

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

En Madrid, a 8 de enero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INSERTEX360 S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de fecha 11 de noviembre de 2025, por el cual se considera retirada la oferta de la recurrente en la licitación del contrato denominado "*Contrato mixto de servicio de recogida de ropa, calzado y otros textiles usados de origen domiciliario del municipio de Alcalá de Henares*", número de expediente 6748, licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el 26 de agosto de 2025 en el Perfil del Contratante de Ayuntamiento de Alcalá de Henares, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y enviado al DOUE el día anterior, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 421.990,40 euros y su plazo de duración

será de cuatro años a partir de la formalización del contrato.

A la presente licitación se han presentado 3 licitadores, entre ellos la recurrente

**Segundo.** - Una vez calificadas las tres ofertas presentadas a esta licitación se procede a su clasificación resultando en primer lugar la correspondiente a la recurrente. Proce diéndose a requerir a la documentación que acredita su capacidad, aptitud y solvencia de la empresa que había sido declarada inicialmente, así como la fianza definitiva.

Tras aportar la mencionada documentación, la Mesa de Contratación acuerda volver a requerir a INSERTEX360 S.L., a fin de que subsane la documentación presentada en concreto la solvencia económica y posibles contratos de subrogación.

Presentada por la recurrente documentación adicional, la Mesa de Contratación en su sesión celebrada el 11 de noviembre de 2025 acuerda considerar retirada la oferta por no acreditar la solvencia económica y carecer de otros requisitos habilitantes exigidos.

**Tercero.** - El 9 de diciembre de 2025 la representación legal de INSERTEX360 S.L., presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación del acuerdo de la mesa de contratación por el que considera retirada la oferta y en consecuencia excluida del procedimiento de adjudicación.

El 19 de diciembre de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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 (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución Nº 146/2025 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el

18 de diciembre de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por parte de FUNDACION PUEBLO PARA EL PUEBLO (HUMANA), de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento quinto de esta Resolución.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 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.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida de la licitación al considerarla retirada y cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo fue adoptado el 11 de noviembre de 2025, publicado en la PCSP el 17 de noviembre de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 9 de diciembre de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se ha interpuesto contra un acto de trámite que impide continuar al licitador en el procedimiento en el marco de contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 b) de la LCSP.

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

### **1. Alegaciones de la recurrente.**

El recurso presentado se basa en diferentes motivos, el primero de ellos versa sobre la necesidad de reservar este tipo de contratos a empresas de inserción social o centros especiales de empleo.

A este respecto, el recurrente considera que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en su apartado 8 recoge de forma errónea la referencia a la Disposición Adicional (D.A) 19 de la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos contaminantes para una economía circular, pues mientras que el texto legal considera que al menos el 50 % de los contratos de recogida, transporte y tratamiento de residuos textiles y de muebles y enseres domésticos deben ser adjudicados a empresas de inserción social o CEE, el PPT considera que el 50 % del contrato deberá ser subcontratado con empresas de inserción social o CEE, despreciando que sea ejecutado en su totalidad por empresas con dichas características como es este caso.

Este hecho y la solicitud de fianza definitiva que, la Ley 7/2022 en su artículo 24 excepciona para este tipo de contratos, llevo a la consideración por parte del recurrente de que el contrato no estaba reservado, sino abierto a cualquier licitador, razón por la que participó en la licitación.

Por todo ello, considera que a lo largo de la licitación se ha variado la naturaleza del contrato, pasando de estar ante un contrato abierto a uno reservado.

Como segundo motivo de recurso INSERTEX360 considera en relación a la acreditación de la solvencia, que en virtud de los artículos 75 y 90.4 de la LCSP y al tratarse de una empresa de nueva creación, bastaría con presentar las cuentas y contratos que haya ejecutado la empresa en el tiempo que lleva en activo y completar dicha solvencia con medios externos, de tal forma que entre las dos empresas se cumplan los requisitos exigidos. Por ello recurrió a la solvencia de JOVENES UNIDOS POR EL DESARROLLO MEDIOAMBIENTAL, circunstancia que se puso de manifiesto en el DEUC presentado.

