

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

En Madrid, a 23 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de PLATAFORMA FEMAR, S.L contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Suministro de alimentos no perecederos para el Hospital Universitario Ramón y Cajal*”, licitado por ese Hospital, número de expediente SG-2026-0-00002, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 13 de marzo de 2026 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 976.311,60 euros y su plazo de duración será de doce meses.

Segundo. - El 30 de marzo de 2026 PLATAFORMA FEMAR, S.L., presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en este Tribunal el mismo día, solicitando que se anule el apartado 8.2.2º de la Cláusula 1, del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

El 1 de abril 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, solicitando la desestimación del recurso.

Finalizado el plazo de presentación de ofertas el 13 de abril de 2026, este Tribunal solicita al órgano de contratación la relación de los licitadores que han presentado oferta.

El Hospital informa al respecto que, a la vista del recurso interpuesto, procedió a suspender el procedimiento de licitación a través de la Plataforma VORTAL por lo que no se han podido presentar ofertas posteriormente a esta actuación. Asimismo, informa que, con fecha anterior a la interposición del recurso, tampoco consta ninguna oferta presentada.

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. - En el presente supuesto no procede analizar la legitimación del recurrente para interponer el recurso especial en materia de contratación contra los pliegos con base en si ha presentado oferta o no, pues como se ha puesto de manifiesto en el

antecedente de hecho segundo, el órgano de contratación suspendió el procedimiento de licitación impidiendo presentar ofertas desde ese momento.

La recurrente manifiesta que tiene interés en participar en el proceso de licitación y que se ha visto impedida a hacerlo en un plano de igualdad con el resto de licitadores, como consecuencia del derivado criterio de adjudicación impugnado. No obstante, no procede entrar a valorar si efectivamente la cláusula impugnada le impide presentar oferta o no, pues se desconoce si finalmente hubiese presentado oferta, dada la suspensión del procedimiento por parte del órgano de contratación.

Por tanto, el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello al tratarse de un potencial licitador *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 13 de marzo de 2026, e interpuesto el recurso el día 30 del mismo mes, 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, en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Manifiesta la recurrente que el PCAP establece en la Cláusula 1, apartado 8.2.2º como

criterio de adjudicación el siguiente:

“2º Localización

Isócrona geográfica. *En función de la distancia geográfica medida en kilómetros al Hospital Universitario Ramón y Cajal desde el almacén de distribución de los productos objeto del concurso medida utilizando GoogleMaps. La medición se efectuará en igualdad de condiciones para todos los licitadores, sin emplear filtros que distorsionen la ruta efectiva:*

- Menor o igual de 25 km.....10 puntos***
- De 26 km a 50 Km.....5 puntos”***

Considera la recurrente que es improcedente la aplicación de este criterio de adjudicación de arraigo territorial, toda vez que en la memoria justificativa ni en los pliegos de la licitación se han ponderado los parámetros correspondientes para su validez. Al respecto alega que, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que, para que un arraigo territorial sea admitido, deberán ponderarse cuatro principales parámetros: que se apliquen de manera no discriminatoria; que estén justificadas por razones imperiosas de interés general; que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen; y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

Por otra parte, señala que tiene relevancia lo establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en el apartado 2 de su artículo 3, que prohíbe cualquier actuación administrativa que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico. Este precepto, se concreta en su artículo 18 que, considera actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, el establecimiento de requisitos en la licitación pública basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador y en particular *“que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio”*.

Asimismo, en defensa de sus pretensiones, cita diversas Resoluciones de los

Tribunales Administrativos que resuelven los recursos especiales en materia de contratación, entre ellas la Resolución 534/2025, de 18 de diciembre, de este Tribunal, para señalar que en dicha Resolución, además de reafirmar que, para admitir una cláusula de arraigo territorial es necesario que la misma se justifique adecuadamente en el expediente de contratación, así como que sea proporcional y absolutamente necesaria para alcanzar la finalidad perseguida por el contrato; dejando claro que, siendo el objeto del contrato el suministro de productos no perecederos y toda vez que el Pliego de Prescripciones Técnicas contempla un plazo de entrega ordinario de dos días y urgente de 24 horas, exactamente igual que en el caso que ahora se analiza, no estaría justificado el criterio de adjudicación, en cuanto a la vinculación con el objeto del contrato.

