



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 810/2024

Resolución nº 989/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de julio de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. R. H. , en representación de ORGANIZACIÓN Y GUARDA DE ARCHIVOS, S.L., contra los pliegos que rigen la licitación para contratar el “*Servicio de gestión y almacenamiento del fondo editorial, fondo documental y materiales expositivos del Organismo Autónomo Parques Nacionales*” (expediente 10124002), convocada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 28 de mayo de 2024 a las 09:58 horas, en el Perfil del Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), y ese mismo día en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), así como el 31 de mayo en el Boletín Oficial del Estado (BOE), se publica el anuncio del contrato de servicio de gestión y almacenamiento del fondo editorial, fondo documental y materiales expositivos del Organismo Autónomo Parques Nacionales, expediente 10124002, licitado por el citado Organismo Autónomo. El mismo día, a las 10:18 horas, se alojaron para su descarga los pliegos que rigen la licitación en la PCSP.

El contrato, calificado como de servicios, clasificación CPV 63100000 - Servicios de carga, descarga y almacenamiento, tiene un valor estimado de 308.800 euros, estando sujeto a regulación armonizada, y licitándose por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, y presentación de la oferta electrónica.

En el Cuadro de Características Específicas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), se dispone en lo que al recurso importa, cuanto sigue:



“1. DEFINICIÓN DEL OBJETO, PROCEDIMIENTO Y CODIFICACIÓN (Cláusula 2)

1.1. OBJETO (Artículos 17, 99 y 308 de la LCSP):

SERVICIO DE GESTIÓN Y ALMACENAMIENTO DEL FONDO EDITORIAL, FONDO DOCUMENTAL Y MATERIALES EXPOSITIVOS DEL ORGANISMO AUTÓNOMO PARQUES NACIONALES.

1.2. NECESIDADES ADMINISTRATIVAS A SATISFACER:

Este expediente tiene como finalidad la de disponer de un almacén para la ubicación y custodia del conjunto de publicaciones, documentación, materiales expositivos , equipamientos y vestuario que configuran el Fondo Editorial, el Fondo Documental, diferentes materiales expositivos y material y vestuario de equipamiento del OAPN, así como el servicio de suministro, documentación y materiales a las diferentes ubicaciones del OAPN, del MITECO y de la Red de Parques Nacionales y de Reservas de la Biosfera Españolas.

(...) 17. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO (Artículos 145 y 146 de la LCSP - Cláusulas 9, 11, 12 y 13)

(...) 17.1. MEJORAS (Artículo 145.7 de la LCSP)

Sí se admiten mejoras.

En el supuesto de admisión de mejoras como criterio de adjudicación, estas no podrán alterar la naturaleza de las prestaciones. Se detallarán sus requisitos, límites, modalidades, y características, así como su ponderación, según proceda, que se establecerá en el Apartado 17.2 o en el 17.3 siguiente.

Descripción de las mejoras como criterio de adjudicación:

- Mejoras en el sistema de clasificación de existencias, incorporando nuevos datos en las fichas, no obligatorios, que figuran en el pliego. (2 puntos)*



- *Compromisos de mejora en la reducción de plazos de tiempo previsto desde la entrada del almacén para dar servicio de entregas. (4 puntos)*
- *Mejoras en la prestación de servicios de envío y recogida. (14 puntos)*
- *Mejora en la realización de envíos urgentes en menos de 5 horas*

(...) 17.3. CRITERIOS OBJETIVOS EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA

Se asigna un máximo de 100 puntos a estos criterios y se les atribuye una ponderación (ppe) del (100%) de la puntuación máxima total de la oferta (PTI).

17.3.1. DESCRIPCIÓN Y PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS:

(...) 17.3.1.2. OTROS CRITERIOS

Se valorará hasta un máximo de 30 puntos.