Así mismo manifiesta que al tratarse de una empresa de reciente creación, ha solicitado su inscripción como CEE en la Comunidad de Madrid, aunque se encuentra en tramitación dicho registro.

Solicita la suspensión cautelar del procedimiento de licitación.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación en su informe al recurso presentado aborda, en primer lugar, el intento de impugnación indirecta de los pliegos de condiciones que se vislumbra del fondo del recurso presentado, al considerar que los pliegos de condiciones recogen de forma errónea la naturaleza del contrato y han reconvertido está a lo largo del procedimiento.

Alega que todos estos extremos se encontraban clara, expresa y objetivamente definidos en los pliegos desde el inicio del procedimiento, sin que se haya producido modificación alguna durante su tramitación. En particular, el contrato fue licitado mediante procedimiento abierto, sin declaración expresa de reserva, exigiéndose la constitución de garantía definitiva y estableciéndose una obligación de subcontratación social mínima, conforme a la normativa sectorial aplicable.

Los pliegos de condiciones no fueron impugnados en el momento procedimental correspondiente, por lo que ahora a la vista del resultado no puede el recurrente pretender su modificación.

Manifiesta su oposición, así mismo, a la aseveración efectuada por el recurrente de que al haber solicitado la inscripción de la empresa como CEE en el correspondiente Registro de la Comunidad de Madrid, ya se ha de considerar como tal, y en consecuencia cumple con los requisitos exigidos en la DA 19 de la Ley 7/2022.

Considera en consecuencia que aceptar la tesis de la recurrente supondría modificar sustancialmente el contenido del pliego, sustituyendo un requisito objetivo y verificable por una situación futura e incierta, lo que vulneraría los principios de igualdad de trato y seguridad jurídica, además de exceder de las competencias de la Mesa de Contratación, que no puede anticipar ni presumir el resultado de procedimientos administrativos ajenos.

En su alegato sobre este aspecto niega la procedencia de una impugnación indirecta de los pliegos de condiciones invocando el criterio de este Tribunal acordado en su Resolución 215/2025 de 4 de junio.

En oposición al segundo motivo de recurso, esto es la acreditación de la solvencia requerida, manifiesta que estamos ante un contrato sujeto a regulación armonizada y que no es susceptible aplicar reglas especiales en la materia que nos ocupa por su carácter de empresa de nueva creación. Además, las especialidades que marca el artículo 90.4 de la LCSP para este tipo de empresas alcanza solamente a la solvencia técnica o profesional, nunca a la solvencia económica. En conclusión, este precepto no puede aplicarse a este caso concreto.

La Intervención Municipal elaboró un informe sobre la acreditación de la solvencia económica de INSERTEX 360, S.L. concluyendo que: *“no ha aportado cuentas anuales en las que conste el patrimonio neto correspondiente al último ejercicio*

*cerrado, lo que impide verificar el cumplimiento del requisito de patrimonio neto positivo exigido por los pliegos, tanto respecto de la propia recurrente como de la entidad cuya solvencia pretende integrar”.*

Así el órgano de contratación considera que este informe técnico-contable corrobora que la exclusión de la recurrente no obedece a una interpretación discrecional de los pliegos, sino a la constatación objetiva del incumplimiento de un requisito esencial de solvencia económica y financiera, exigido de forma uniforme a todos los licitadores y plenamente conforme a la normativa contractual aplicable.

Concluye manifestando que el recurso interpuesto incurre en una impugnación indirecta e inadmisibile de los pliegos que rigen la licitación.

En particular:

1. No procede reconfigurar el modelo contractual en fase de recurso, al tratarse de cuestiones definidas en los pliegos desde el inicio del procedimiento.
2. La Mesa de Contratación aplicó correctamente los requisitos de solvencia exigidos, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en la normativa contractual aplicable.
3. No resulta aplicable el régimen de empresas de nueva creación, al tratarse de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.
4. No se ha producido vulneración alguna de la LCSP ni de los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre competencia.

Por todo lo expuesto, solicita la desestimación del recurso.

