RECURSO 137/2025
RESOLUCIÓN 155/2025

Resolución 155/2025, de 27 de agosto, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León por la que se estima el recurso especial en materia de contratación nº 137/2025 interpuesto por Ilunión Lavanderías, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del contrato mixto del servicio de lavado, desinfección, planchado, doblado, empaquetado, gestión de lencería y transporte de ropa de línea y de forma del Complejo Asistencial de Ávila, dependiente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, así como el arrendamiento sin opción a compra, la instalación y el mantenimiento de los equipos y elementos necesarios que permitan la realización del Servicio, reservado a Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, expediente GAS-102/2025.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante Resolución de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Ávila de 24 de junio de 2025, se adjudica el contrato mixto de servicios de lavado, desinfección, planchado, doblado, empaquetado, gestión de lencería y transporte de ropa de línea y de forma del complejo asistencial de Ávila, dependiente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, así como el arrendamiento sin opción a compra, la instalación y el mantenimiento de los equipos y elementos necesarios que permitan la realización del servicio, a la mercantil Adecuación de Alternativas, S.L., expediente GAS-102/2025.

Este acuerdo se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 25 de junio de 2025.

Segundo.- El 16 de julio de 2025 Ilunión Lavanderías, S.A.U., representada por D. yyy, interpone recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación del contrato que se ha indicado en el antecedente anterior. El recurso se funda en que, si bien la adjudicataria es Centro Especial de Empleo no lo es de Iniciativa Social, pues según certificación del Registro Mercantil de Madrid, es una sociedad mercantil, cuyos dos únicos socios son sendas personas físicas, de modo que el capital social pertenece en su totalidad a dichas personas físicas y no a una entidad de las señaladas en el

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

art.43.4 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre (en adelante, TRLGDPD).

Tercero.- Se han recibido en este Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 29 de julio de 2025, en el que se opone a la estimación del recurso, porque considera que la adjudicataria sí reúne la condición de Centro Especial de Empleo de Iniciativa Social pues figura inscrita como Centro Especial de Empleo, además, conforme a sus estatutos sociales actualizados y debidamente inscritos, la sociedad ha incorporado expresamente la obligación de reinvertir íntegramente sus beneficios con fines sociales.

Cuarto.- Conferido traslado del recurso a los licitadores, el 5 de agosto la adjudicataria presenta una serie de documentos, pero no aporta escrito de alegaciones.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 48 de la LCSP y está acreditada la representación con la que actúa.

El recurso se ha interpuesto contra la adjudicación de un contrato mixto (cuya prestación económicamente preponderante la constituye el servicio) cuyo valor estimado (1.975.457,57 euros) es superior a 100.000 euros, por lo que es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme los artículos 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

3º.- En cuanto al fondo del asunto, la solución al recurso exige determinar si la adjudicación realizada a la mercantil Adecuación de Alternativas, S.L., es ajustada a Derecho, por reunir esta la condición de Centro Especial de Empleo de Iniciativa Social (en adelante CEEIS), necesaria en este caso por tratarse de un contrato reservado a este tipo de entidades conforme al apartado 5 del Cuadro de Características del PCAP rector del contrato.

Conviene recordar que el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE, relativo a los "Contratos reservados", dispone lo siguiente:

"1. Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 % de los empleados de los talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos.

»2. La convocatoria de licitación deberá hacer referencia al presente artículo".

El considerando 36 de la Directiva 2014/24/UE expone las razones de política legislativa social que justifican las restricciones a la libre concurrencia que representa la reserva de contratos. Señala en este sentido que "El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El legislador español permite la reserva de contratos o lotes a favor de Centros Especiales de Empleo o empresas de inserción en el artículo 99.4, último párrafo, de la LCSP, según el cual el órgano de contratación "Podrá reservar alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta. (…)".

La disposición adicional cuarta, a la que aquel se remite, pretende garantizar un mínimo de reservas de contratos o lotes. En este sentido establece que "1. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a empresas de inserción reguladas, respectivamente, en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que el porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sea el previsto en su normativa de referencia y, en todo caso, al menos del 30 por 100. (…).

»2. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

»3. (…)".

Este régimen se completa en la disposición final decimocuarta de la LCSP, que añade un apartado 4 al artículo 43 del TRLGDPD, en el que define los CEEIS como "aquellos que cumpliendo los requisitos que se establecen en los apartados 1.º y 2.º de este artículo son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social".