Concluye la recurrente alegando que, de acuerdo con estas consideraciones, es innegable que, para la licitación en cuestión, al no haber sido acreditada de ninguna forma la necesidad que justificar la inclusión de un criterio de adjudicación relativo al arraigo territorial que otorgara una ventaja de 10 puntos a los licitadores que contaran con un almacén de distribución a menos de 25 km; impedir obtener estos puntos a las empresas licitadoras que no cuenten con sede directa en la Ciudad de Madrid iría en contra de los principios de concurrencia, igualdad y proporcionalidad consagrados en la doctrina administrativa y, por tanto, carecería de validez bajo cualquier óptica.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Al respecto opone el órgano de contratación que, la utilización de isócronas como parámetro de valoración constituye un criterio de calidad plenamente válido y ajustado conforme al artículo 145 de la LCSP, cuyo fin es valorar positivamente la reducción de los tiempos de transporte y minimizar el impacto logístico sobre los alimentos, impactando de manera positiva en la conservación del medio ambiente.

La propia LCSP, ya en su preámbulo, establece que *“por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios*

de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.” Por ello, este Hospital incluye este criterio de valoración con impacto medioambiental, en cumplimiento de la LCSP.

Por tanto, no se está valorando la ubicación geográfica, por sí misma, sino el tiempo necesario para el abastecimiento, de productos de primera necesidad, para unos usuarios especialmente vulnerables.

Este criterio no es excluyente, puesto que no impide la participación de ningún licitador, sino que se limita a premiar un desempeño más favorable en relación con la calidad del suministro, como permite el artículo 145 de la LCSP al facultar a los órganos de contratación para valorar características relacionadas con la calidad y condiciones de entrega del producto.

En cuanto a la ponderación asignada al criterio de adjudicación impugnado -10 puntos sobre un total de 100- representa un valor marginal dentro del conjunto de los criterios de adjudicación establecidos para valorar las ofertas.

En este sentido añade que, en el PCAP se incorporan otros criterios de adjudicación ampliamente abiertos y de peso significativo —como el precio, los criterios de calidad del producto o las características técnicas— que garantizan una concurrencia real y efectiva entre las empresas, y fomenta la competencia entre ellas.

Asimismo, defiende que el plazo de entrega previsto en los pliegos resulta adecuado y proporcionado a la naturaleza y finalidad del contrato, pues el objeto del contrato no es la prestación de un servicio ordinario de restauración, sino el suministro de alimentos no perecederos destinados a pacientes hospitalizados, muchos de ellos especialmente vulnerables por su situación clínica.

Continúa argumentando en su defensa que, este órgano de contratación es un hospital público, integrado en el Sistema Nacional de Salud, cuya función es prestar un servicio público esencial de asistencia sanitaria. Por tanto, la actividad contractual aquí analizada no persigue fines comerciales, recreativos ni gastronómicos, como pueda ocurrir en establecimientos de hostelería o restauración, sino que constituye un elemento necesario para garantizar la adecuada alimentación terapéutica de los pacientes.

Esta diferencia esencial se traduce en una serie de exigencias materiales que justifican la definición de plazos más estrictos que los habituales en el sector minorista o comercial:

La necesidad de asegurar la disponibilidad inmediata de los productos, evitando demoras y retrasos en la logística de aprovisionamiento.

- La obligación de minimizar riesgos derivados del transporte y manipulación, garantizando la correcta trazabilidad y seguridad alimentaria.
- Los alimentos objeto del contrato no se destinan al uso común, sino que elaboran dietas terapéuticas individualizadas prescritas y supervisadas que forman parte del propio tratamiento clínico del paciente.

En consecuencia, los plazos de entrega fijados —dos días en suministro ordinario y 24 horas en casos urgentes— responden a una necesidad real, objetiva y directamente vinculada al interés público sanitario que rige la actividad hospitalaria.

De manera indirecta, pero perfectamente ligado al objeto del contrato, asegurar estos plazos de entrega permite reducir las necesidades de espacio de almacenamiento de este tipo de suministros, aumentando la rotación de los productos, disminuyendo sus posibles caducidades y deterioros y mejorando la rentabilidad financiera del presupuesto público, al no inmovilizar activos sin necesidad.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes la controversia se centra en determinar si el criterio de adjudicación impugnado, esto es, el que atribuye puntuación en función de la distancia geográfica desde el almacén de distribución de los productos objeto del contrato y el Hospital Universitario Ramón y Cajal, es conforme a Derecho.