### **3.- Alegaciones de los interesados.**

HUMANA en su escrito de alegaciones aborda en primer lugar las condiciones que establece el PCAP. En segundo lugar, pone en conocimiento de este Tribunal, que solo cuando la oferta de INSETEX360 fue clasificada en primer lugar, puso de

manifiesto su intención de acudir a medios externos para completar la solvencia económica requerida, poniendo de relieve que su empresa era un CEE o CETIS, calificación que no posee. Por ello presentó el DEUC de la empresa JOVENES UNIDOS POR EL DESARROLLO MEDIOAMBIENTALS.L., como medio externo para acreditar la solvencia económica requerida.

Resalta que antes de entrar a valorar la solvencia económica, hay que detenerse en el hecho cierto de que INSERTEX360 no cumple con las habilitaciones profesionales exigidas al no figurar como gestor de residuos autorizado ni ser CEE o EIS, ni considerar desde inicio la subcontratación de al menos el 50 % del contrato con empresas de dichas características.

Coincide con el órgano de contratación en que se pretende por parte del recurrente una impugnación indirecta de los pliegos de condiciones, para así moldear éstos a su propia naturaleza y en consecuencia conseguir la adjudicación del contrato.

Pretende que la ejecución del contrato se lleve a cabo por una empresa registrada como CEE, cuando ella misma ni siquiera ahora ha logrado dicha categoría.

Trae a colación el artículo 140.4 de la LCSP, el cual dispone que las circunstancias relativas a la solvencia o habilitaciones profesionales deben de concurrir desde la fecha de finalización del plazo de licitación hasta el momento de formalización del contrato.

Recuerda que INSERTEX360 ha sido excluida de la licitación por no acreditar suficientemente la solvencia económica y por no estar al corriente de sus obligaciones tributarias, aspecto del que nada manifiesta en su recurso y es esencial en este caso.

Incide además en la falta de inscripción como gestor autorizado de residuos, que ha comprobado mediante acceso a dicho registro, así como la imposibilidad de complementar este punto con la habilitación de la empresa JOVENES UNIDOS, al ser

la habilitación profesional un requisito personalísimo que no puede integrarse por medios externos.

Por todo ello, solicita la desestimación del recurso oponiéndose a la suspensión cautelar solicitada.

### **Sexto.- Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las posiciones de las partes, debemos analizar los pliegos de condiciones y los requisitos de solvencia y habilitación profesional, que se exigen en éstos a los licitadores.

En primer lugar y en relación a la habilitación profesional de la empresa, de acuerdo con la cláusula 3.1 *“Capacidad de obrar” del PCAP, los empresarios que se presenten a la licitación deberán contar con la habilitación empresarial o profesional exigible para la realización de la actividad que constituye el objeto del Contrato (art. 65.2 de la LCSP).*

En este sentido, de la cláusula 6 *“Obligaciones del Contratista”* del PPT se desprende que el contratista deberá acreditar su habilitación profesional con la siguiente documentación:

- “1. Inscripción como Gestor Autorizado de Residuos, según código Lista Europea de Residuos.*
- 2. Transportista autorizado de la Comunidad de Madrid con la acreditación correspondiente de la administración regional de residuos no peligrosos reflejando, en la tarjeta visible la matrícula de la unidad móvil y el código LER citado.*
- 3. Licencia de apertura o actividad, o autorización administrativa equivalente, para el desarrollo de la misma en las instalaciones fijas previstas para el tratamiento.”*

En relación con la solvencia, de acuerdo con la cláusula 3.2 *“Solvencia económica y financiera”* del PCAP, esta solvencia debe acreditarse por uno o varios de los medios

indicados en el PCAP, pudiéndose recurrir a la acreditación de solvencia por medios externos.

En caso de recurrir a medios externos para acreditar la solvencia, ambas empresas deben acompañar el DEUC indicando que se va a acudir a la acreditación por medios externos, y en la documentación técnica acreditar los medios materiales y personales que se ponen a disposición de la empresa y el porcentaje que representan respecto al total del Contrato.

De acuerdo con la cláusula 3.3 “*Solvencia técnica*” del PCAP, los licitadores deberán subcontratar, al menos, el 50 % del importe del contrato con Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y/o Empresas de Inserción (“CETIS y “EI”, respectivamente).