La puntuación de otros criterios, distintos del precio, evaluables de forma automática (POCAi) se determinará del siguiente modo:

(...) Criterio 4: Realización de envíos urgentes en menos de 5 horas. (POCA4)

Mejoras en la realización de servicios urgentes de envío de material desde el almacén de la empresa a la sede central de Organismo Autónomo Parques Nacionales en Madrid, con una duración máxima de 5 horas entre la solicitud y la entrega de material, hasta un máximo de 20 servicios anuales, a 0,5 puntos por cada servicio ofertado en la mejora.

TOTAL, PUNTOS 10 (...)”

Asimismo, en el Pliego de Prescripciones técnicas (PPT) se señala lo siguiente.

“ALMACENAJE

La empresa ofertante deberá tener en cuenta la permanente modificación de existencias de todos los materiales almacenados, por lo que en el momento de la licitación se podrá solicitar



un inventario de existencias que estará condicionado al día en el que éste se realice y será susceptible de variación dependiendo esta de las bajas y altas que se desarrollen en el proceso y plazos de los procesos de licitación y contratación, sin significar en ningún caso modificación de las condiciones establecidas para la realización de ofertas ni para el conjunto de actividades que el adjudicatario debe desarrollar una vez adjudicado el servicio.

El adjudicatario deberá hacerse cargo del conjunto de los materiales y documentación que contempla el presente expediente de gasto y que se encuentra en las instalaciones en las que actualmente están depositadas y que son las pertenecientes a la empresa Organización y Guarda de Archivos DOCLAND S.L., sita en C/ África, 12 Polígono Industrial La Serreta. Molina de Segura – 30500 (MURCIA), a la empresa NORMADAT C/ Encofradores, 2 19210 Yunquera de Henares (Guadalajara), en las instalaciones del Centro Nacional de Educación Ambiental CENEAM, que se encuentra el paseo de José María Ruiz-Dana en Valsaín, Real Sitio de San Ildefonso (SEGOVIA) y en las de los servicios centrales del Organismo Autónomo Parques Nacionales sito en la calle Hernani 59, 28020 Madrid.

Dichas empresas facilitarán el acceso para que el adjudicatario realice POR SU CUENTA el oportuno traslado de todos los materiales del Fondo Editorial, bibliográfico y documental allí depositados, documentación, material de exposiciones y equipamientos, material de difusión y vestuario, debiendo garantizar en todo momento las perfectas condiciones de traslado que no generen ningún deterioro de todos y cada uno de elementos y materiales a trasladar a sus propias instalaciones y almacenes.

En el momento de la realización del proceso de contratación, el fondo editorial consta de unos 250.000 ejemplares de libros y material editorial y de 15.000 referencias bibliográficas entre libros y material de documental de diverso formato, que ocupan aproximadamente 700 palets, 300 palets con 24.000 carpetas de documentación histórica, 25 palets de material de equipamientos, de material de difusión y vestuario, así como diferentes elementos de material expositivo. Anualmente, está previsto un incremento de 50 palets, con el desarrollo anual del programa editorial y las necesidades documentales previstas.

En este sentido, el ofertante realizará una valoración de tiempo de ejecución del transporte y características de éste, así como clasificación de todo el material, siendo por cuenta del adjudicatario de forma íntegra el coste económico del traslado de su actual destino al nuevo



*almacén propuesto por la empresa que realizará el servicio, y que deberá estar a una **distancia máxima de 80 km de Madrid**, una vez adjudicado y contratado. En la oferta realizada en la fase de concurso, el ofertante especificará la forma de colocación y clasificación prevista, así como todas aquellas propuestas de mejoras en este sentido.*

Una vez realizada la operación de traslado se desarrollará la oportuna clasificación y almacenaje, que no deberá durar más de 15 días naturales en su totalidad, debiendo poder desarrollar el conjunto de actividades y servicios establecidos en este pliego con total normalidad, a partir de este periodo.