De este modo, según el artículo 43 del TRLGDPD, los CEEIS deben reunir las características generales de cualquier Centro Especial de Empleo, esto es, alcanzar el 70% de trabajadores con discapacidad en la plantilla y prestar servicios de ajuste personal y social, y las específicas que, como novedad, se incorporan en el nuevo apartado 4, del mismo artículo 43, adicionado por la disposición final decimocuarta de la LCSP, que son las siguientes:

- La ausencia de ánimo de lucro, que supone la obligación de reinversión de todos sus beneficios, en el mismo u otro CEEIS, para la mejora del empleo del colectivo de personas con discapacidad, de su competitividad y de su actividad de economía social.

- Que el CEEIS sea promovido y participado en más de un 50% por entidades sin ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, o bien que estas mismas entidades dispongan de la mayoría del capital social de las sociedades mercantiles titulares del Centro Especial de Empleo.

Por su parte, el artículo 7 del Reglamento de los Centros Especiales de Empleo, aprobado por el Real Decreto 2273/1985, de 4 de diciembre, dispone que "La creación de Centros Especiales de Empleo exigirá su calificación e inscripción en el Registro de Centros que la Administración Central, o, en su caso, el creado por las Administraciones Autonómicas". A este respecto, sin calificación e inscripción registral, de existir el Registro, los Centros Especiales de Empleo no existen, y por ello no pueden disfrutar de los beneficios previstos en las leyes, incluido el de participar en los contratos les han sido reservados. (Entre otras, RTACRC 1298/2020, de 4 de diciembre).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Pues bien, en el presente caso, la recurrente sostiene que la adjudicataria, Adecuación de Alternativas, S.L., al presentar como sus dos únicos socios a sendas personas físicas, no reúne el requisito exigido en el artículo 43.4 del TRLGDPD para su consideración como CEEIS cuando su titular es una sociedad mercantil, de que "que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio".

Las "entidades señaladas anteriormente" son "una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social".

Del informe de titularidad real de personas jurídicas emitido el 11 de julio de 2025, así como de la certificación emitida por el Registro Mercantil de Madrid el 9 de julio de 2025, ambas aportadas por la recurrente, resulta que el 100% del capital social de la adjudicataria corresponde en exclusiva a dos personas físicas (en concreto a Dña. xxx1 con un 75% y D. xxx2 con el 25%), de modo que el capital social no pertenece a alguna de las entidades previstas en el artículo 43.4 del TRLGDPD, precepto que siendo claro en este sentido no precisa en su aplicación de mayores esfuerzos interpretativos.

No consta expresamente que la adjudicataria carezca de ánimo de lucro, si bien para acreditar su condición de CEEIS, la adjudicataria aportó escritura de elevación a público de acuerdos sociales de 26 de septiembre de 2012, de modificación del artículo 2 de los Estatutos Sociales, en la que a partir de dicho momento, tal sociedad se constituye "como empresa de iniciativa social para la contratación de personas con especiales dificultades de inserción laboral, reinvirtiendo sus beneficios en la propia empresa y especialmente con la creación de Centros Especiales de empleo para personas con discapacidad, a través de los siguientes objetos sociales y actividades en diversas Provincias".

La categoría de CEE sin ánimo de lucro responde a la clasificación que se recogió ya en el artículo 5.b) del Real Decreto 2273/1985, antes citado, a cuyo tenor "Atendiendo a la aplicación de sus posibles beneficios, los Centros podrán carecer o no de ánimo de lucro, según que aquellos repercutan en su totalidad en la propia institución o se aproveche parte de ellos en otra finalidad distinta que haya de cubrir la Entidad titular del mismo".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

En este sentido, la ausencia de ánimo de lucro de la empresa adjudicataria, se deduce de la modificación estatutaria del artículo 2 relativo al objeto social que se ha transcrito.

La ausencia de ánimo de lucro no obsta para que la entidad titular de un centro especial de empleo posea la forma jurídica de sociedad mercantil, tal como admite el propio artículo 43.4 del TRLGDPD.

Ahora bien, el concepto de CEE sin ánimo de lucro del citado artículo 5.b) no es coincidente con el de CEEIS del artículo 43.4 del TRLGDPD, pues el primero únicamente se refiere al requisito de la reinversión de los beneficios, pero no al otro requisito que conforme al artículo 43.4 del TRLGDPD es necesario para ser CEEIS, y que exige, en el caso que nos ocupa de un centro especial de empleo titularidad de una sociedad mercantil, que la mayoría de su capital social sea propiedad de una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, y ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio.