Para acreditar este extremo, los licitadores deben aportar junto con la oferta:

- la identificación de los CETIS y/o el propuestos para la subcontratación.
- Inscripción en el registro de CETIS o EI.
- Indicación del porcentaje a subcontratar mediante declaración responsable.

De acuerdo con los pliegos de condiciones, esta condición de subcontratación se establece para dar cumplimiento a la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Sin perjuicio de lo anterior, la cláusula 3.3 del PCAP establece que, si el licitador es CEE o EI, bastará que acredite su condición mediante certificado de inscripción en el registro que corresponda, quedando exento de la condición de subcontratar con CETIS o EI, siempre que ejecute directamente con sus propios medios al menos el 50 % del objeto del Contrato.

En este sentido, de acuerdo con el Anexo I del PCAP “*Modelo de Proposición*”, debía indicarse en la oferta si el licitador se acogería a la opción A “*Ejecución directa por*

*entidad social*” o a la opción B “*Ejecución mediante subcontratación con entidad/es social/es*”. En cualquiera de las dos opciones, se debía indicar un porcentaje: el de ejecución directa como CETIS o EI (mínimo de 50 %) o el de subcontratación con CETIS o EI (mínimo también del 50 %).

Vistos los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones, este Tribunal ha comprobado que la recurrente no se encuentra inscrita en el registro de CEE o EIS de la Comunidad de Madrid, tampoco se encuentra inscrita en ningún registro como autorizada a la gestión de residuos, ni como transportista de estos. Estas circunstancias serían en sí mismas determinantes de la exclusión de su oferta.

Hay que señalar que la habilitación empresarial es un requisito de aptitud legal de los operadores económicos relacionado con el objeto del contrato y su funcionalidad deriva de que las entidades del sector público no contraten con quienes no están legalmente autorizados a desarrollar una actividad empresarial y que, a diferencia de la solvencia, no puede ser objeto de acumulación o integración (Resolución 218/2025 de 4 de junio).

Además, la recurrente no ha subsanado las deudas tributarias que se han certificado en su contra, siendo esta una de las prohibiciones para contratar, establecidas en el artículo 71 de la LCSP.

Tampoco ha procedido a acreditar la solvencia económica requerida, ni siquiera haciendo valer la solvencia de otros medios externos como es la empresa JOVENES UNIDOS POR EL MEDIOAMBIENTE.

En cuanto al requisito de cumplimiento de que un 50 % del contrato se ejecute por CEE o EIS, tampoco lo cumple la recurrente, ya que ni ella, ni JOVENES UNIDOS, poseen esta naturaleza empresarial, no habiendo ofrecido ninguna otra alternativa en el momento de formular su propuesta ni con posterioridad. Es decir, la pretensión de la recurrente de prestar totalmente el servicio por sí misma en base a su condición de

CEE, es inadmisibile al no estar dicha empresa registrada como tal. Con ello se debe desestimar también la interpretación que efectúa de la aplicación de los pliegos de condiciones que, a su entender, han variado de ser una contratación no reservada a ser una contratación reservada.

En cuanto a la pretensión de impugnar indirectamente los pliegos de condiciones debemos mantener en este caso el criterio de este Tribunal. Aplicando el criterio jurisprudencial al caso que nos ocupa, procede destacar que no se aprecia que se den las exigencias requeridas por el TJUE en la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 en cuanto que "*licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión*" y tampoco la recurrente ha acreditado que se den los requisitos para apreciar nulidad de pleno derecho. (Resolución 215/2025, de 4 de junio)

Por tanto, procede la desestimación del recurso.

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 INSERTEX360 S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Alcalá de Henares de fecha 11 de noviembre de 2025, por el cual se considera retirada la oferta de la recurrente al contrato denominado "*Contrato mixto de servicio de recogida de ropa, calzado y otros textiles usados de origen domiciliario del municipio de Alcalá de Henares*", número de expediente 6748.

**Segundo.-** Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 146/2025, de 18 de diciembre.

**Tercero. -** 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.

**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