

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

En Madrid, a 21 de mayo 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 aceites vegetales para el servicio de hostelería del Hospital Universitario Ramón y Cajal*”, licitado por ese Hospital, número de expediente A/SUM-007505/2026, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado, el 8 de abril 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 193.600 euros y su plazo de duración será de 12 meses.

El plazo de presentación de ofertas finalizó el 27 de abril de 2026. Solo se ha presentado una oferta, que no es la de la recurrente.

Segundo. - El 15 de abril de 2026, PLATAFORMA FEMAR, S.L. (en adelante PLATAFORMA FEMAR), 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 día 16 del mismo mes, solicitando que se anule el criterio de adjudicación denominado “*Isócrona geográfica*”.

El 24 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.

El 28 de abril de 2026, el órgano de contratación suspendió el procedimiento de licitación hasta que se resuelva el presente recurso por este Tribunal.

Tercero. - 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 formulado al respecto.

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. - Procede en primer lugar determinar la legitimación de la recurrente. El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la formulación del recurso especial en materia de contratación a aquellos “*cuyos derechos e intereses legítimos,*

individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”.

En el presente caso, la recurrente no ha presentado oferta a la licitación ni antes ni después de interponer el recurso especial.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 8/2025, de 9 de enero, o 81/2025, de 27 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente, el concepto amplio de legitimación que utiliza, confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre: *“Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC*

252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)”.

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación “a priori”, para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio señaló que: *‘El recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.*

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no

admitiéndose una acción popular en esta materia.”.

En el presente supuesto el recurrente, aunque impugna los pliegos, no presenta oferta, por ello procede analizar si estamos ante un supuesto de legitimación de acuerdo con la doctrina expuesta anteriormente.

PLATAFORMA FEMAR, alega que está interesada en participar en la presente licitación y que se ve afectada por los criterios de adjudicación valorables con hasta 10 puntos que contienen una cláusula de arraigo territorial, que le perjudican como potencial licitador, pues considera que supone una restricción injustificada de la competencia.

De acuerdo con la doctrina expuesta, este Tribunal considera que la recurrente se encuentra legitimada para interponer el presente recurso en tanto que manifiesta que no puede participar en condiciones de igualdad con otros licitadores.

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 7 de abril de 2026, e interpuesto el recurso el día 15 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.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su

Cláusula 2, punto 8.2.2º, establece como criterio de adjudicación el siguiente:

“2º LOCALIZACION:

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 Google Maps:

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

Al respecto señala la recurrente que en la memoria justificativa del expediente de contratación no se justifica la necesidad de incluir un criterio de arraigo territorial y, por tanto, que detalle las razones que sustentan su procedencia.

Expone la recurrente 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.

En su exposición la recurrente cita la Resolución 109/2024, de 14 de marzo, de este Tribunal, alegando en que ella se indica que resultan nulas aquellas previsiones de los pliegos que limiten la participación o concurrencia debido a razones exclusivamente de arraigo territorial.

Asimismo, señala que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en el apartado 2 de su artículo 3, prohíbe cualquier actuación administrativa que tenga como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

En sus alegaciones, destaca la Resolución 534/2025, de 18 de diciembre, de este Tribunal, que analiza un supuesto similar al aquí planteado, en la que 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; deja claro que, siendo el objeto del contrato el suministro de productos no perecederos (como también lo son los artículos objeto del presente contrato), y toda vez que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) 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 y, por tanto, cabe estimar el presente recurso.

Tras todas estas consideraciones, defiende la recurrente que es innegable que, para la presente licitación, al no haber sido acreditada de ninguna forma la necesidad que justifica 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.

En este sentido defiende que, si bien PLATAFORMA FEMAR tiene su domicilio social en la localidad de Alcalá de Guadaíra, Sevilla y cuenta con una nave de distribución en la localidad de Boróx (Toledo), teniendo por tanto los recursos materiales suficientes para la correcta ejecución del contrato en caso de resultar adjudicataria; la inclusión del criterio de adjudicación impugnado representaría una clara desventaja hacia su empresa, resultando de esa manera una discriminación injustificada.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que el presente recurso se fundamenta en idénticos motivos que el recurso interpuesto por la misma recurrente contra los pliegos del contrato de suministro de alimentos no perecederos para el Hospital Ramón y Cajal, respecto del cual este Hospital ya presentó en su momento las correspondientes alegaciones.

Constatada la plena identidad de los motivos de impugnación, tanto en lo relativo a cuestiones de hecho como a los fundamentos de Derecho, y con la finalidad de no reiterar innecesariamente argumentos ya expuestos, ni generar cargas administrativas superfluas para ese órgano de contratación ni para este Tribunal, da por reproducida íntegramente la contestación presentada por este Hospital en el anterior recurso, cuyos razonamientos se mantienen en todos sus extremos y resultan plenamente aplicables al recurso ahora interpuesto.

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, pues simplemente se indica que *“Los criterios de adjudicación propuestos se consideran adecuados para la correcta valoración de las condiciones de calidad exigidos en la adquisición de productos alimentarios.”*

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 aceites vegetales, esto es 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.

El PPT establece en su cláusula 7 las condiciones de entrega de los suministros indicando que *“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.

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, y en la Resolución 195/2026, de 23 de abril, en las que se analizaban unos supuesto idénticos 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 aceites vegetales para el servicio de hostelería del Hospital Universitario Ramón y Cajal*”, licitado por ese Hospital, número de expediente A/SUM-007505/2026.

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