

Los criterios de adjudicación con arraigo territorial en la contratación pública

Fernando Luque Regueiro
(Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

La Resolución 910/2025, de 19 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), retoma la problemática de los criterios de adjudicación con arraigo territorial.

Debe entenderse que se incurre en arraigo territorial cuando se estipula en los pliegos de contratación una exigencia por la cual el licitador ha de disponer de establecimientos, delegaciones, o sedes ubicados en un ámbito territorial determinado y próximo al lugar de realización de las prestaciones objeto del contrato, o cuando dicha circunstancia se barema para la adjudicación del contrato. El arraigo territorial puede configurarse, por tanto, bien como criterio de solvencia, compromiso de adscripción de medios materiales o condición de ejecución, bien como criterio de adjudicación.

La razón de estas cláusulas se halla, la mayoría de las veces, en la voluntad de establecer un mayor control de la ejecución del contrato o en favorecer a las empresas o trabajadores locales. Sin embargo, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia alerta sobre los riesgos inherentes a las cláusulas de arraigo territorial, en la medida que desbordan las garantías de unidad de mercado²; de ahí que la doctrina administrativa y la

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

² En particular, la *Guía sobre contratación pública y competencia. Fase III. Preparación y diseño de las licitaciones públicas*, de 22 de abril de 2025, alude a la infracción del artículo 18.2.a) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que, en sede de actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, se refiere a la obtención de ventajas económicas que sean discriminatorios excepto que exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique y sea proporcionado. La referida Guía vindica la sustitución de los requisitos de arraigo territorial que benefician de empresas locales (en compra de proximidad) por otros con los que se consiguen resultados parecidos: “Si la razón de interés público que se alega está relacionada con la sostenibilidad, debería optarse por sistemas objetivos de medición, como los que afectan a la cuantificación de la huella de carbono o la exigencia de ciclos cortos de distribución y no en la localización de los potenciales proveedores. Igualmente, en compras alimentarias, si lo que se quiere fomentar es la calidad del producto, el criterio debe orientarse hacia productos de temporada o frescos, sin que la proximidad del proveedor deba ser necesariamente un factor clave a este respecto. Por tanto, debe evitarse el establecimiento de requisitos de arraigo territorial con el fin de favorecer directamente a empresas locales, sin perjuicio de que los órganos de contratación decidan priorizar la sostenibilidad, la calidad y la innovación en sus contratos”.

jurisprudencia hayan sido remisas en su admisión, fundamentalmente, como requisito de solvencia o como criterio de adjudicación.

La precitada Resolución 910/2025³ recuerda que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene considerando que estas cláusulas de arraigo territorial no deben considerarse discriminatorias de forma automática, sino que debe valorarse su vinculación al objeto del contrato, y nos muestra cuatro parámetros que deben ponderarse para decidir sobre su admisión: 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. La propia Resolución 910/2025 remeda el lejano Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, según el cual *“el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público, circunstancias que igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración”*.

Bajo dicha estela, el TACRC, con cita de la Resolución 895/2022, de 14 de julio, ha validado la exigencia de *“delegaciones de zona”*, pero como compromiso de adscripción de medios a incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o como condición de ejecución del contrato en el pliego de prescripciones técnicas, enfatizando además la intrascendencia del título jurídico de disposición⁴; aunque siempre -matiza la posterior Resolución 910/2023, de 6 de julio- que su imposición no sea contraria a los principios de concurrencia e igualdad, no resulte contraria al principio de proporcionalidad y la acreditación de la posesión del medio material sólo se exija al que se haya propuesto como adjudicatario.

En el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid anida una doctrina análoga, sirviendo de muestra su Resolución 109/2024, de 14 de marzo, que

³ Se enjuicia en dicha Resolución un criterio de adjudicación, que valora con 15 puntos (sobre un total de 100) la circunstancia de que el adjudicatario disponga dentro de su estructura organizativa y de sus recursos materiales y humanos, de una sede/instalación en funcionamiento en Cantabria, para poder atender de manera presencial y con inmediatez, las demandas relativas a los servicios objeto del contrato, así como el control del servicio y de las diversas cuestiones urgentes que se plantean a lo largo del mismo. Debe presentar para su acreditación la licencia de actividad o apertura en vigor.

⁴ Sería desproporcionado, por tanto, exigir la titularidad dominical de tales establecimientos.

proscribe las cláusulas de arraigo territorial que se apliquen como criterios de solvencia o criterios de valoración de las ofertas: *“se sanciona que el arraigo territorial coloque a unos licitadores en una posición de ventaja sobre otros, ya sea como criterio de solvencia para concurrir a la licitación, ya sea por colocarles en una posición de ventaja al obtener de salida una mayor puntuación que los licitadores que no encuentren ubicados en el territorio señalado por los Pliegos”*, aunque precisa que no deben considerarse discriminatorias de forma automática, sino que debe valorarse su vinculación al objeto del contrato.

Más restrictivo se alza el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su Resolución de 27 de noviembre de 2024, con acopio de toda su doctrina precedente. Se razona que los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificados por razones imperiosas de interés general.