El almacenamiento del material se realizará en instalaciones perfectamente acondicionadas para el almacenaje de publicaciones y materiales complementarios en perfectas condiciones, manteniendo en todo momento un rango de temperaturas, humedad relativa, estanqueidad y calidad del aire adecuados (...)”.

Segundo. El 18 de junio de 2024, a las 21:59 horas, ORGANIZACIÓN Y GUARDA DE ARCHIVOS S.L., presenta recurso especial en materia de contratación en el registro electrónico de este Tribunal, contra los pliegos del contrato.

El recurso tiene el siguiente *petitum* que “1. Que se elimine la exigencia de que el centro de almacenamiento a aportar para la ejecución del contrato se encuentre a un máximo de 80 KM.

2. Se motive la inclusión del criterio de adjudicación de peticiones urgentes y del peso 10% que tiene dentro de los criterios de adjudicación o, caso contrario, se elimine o se ajuste a la realidad de la ejecución de los trabajos y a la frecuencia con la que tienen lugar”.

Tercero. El ente contratante -el día 24 de junio de 2024- remite el expediente y su informe al recurso, en cuya virtud se opone a su estimación.

Cuarto. Con fecha 17 de julio de 2024 se ha completado, a requerimiento previo de este Tribunal, el expediente de contratación en lo concerniente a la relación de licitadores presentados, mediante la aportación de un certificado al respecto del que se desprende que ha concurrido una empresa al procedimiento licitatorio, no tratándose de la mercantil aquí actora.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolver el recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1.c) y 2.a) y 45.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), y 22.1.1º del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al ser el contratante un poder adjudicador del sector público estatal.

Segundo. En aplicación del artículo 48 de la LCSP ha de analizarse si la entidad recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso.

Establece dicho precepto que “podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica 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”

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

En particular, y respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, se recoge la doctrina de este Tribunal, entre otras muchas, en nuestras Resolución 865/2020, de 31 de julio, reproducida en la Resolución 244/2021, de 5 de marzo, entre otras, y en todas las que mencionan en aquellas, en la que se indica.

“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación. En nuestra Resolución 990/2019, de 6 de



septiembre, ya declaramos que: “este Tribunal viene restringiendo la legitimación para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento en, entre otras, la resolución 195/2015, de 27 de febrero, en que se dijo: “Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo.

No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial”.

Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que 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 este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: “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”

En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar 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 este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: *“La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras)”*.

En este caso, el recurso impugna la distancia máxima exigible para la ubicación del centro de almacenamiento (medio material de adscripción obligatoria al contrato), de un lado, y de otro, un criterio de adjudicación que se refiere a la mejora de transporte urgente a demanda de material por tiempo inferior a cinco horas, poniendo de manifiesto la recurrente que, en virtud de que sus almacenes se encuentran a mayor distancia de la exigida ambos, requisitos del pliego la colocan en una situación que impide su participación en la licitación en pie de igualdad.

En consecuencia, se concluye que la recurrente está legitimada para impugnar los aspectos del pliego objeto de su recurso, por cuanto pueden impedirle acudir a la licitación en términos de igualdad, admitiéndose por ello el recurso.

Tercero. Los actos recurridos son los pliegos de un contrato de servicios de valor estimado superior a cien mil euros.

El acto y el contrato al que se refiere son recurribles conforme al artículo 44 -apartados 1.a) y 2.a)- de la LCSP.

Cuarto. Los pliegos, para su descarga, se publicaron el 28 de mayo de 2024 en la PCSP. El 18 de junio se interpuso el recurso en legal forma.

El recurso se ha presentado en tiempo y forma de acuerdo con los artículos 50.1.b) y 51.1 y 3 de la LCSP.



Quinto. La recurrente funda su impugnación, en los siguientes argumentos.

Que en esta licitación se han unido dos que anteriormente se licitaban por separado, almacenaje del fondo editorial y documental, y almacenaje de materiales expositivos.