A la vista del expediente de contratación, este Tribunal ha podido constatar, tal y como alega la recurrente, que este criterio de adjudicación no se encuentra justificado.

El artículo 116.4 de la LCSP regula que en el expediente se justificará adecuadamente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Sin embargo, en la memoria justificativa del expediente de contratación no existe la más mínima justificación, limitándose a indicar los criterios de adjudicación, con su ponderación, que son los transcritos en idénticos términos en el PCAP.

Por tanto, esta falta de justificación es por si misma suficiente para anular el procedimiento de licitación por incumplimiento del citado precepto.

Conviene recordar que cobra especial importancia la memoria justificativa como documento en el que las entidades del sector público han de establecer la necesidad e idoneidad del contrato, así como la eficiencia de la contratación que se proyecta, que podrá incluir cualesquiera de las razones, circunstancias y exigencias a las que obliga la normativa contractual, que además ha de ser objeto de publicación en el perfil de contratante, ex artículo 63.3.a) de la LCSP, como salvaguarda de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos.

Con independencia de la falta de justificación formal de tal criterio de adjudicación en el expediente, es preciso analizar la real vinculación del mismo al objeto del contrato, a efectos de verificar si puede ser restrictivo de la concurrencia o ir contra el principio de igualdad de acceso a las licitaciones públicas.

El objeto del contrato es el suministro de productos no perecederos, por lo que en principio la distancia del centro de distribución al Hospital, no afectaría a la calidad de los productos a suministrar como indica en su informe el órgano de contratación.

Además, el Pliego de Prescripciones Técnicas en su cláusula 7, relativa a las condiciones de ejecución del contrato, se establece:

“El adjudicatario entregará los bienes objeto del presente contrato en el almacén de la cocina del Hospital, en el plazo máximo de dos días contados a partir de la fecha de notificación de la solicitud de entrega. En demandas urgentes el plazo no será superior a 24 horas.”

Es decir, las entregas de los alimentos deben hacerse en el plazo máximo de dos días o 24 horas en caso de urgencia, por lo que, el que el almacén de distribución esté a una distancia igual o inferior de 25 km del Hospital Universitario Ramón y Cajal o a más de 50 km, no afecta al cumplimiento del plazo de entrega de los suministros. No queda justificado que el licitador que tenga su almacén de distribución a distancia igual o inferior a 25 km del Hospital obtenga 10 puntos, lo que puede ser determinante de la adjudicación y otro que tenga el almacén a 26 km del hospital obtenga solo 5 puntos, cuando ambos pueden cumplir igualmente con los plazos de entrega, pero es más aquellos que tengan los almacenes de distribución a más de 50 km de distancia del Hospital obtendrían 0 puntos y el cumplimiento del plazo de entrega en 2 días o máximo 24 horas puede ser cumplido perfectamente.

En sus alegaciones el órgano de contratación defiende que *“no se está valorando la ubicación geográfica, por sí misma, sino el tiempo necesario para el abastecimiento”*, alegación que decae de la simple lectura del criterio de adjudicación controvertido, pues lo que se valora es la distancia del almacén de distribución de los productos a suministrar al Hospital, de tal forma que si es menor o igual de 25 km se valora en 10 puntos y si es de 26 km a 50 km se valora en 5 puntos.

Por tanto, ni está justificado tal criterio de adjudicación en cuanto a la vinculación con el objeto del contrato, ya que, al tratarse de suministro de productos no perecederos,

la distancia a que esté el centro de distribución no afecta a la calidad del producto, ni es proporcional el otorgar 10 puntos por disponer de un almacén de distribución a distancia igual o inferior de 25 km desde el Hospital, frente a otros cuyos almacenes de distribución se encuentren a más de 50 km de distancia.

En el mismo sentido ya se ha pronunciado este Tribunal en la Resolución 534/2025, de 18 de diciembre, en el que se analizaba un supuesto idéntico al aquí planteado.

Por tanto, procede la estimación del recurso, anulando el criterio de adjudicación impugnado, y en consecuencia se anulan los pliegos.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de PLATAFORMA FEMAR, S.L contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Suministro de alimentos no perecederos para el Hospital Universitario Ramón y Cajal*”, licitado por ese Hospital, número de expediente SG-2026-0-00002, y en consecuencia, se anulan los pliegos.

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

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses,

a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL