabilidad y cualificación.

En el caso que nos ocupa, la experiencia del personal puede ser tomada en consideración como criterio de adjudicación ya que el personal que se menciona en los pliegos está encargado de la ejecución efectiva del contrato y su calidad puede

afectar de manera significativa a la ejecución del contrato.

Tampoco comparte este Tribunal la alegación de la recurrente de que la rigidez de sustitución de los medios personales adscritos agrava la desproporción. El pliego prevé expresamente la posibilidad de modificación del equipo de obra por parte del adjudicatario, exigiendo, como parece razonable, que deberá tener previamente autorización del órgano de contratación y debe de ser por personas con la misma o superior cualificación y experiencia que la presentada en la oferta.

Por tanto, el criterio de adjudicación objeto de controversia cumpliría las exigencias previstas en el artículo 145 de la LCSP, al estar vinculado con el objeto del contrato, no confiere a la entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se menciona expresamente en PCAP y respetan los principios fundamentales de la contratación (transparencia, no discriminación, concurrencia competitiva).

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

Noveno.- Solicitud del órgano de contratación de imposición de multa

El órgano de contratación en su informe al recurso solicita la imposición de multa al recurrente.

Considera que la actuación dilatoria y carente de fundamento jurídico debe ser tenida en cuenta por el Tribunal a la hora de valorar la admisión y resolución del recurso, en aplicación de los principios de buena fe y lealtad procesal que deben regir la actuación de los licitadores en los procedimientos de contratación pública.

Por todo ello, entienden que procede la imposición de multa al recurrente por su temeridad y mala fe en la interposición de este recurso.

A juicio de este Tribunal, no se dan motivos suficientes para la imposición de la multa solicitada.

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, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de obras de “Construcción del nuevo Hospital General Universitario Gregorio Marañón, fase cero, correspondientes a la primera fase de las obras del plan funcional del complejo hospitalario”, Expediente PA OBR -25-2025, A OBR 028671-2025, licitado por la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC Nº 119/2026, de 18 de junio, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación 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