Que en el PPT se exige una distancia máxima del centro de almacenamiento del fondo de 80 Km de Madrid.

Que la recurrente, que es la contratista actual del servicio de almacenamiento del fondo editorial y documental, está llevando a cabo el mayor volumen del contrato y con mayor movimiento (700 palés) desde una distancia superior a 350 Km (en Murcia) atendiendo todos los requerimientos del ente contratante, por lo que no se justifica esa exigencia más que por motivo de arraigo territorial. Que en las dos últimas licitaciones no se exigía este requisito.

Que el único plazo de atención a suministro de materiales, fondo editorial o de documentación es de 24 horas, y que se permite la subcontratación, por lo que el plazo es asumible desde cualquier punto dentro de la Península.

Aduce que no es posible que se presente a la licitación del fondo que ya custodia en la actualidad, sin que hayan cambiado sus condiciones de solvencia o niveles en la calidad de su ejecución.

Que no ve justificado que se exija que el centro de custodia se encuentre a una distancia no superior a 80 Km de Madrid, ya que se ha demostrado en la práctica que existen otros rangos de distancia que permiten dar servicio en los plazos requeridos.

Que dicho requisito infringe el principio de libertad y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, contemplado en la LCSP.

Que existe una doctrina de este Tribunal de anulación de la exigencia de una distancia máxima para los centros de almacenamiento fundadas en razones de arraigo territorial.

Que se ha introducido un criterio de adjudicación basado la reducción del plazo de entrega de fondo y materiales a menos de 5 horas (denominado de carácter urgente), con una puntuación de 10/100 (lo anterior, en detrimento del criterio precio que ha pasado de un 80% al 70%).



Que, no tratándose de un fondo de especial sensibilidad (como fondos clínicos, jurídicos, etc.), no se justifica la exigencia del plazo de carácter urgente, salvo casos muy aislados en los que no haya existido una planificación, por lo que no está justificado el peso del 10% como criterio de adjudicación.

Que durante todo el contrato que están ejecutando (3 años), de custodia de más de 700 palés nunca se han solicitado fondos con carácter urgente. Y que, en relación con el fondo de materiales desconocen el dato, pero hacen hincapié en las características del fondo (materiales expositivos).

Arguye, de contrario, el ente contratante lo siguiente.

El Organismo pretende agrupar todos los materiales y elementos documentales del ente en un solo almacén que permita su adecuada custodia y realización de los adecuados y necesarios servicios que cada uno de los elementos custodiados requieren y precisan.

El servicio que se indica en el recurso de almacenaje de materiales expositivos no existe actualmente, y sí el de almacenaje del fondo documental del ente que se realiza a través de un encargo a medio propio específico para la custodia, catalogación y digitalización.

Así hay un solo procedimiento de contratación para la realización de un servicio integral de todos sus materiales susceptibles de poder ser gestionados desde un almacén, como el fondo documental, fondo editorial, fondo bibliográfico, material de vestuario, materiales promocionales, material expositivo y otros materiales, por lo que no se trata de la integración de dos servicios hasta ahora existentes sino de la creación de un sistema único, con características específicas y diferenciadoras en su origen, que sí integra parte de los servicios que hasta ahora se vienen realizando.

Debido a esta circunstancia, y a las necesidades del conjunto de los servicios y requisitos administrativos que requieren la gestión integral de entregas, recepciones, revisiones y envíos de todos los elementos a custodiar, se ha establecido una distancia máxima del centro de almacenamiento de 80 km. respecto a la ciudad de Madrid.



En cuanto a que no se justifica esa exigencia más que por motivo de arraigo territorial, que condiciona el servicio, señala que esta distancia permite que las empresas ofertantes puedan estar establecidas en el territorio de tres Comunidades Autónomas, seis provincias y multitud de términos municipales, por lo que se considera que las condiciones establecidas para este servicio no están condicionadas por un arraigo territorial y si por una distancia en la que cualquier licitador que pueda realizar su oportuna oferta, pueda disponer de instalaciones para la realización del servicio previsto.

En cuanto a la afirmación de que en la prestación del servicio por la recurrente se ha demostrado en la práctica que existen otros rangos de distancia que permiten dar servicio en los plazos requeridos, señala que esta circunstancia sólo se puede evidenciar estrictamente con los materiales que custodia la empresa recurrente y no con el resto del conjunto de materiales que contemplan la licitación.

En cuanto al criterio de adjudicación de reducción del plazo de entrega de fondo y materiales a menos de 5 horas (denominado de carácter urgente), con una puntuación de 10/100, señala que las diferentes singularidades que se derivan de la gestión del conjunto de los materiales que se pretenden custodiar y que precisan de realización de diferentes envíos en su naturaleza, debido al tiempo de entrega, localización y volumen, requieren que se pueda contemplar como un criterio de valoración para la adjudicación del servicio, la posibilidad que tiene el adjudicatario de poder realizar servicios de carácter urgente que le requiera el Organismo, derivados de solicitudes puntuales a lo largo del año y que tienen más que ver con el resto de los materiales que se incorporan al contrato, que los del fondo editorial y bibliográfico a los que hace referencia el recurso presentado.

Sexto. En cuanto al primer motivo de recurso, consistente en la hipotética nulidad de establecer una distancia máxima desde Madrid, sede del ente contratante, al centro de almacenamiento, en tanto que la actora realiza actualmente una de las prestaciones de almacenamiento objeto del contrato en un lugar ubicado a mucha mayor distancia que 80 km desde Madrid, sin que -a su juicio- quede justificado ese requisito que estaría encubriendo una condición de arraigo territorial.

En cuanto al tratamiento que ha recibido el arraigo territorial en la contratación del sector público, en sus diversas consideraciones como requisito de solvencia, criterio de adjudicación



o medio de adscripción obligatoria al contrato, procede invocar cuanto se razona a este respecto en la Resolución nº 231/2024, de 15 de febrero, de este Tribunal: *“(...) hemos de partir de que la elección de los criterios de adjudicación es una cuestión sometida a la discrecionalidad del órgano de contratación, cuyo ejercicio ha de respetar los requisitos del artículo 145 de la LCSP, entre los cuales cabe destacar la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, su formulación de forma objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; igualmente, han de garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.*

Adicionalmente, el artículo 116.4 de la LCSP exige que los criterios de adjudicación se justifiquen en el expediente. La formulación objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación, deviene así un imperativo legal, cuya vulneración se produce con la introducción de las denominadas cláusulas de arraigo.

En efecto, según dijimos en la Resolución nº 910/2023 de 6 de julio: “Sobre las cláusulas de arraigo territorial este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones y las ha declarado ilegales siempre que se hayan impuesto como condiciones de solvencia técnica o como criterios de adjudicación. En otras ocasiones, previa su justificación en el expediente, las hemos admitido como compromiso (para los licitadores) de adscripción de medios, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad, no resulte contrario al principio de proporcionalidad y la acreditación de la posesión del medio material sólo se exija al que se haya propuesto como adjudicatario (resolución 301/2020, de 27 de febrero de 2020, resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre de 2020 y resolución 895/2022, de 14 de julio de 2022, entre otras muchas)”.

A la luz de la doctrina expuesta debe estimarse el recurso en este punto. Como se desprende de la Resolución transcrita, la definición de un criterio de adjudicación automático vinculado a la disposición de instalaciones en un ámbito territorial determinado puede resultar conveniente o incluso necesaria para la adecuada ejecución del contrato. Ahora bien, no se advierte ventaja alguna en que esta disponibilidad se incluya como un criterio de adjudicación, máxime cuando además la finalidad pretendida se alcanza a través de la definición de un compromiso de adscripción de medios, exigido al adjudicatario.