Lo cierto y verdad es que a pesar de que la regla general -la proscripción del arraigo territorial como criterio de solvencia o de adjudicación- admite ciertas excepciones, la casuística demuestra que prevalece mayoritariamente el principio de igualdad y no discriminación entre los licitadores y la defensa de la unidad de mercado, volviendo yermas las referidas excepciones.

Habrà que atender, empero, a la evolución de esta doctrina a la luz de los nuevos planteamientos derivados de la denominada Economía Circular, en cuanto abrigan postulados como la promoción de la compra y contratación de productos, materiales y servicios de proximidad como sistema de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero inherentes al transporte, así como el apoyo a los productores locales⁵.

En esta sintonía, cobra interés destacar, la excepción que, en materia de residuos, ya se ha reconocido en la Sentencia 1447/2021, de 9 de diciembre, del Tribunal Supremo (rec. 4218/2019), como consecuencia del principio de autosuficiencia y proximidad que inspira

⁵ Efectivamente, el artículo 21.1.g) de la Ley 1/2024, de 17 de abril, de Economía Circular de la Comunidad de Madrid, dispone que *“la Administración de la Comunidad de Madrid y las entidades locales, de acuerdo con sus respectivas competencias: (...) fomentarán La compra y contratación de productos, materiales y servicios de proximidad como sistema de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero inherentes al transporte, así como el apoyo a los productores locales”*.

aquella regulación. La controversia de origen versaba sobre la conformidad a derecho de la adjudicación del contrato de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios, al existir un criterio de adjudicación que favorecía a las empresas prestadoras de dichos servicios que estaban establecidas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la medida en que se otorgaba determinada puntuación (7 puntos de un total de 100) a las empresas que contaran con una planta de gestión de residuos (considerándose a estos efectos que la gestión es sólo el tratamiento, y no el almacenamiento) próxima a las capitales de los Territorios Históricos del País Vasco.

La sentencia analiza, en primer lugar, la normativa de residuos, sobre los cimientos de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos, cuyo artículo 16 establece como principios relevantes a la hora de proceder a la gestión de residuos los de autosuficiencia y proximidad, principio que se incorpora en el artículo 9 de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos⁶, interpretado por la Sentencia 216/2017, de 9 de febrero, del Tribunal Supremo (rec. 108/2016) en el sentido de que los flujos de determinadas categorías de residuos *“deberán necesariamente eliminarse o valorizarse, según sea el caso, en el territorio de la comunidad autónoma donde se generen, siempre que existan instalaciones habilitadas para ello. Y si no fuera así, en aquellas instalaciones existentes en otras comunidades autónomas que geográficamente se encuentren más próximas al lugar de generación de los residuos”*.

En la adecuada conciliación de dichos principios de autosuficiencia y proximidad con los de igualdad y no discriminación en la contratación pública, el Tribunal Supremo otorga prevalencia a la normativa de residuos⁷, porque considera que existe una razón de interés

⁶ Ha de precisarse que el artículo 9 de la vigente Ley 7/2022, de 7 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una Economía Circular, también refleja el referido principio de autosuficiencia y proximidad. Reproducimos sus dos segundos apartados: “2. La red deberá permitir la eliminación o la valorización de los residuos mencionados en el apartado 1, en una de las instalaciones adecuadas más próximas a su lugar de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública. 3. Para la valorización del resto de los residuos diferentes a los contemplados en el apartado 1, se favorecerá su tratamiento en instalaciones lo más cercanas posible al punto de generación, mediante la utilización de las tecnologías y los métodos más adecuados para asegurar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública, atendidas las exigencias de eficiencia y de protección del medio ambiente en la gestión de los residuos”.

⁷ “De modo que si bien existe un principio general de igualdad y no discriminación en materia contractual, ello no impide que uno de los criterios de puntuación de cara a la adjudicación de los contratos referidos a la gestión de residuos para su eliminación tome en consideración el principio de proximidad de las instalaciones para primar a aquellas empresas que permitan cumplir en mejor medida con dicho principio,

general para priorizar el criterio de proximidad⁸, de manera que se fija como doctrina jurisprudencial que *“la utilización de un criterio de baremación en un proceso de adjudicación contractual de servicios de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios que puntúa, y por lo tanto prima, la cercanía de una instalación respecto del lugar donde se genera el residuo, no puede considerarse contrario al derecho comunitario. Antes, al contrario, queda amparado por el principio de proximidad recogido en la normativa de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y en la normativa nacional, sin que se aprecie vulneración del principio de igualdad y no discriminación”*⁹.

primándose así los objetivos previstos en esta Directiva, específicamente destinada a regular el tratamiento y gestión de los residuos”.

⁸ *“Existe por tanto una razón de interés general para primar el criterio de proximidad en la adjudicación de este tipo de contratos, sin que se introduzca discriminación alguna por razón de la nacionalidad ni por el domicilio social la empresa licitadora ya que tanto las empresas pertenecientes a otros Estados miembros como las que tienen su domicilio social en otras Comunidades Autónomas no solo pueden concurrir sino que además pueden beneficiarse de este criterio de baremación por razones de proximidad siempre que sus plantas de gestión estén radicadas a las distancias indicadas en la cláusula controvertida”.*

⁹ Esta doctrina ya ha sido acogida por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 378/2023, de 19 de octubre.