A la falta de correspondencia estricta entre las categorías normativas a partir de la introducción por la Disposición Final 14ª de la LCSP de los CEEIS en el artículo 43.4 del TRLGDPD, se refiere la STS 5130/2023, de 20 de noviembre, dando respuesta a la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar "si la regulación autonómica establecida respecto de los centros especiales de empleo sin ánimo de lucro ha sido desplazada por la normativa estatal que regula los centros especiales de empleo de iniciativa social, que, a su vez, trae causa de la Directiva Comunitaria 2014/24/UE; y en el caso de que así se aprecie, cuáles son los efectos que ello conlleva".

Al respecto, esta Sentencia declara que "El artículo 10 del Decreto de la Xunta de Galicia 200/2005, de 7 de julio, por el que se regula la autorización administrativa y la inscripción en el Registro administrativo de Centros Especiales de Empleo de Galicia, y su organización y funcionamiento, en cuanto no permite el acceso al Registro administrativo especial de Centros Especiales de Empleo a la entidad recurrente, únicamente por razones subjetivas -por revestir la forma de sociedad mercantil-, se opone a lo

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

dispuesto en el artículo 43.4 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, en la redacción introducida por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, debiendo entender, a estos efectos, aplicable la normativa estatal, ya que corresponde al Estado establecer la regulación de las condiciones básicas relativas a la configuración de los centros especiales de empleo, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la Constitución Española" (F.J. 4º).

La misma STS alude a los requisitos legales que son exigidos por el artículo 43.4 del TRLGDPD para que los centros especiales de empleo, aun con forma de sociedad mercantil, puedan considerarse CEEIS, entre ellos el relativo al capital social que centra la cuestión de este recurso. Señala la Sentencia que "Como hemos visto, en virtud de la reforma operada por la Disposición Final 14ª de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se añade el apartado 4º al artículo 43 del citado Texto Refundido que, a los efectos de la reserva de contratos del artículo 20 de la mencionada Directiva, reconoce los Centros Especiales de Empleo denominados de `iniciativa social´. Para ello se exige el cumplimiento de unos requisitos tasados en orden a su participación y carácter social, reconociendo como Centros Especiales no sólo a entidades de carácter público, sino también a aquellas que revisten la forma de sociedades mercantiles cuando su capital social cumpla las condiciones previstas. En los denominados Centros de Empleo de `iniciativa social´ tienen cabida los centros de iniciativa empresarial, al admitir como tales aquellos que revisten la forma de sociedad mercantil, siempre que concurran ciertas características básicas y tengan un idéntico objetivo, la integración social y la promoción de empleo de personas con discapacidad. (…)".

El informe al recurso del órgano de contratación, reconoce que la adjudicataria tiene como socios únicamente a personas físicas, y entiende que "Lo determinante para la calificación como CEEIS no es la mera identidad de los socios, sino el cumplimiento del objeto y finalidad social exigida por la norma, especialmente a la reinversión íntegra de beneficios en la mejora del empleo para personas con discapacidad y el cumplimiento del fin social descrito en los estatutos", requisito éste que sí cumple la adjudicataria, pero olvida el mencionado requisito sobre las condiciones del capital social que debió acreditar igualmente la adjudicataria conforme al artículo 43.4 del TRLGDPD, para beneficiarse de la reserva del contrato que le fue adjudicado.

En el propio Cuadro de Características del Contrato se exige la "Acreditación de Centro Especial de Empleo de iniciativa social con las

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

siguientes condiciones: 1. CEE promovido y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos"

De acuerdo con las consideraciones expuestas, procede anular la adjudicación efectuada, por infringir el artículo 99.4 y la disposición adicional 4ª de la LCSP y el artículo 43.4 del TRLGDPD, y ordenar la retroacción del procedimiento a fin de que, previa exclusión de la Sociedad Adecuación de Alternativas, S.L., se adjudique conforme a derecho el contrato analizado.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

PRIMERO.- Estimar el recurso especial en materia de contratación nº 137/2025 interpuesto por Ilunión Lavanderías, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del contrato mixto del servicio de lavado, desinfección, planchado, doblado, empaquetado, gestión de lencería y transporte de ropa de línea y de forma del Complejo Asistencial de Ávila, dependiente de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, así como el arrendamiento sin opción a compra, la instalación y el mantenimiento de los equipos y elementos necesarios que permitan la realización del Servicio, reservado a Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, (expediente GAS-102/2025), que se anula y ordenar la retroacción del procedimiento a fin de que, previa exclusión de Adecuación de Alternativas, S.L., se adjudique conforme a derecho el contrato analizado.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

TERCERO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

CUARTO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es