Al hacerlo así, en este caso se produce una evidente vulneración del principio de igualdad de trato con respecto a aquellos licitadores, que no disponiendo de las instalaciones o no pudiendo disponer de ellas antes del fin del plazo de presentación de ofertas (en tanto ello le supondría contraer obligaciones más o menos onerosas y que, de no resultar adjudicatario, devendrían inútiles), podrían acceder a ellas una vez les fuera adjudicado el contrato.

En ese mismo sentido nos hemos pronunciado en anteriores resoluciones. A modo de apunte, la Resolución nº 1032/2023 y las que en ella se citan”.

Descendiendo al caso concreto, corresponde determinar si la exigencia de que el almacén objeto del contrato no diste más allá de 80 Km de la ciudad de Madrid es un requisito de la prestación que está justificado en la naturaleza del contrato y la necesidad que éste satisface, y es proporcional para su consecución.

El informe del ente contratante en el recurso, poco aduce para dilucidar la cuestión pues su único argumento para rechazar que estamos ante una condición de arraigo territorial se fundamenta en que aquella distancia permite que las empresas ofertantes puedan estar establecidas en el territorio de tres Comunidades Autónomas, seis provincias y multitud de términos municipales, siendo así que el que afecte a más o menos Comunidades Autónomas o municipios no determina por sí sólo que constituya una medida discriminatoria o innecesaria para alcanzar los fines que se pretenden mediante el contrato, o desproporcionada para ello, pues lo decisivo es, de un lado, el establecimiento de una medida que restringe para determinadas empresas su acceso a la licitación en virtud de circunstancias geográficas, y de otro, la relación de esa medida con los fines del contrato y su proporcionalidad, no que afecte a un mayor o menos número de licitadores en virtud del territorio al que afecte la medida.

La única justificación a esa distancia se encuentra en la memoria justificativa del contrato, que literalmente señala lo siguiente.

“Para el desarrollo de la tareas previstas se precisará la disposición de las infraestructuras inmobiliarias a través de naves industriales que permitan tener en una sola ubicación, a una distancia máxima de 80 km, de la sede central del OAPN, el conjunto de los materiales a almacenar y gestionar de forma constante, para que el Servicio de Publicaciones del O.A.P.N. pueda por un lado, realizar la oportuna supervisión de las existencias en cada momento, su



estado de conservación y cuidado y realizar las oportunas y permanentes solicitudes de ejemplares, documentación y materiales, para su disposición, envío, venta y distribución”.

En fin, la decisión del ente contratante al configurar el objeto del contrato de que sea única la ubicación del almacenamiento, y que su servicio de publicaciones pueda realizar la supervisión de sus existencias, el estado de conservación y cuidado, y solicitar ejemplares, documentación y materiales, no conlleva como consecuencia necesaria que la localización del almacenamiento haya distar menos de 80 Km de la sede del organismo en Madrid, máxime cuando existe el precedente indicado por la recurrente de un almacén -el fondo editorial y documental cuyo almacenamiento es ajora parte del objeto del contrato-, que dista 350 Km. de Madrid, sin que el ente contratante haya manifestado que tal distancia perjudique a la buena ejecución del contrato.

Tampoco hay justificación a tal condición porque el contrato de almacenamiento afecte a otros bienes distintos de aquellos que son objeto del contrato que la recurrente está ejecutando, pues no se determina un hecho diferencial entre aquellos bienes almacenados por la recurrente y los demás que constituyen el objeto del servicio licitado, que obligue a una distancia más corta de Madrid que la que separa el almacén de la recurrente de la capital.

En definitiva, a falta de una justificación razonable de la imposición de una distancia geográfica concreta para el cumplimiento de los fines del contrato, y habida cuenta que, como ya se ha expuesto, debe interpretarse de forma restrictiva la admisión de condiciones de arraigo territorial, porque la medida resulte proporcional a los fines que la justifican, debemos declarar nulo el inciso *“que deberá estar a una distancia máxima de 80 km de Madrid”* que se contiene en la prescripción 1 del PPT, por ser contrario a los principios de igualdad entre los licitadores, no discriminación y libre competencia.

Séptimo. Procede, a continuación, abordar el criterio de adjudicación impugnado relativo a la realización de envíos urgentes en menos de 5 horas.

Dispone el artículo 145.4, 5, 6 y 7 de la LCSP, cuanto sigue:

“4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor



posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146.

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:



a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

7. En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación”.

El criterio de realización de envíos urgentes en menos de 5 horas, se califica expresamente por el apartado 17.1 del Cuadro de Características, antes transcrito, como mejora, y efectivamente lo es, pues se trata de una prestación adicional a las que figuran definidas en el PPT, en concreto la prestación determinada en su prescripción 6 referida a la “*preparación de pedidos (servicios de picking and packing)*”; sin que la mejora altere la naturaleza de dicha prestación, pues se limita a que el servicio de envío de material desde el almacén a la sede central del ente contratante se realice a petición del contratante de forma urgente, con una duración máxima de cinco horas entre la solicitud y la entrega de material, con un máximo de veinte servicios anuales; ni altera por tanto el objeto del contrato que es disponer de un almacén para la ubicación y custodia de determinados bienes, así como el suministro,



documentación y materiales a las diferentes ubicaciones que se especifican, de acuerdo con los apartados 1.1.y 1.2 del citado Cuadro.

Compete al poder adjudicador contratante, que atiende al interés general en la determinación de las necesidades administrativas a satisfacer con el objeto del contrato, definir las prestaciones que el contrato contiene y fijar los criterios de adjudicación necesarios para obtener la mejor relación calidad-precio, ex artículo 145.1 de la LCSP, siempre que aquellos cumplan con los requisitos que establece el apartado 4 de ese mismo artículo, requisitos que se cumplen en este caso, pues el criterio está vinculado al objeto del contrato, se formula de manera objetiva, con respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no confiere al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, pues expresamente establece como criterio de ponderación *“0,5 puntos por cada servicio ofertado en la mejora”* y, en fin, garantizando la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, pues el plazo máximo del envío, 5 horas; de ahí que no resulte desproporcionado cualquiera que sea la ubicación del almacén, dada la urgencia del envío y el límite de envíos anuales.

En fin, no compete a la recurrente evaluar la necesidad del servicio de urgencia al que se refiere el criterio pues esa función es exclusiva del poder adjudicador, pues no puede hacer prevalecer su interés particular sobre el interés general al que atiende el ente contratante al definir tanto el objeto del contrato como los criterios de adjudicación.

En cuanto a la puntuación asignada a dicha mejora, un máximo de 10 puntos, sobre un total de 100, no se aprecia desproporcionada, pues el criterio precio supone 70 puntos, y los criterios distintos del precio alcanzan los 30 puntos, de los que el criterio puesto en cuestión es solo la tercera parte, de modo que el criterio no es preponderante a la hora de adjudicar el contrato, siéndolo el precio.

Debe, pues, desestimarse el recurso en este punto, si bien la acogida del motivo anterior implica la estimación parcial del mismo, en lo que se refiere a la impugnación del inciso *“que deberá estar a una distancia máxima de 80 km de Madrid”* de la prescripción 1 del PPT, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación del referido pliego.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Único. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. R. H. , en representación de ORGANIZACIÓN Y GUARDA DE ARCHIVOS, S.L., contra los pliegos que rigen la licitación para contratar el “*Servicio de gestión y almacenamiento del fondo editorial, fondo documental y materiales expositivos del Organismo Autónomo Parques Nacionales*” (expediente 10124002), convocada por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, anulando el inciso “*que deberá estar a una distancia máxima de 80 km de Madrid*” de la prescripción 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, y ordenando la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación del referido pliego.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES