



Roj: **STS 395/2026 - ECLI:ES:TS:2026:395**

Id Cendoj: **28079130032026100020**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/01/2026**

Nº de Recurso: **243/2023**

Nº de Resolución: **72/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CAT 9172/2022,**
ATS 13701/2023,
STS 395/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 72/2026

Fecha de sentencia: 28/01/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 243/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/01/2026

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: SECCION 5ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

R. CASACION núm.: 243/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 72/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza, presidente



D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Pilar Cancer Minchot

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 28 de enero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 243/2023 interpuesto por la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CONACEE) y la ASOCIACIÓ CATALANA DE CENTRES ESPECIALS DE TREBALL D` INICIATIVA PRIVADA (CETIP), representados por el Procurador D. Francisco Toll Musteros y defendidos por los Letrados D. Luis García del Río y Dña. Almudena Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, contra la sentencia dictada en fecha 19 de octubre de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que desestima el recurso contencioso-administrativo tramitado con el número 239/2018.

Como parte recurrida se ha personado la GENERALITAT DE CATALUÑA, cuya defensa y representación asume el Abogado de la Generalitat de Cataluña.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) y de la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D'Iniciativa Privada (CETIP) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Govern de Catalunya de 3 de julio de 2018, por la que se fija, para el periodo 2018, la cuantía que los departamentos de la Administración de la Generalitat y su sector público han de destinar a la contratación reservada al fomento de los objetivos sociales y, en concreto, impugnaban la parte de la resolución que hacía referencia a la reserva a los centros especiales de empleo de iniciativa social, al excluirse a los centros de empleo no calificables como de iniciativa social.

El conocimiento del recurso contencioso-administrativo, tramitado con el número 239/2018, le correspondió a la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que finaliza con sentencia de fecha 19 de octubre de 2022 con el siguiente pronunciamiento en su parte dispositiva:

"PRIMERO.Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la parte actora contra el Acord de Govern de 3 de julio de 2018 arriba expresado.

SEGUNDO.No hacer imposición de costas".

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, por la representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y de la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D'iniciativa Privada se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala, una vez comprobado que el escrito se ha presentado dentro de plazo hábil y que se cumplen los requisitos de postulación y defensa, legitimación y recurribilidad de la resolución, dicta auto en fecha 22 de diciembre de 2022 teniendo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dicta Auto en fecha 2 de octubre de 2023 por el que se acuerda:

"PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación de la Asociación Catalana de Centros Especiales de Empleo de iniciativa privada y la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo contra la sentencia nº 3533/2022, de 19 de octubre (recurso nº 239/2081), emitida por la Sección Quinta, de la Sala de lo Contencioso -Administrativo del Tribunal Superior de Cataluña.

SEGUNDO.-Precisar que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente:

Determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional 4ª y la disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por las que se reconoce una reserva de contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, en qué medida podrían quedar



afectados, desde el punto de vista del principio de igualdad de trato y de proporcionalidad, la exclusión de los Centros Especiales de Empleo que no sean de iniciativa social, en relación con lo resuelto por la STJUE de 6 de octubre de 2021 (C- 598/19).

TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación son la disposición adicional 4ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público de 2017 así como la disposición final 14ª de la citada Ley, en relación con los artículos 20.1 y 18.1 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

CUARTO.- Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

SEXTO.-*Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.*

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.

Así lo acuerdan y firman".

CUARTO.-Mediante providencia de 30 de octubre de 2023 de la Sección Cuarta de esta Sala se acuerda, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 30 de mayo de 2022 prorrogado por ulterior acuerdo de 17 de enero de 2023 durante el año 2023, que pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en esta la sustanciación del recurso de casación.

QUINTO.-La representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y de la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D'iniciativa Privada, presenta en fecha 30 de noviembre de 2023 escrito de interposición del recurso de casación, en el que expone el objeto del recurso e invoca la normativa y la jurisprudencia en que sostiene su impugnación, lo que le lleva a solicitar la estimación del recurso de casación interpuesto, y que se *"revoque íntegramente la sentencia recurrida, estime el recurso contencioso administrativo interpuesto, eliminando del acto recurrido la referencia a "iniciativa social" por referencia a los Centros Especiales de Empleo que han de tener acceso a la licitación de los contratos reservados y fije la doctrina legal en el sentido de considerar que la regulación prevista en la disposición adicional 4ª y la disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por las que se reconoce una reserva de contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, en la medida en la que excluye del acceso a la licitación de los contratos reservados a todos los restantes Centros Especiales de Empleo que no reúnen las condiciones para ser calificados de "iniciativa social", según la definición incorporada a la disposición final 14ª de la referida Ley, vulnera los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad".*

SEXTO.-Mediante providencia de 13 de diciembre de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y de la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D'iniciativa Privada y se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo de 30 días.

SÉPTIMO.-El Abogado de la Generalitat de Cataluña formaliza oposición al recurso de casación mediante escrito presentado el 14 de febrero de 2024, en el que realiza las alegaciones que ha considerado oportunas para solicitar la desestimación del recurso de casación interpuesto y la expresa imposición de costas a los recurrentes.

OCTAVO.-Mediante providencia de 12 de abril de 2024 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

NOVENO.-Por providencia de 3 de noviembre de 2025 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 20 de enero de 2026, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso de casación

El recurso de casación que enjuicamos se ha interpuesto por la representación procesal de la CONFEDERACION NACIONAL DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CONACEE) y de la ASOCIACIÓ CATALANA DE CENTRES ESPECIALS DE TREBALL D'INICIATIVA PRIVADA (CETIP) con la pretensión de que se



revoque la sentencia dictada en fecha 19 de octubre de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

La citada sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado con el nº 239/2018 interpuesto contra la resolución del Govern de Catalunya de 3 de julio de 2018, por la que se fijaba, para el periodo 2018, la cuantía que los departamentos de la Administración de la Generalitat y su sector público debían destinar a la contratación reservada al fomento de los objetivos sociales y, en concreto, impugnaban la resolución en el apartado que hacía referencia a la reserva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social excluyendo a los centros de empleo no calificables como de iniciativa social.

El Tribunal de instancia confirma el acuerdo impugnado porque entendió que la reserva a favor de los centros de trabajo de iniciativa social y empresas de inserción era conforme con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y con la doctrina jurisprudencial contenida en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de diciembre de 2021, Asunto C-598/19. Y ello porque esa reserva se justificaba en aras del fin social perseguido, como era reforzar la reinserción social y laboral de los trabajadores con discapacidad de forma más intensa y eficaz que la que puedan proporcionar el resto de los operadores económicos que, aunque también pudieran tener como objeto la inserción social de personas con discapacidad, no obstante, no tienen la calificación y las características de los centros especiales de empleo de iniciativa social.

Finaliza la Sala de instancia su argumentación señalando expresamente que la reserva a favor de los centros de trabajo de iniciativa social recogida en el acuerdo del Govern de Catalunya de 3 de julio de 2018 no vulneraba el principio de igualdad de trato entre licitadores ni el principio de proporcionalidad que, según dispone el artículo 18 de la Directiva 2014/2024/UE, son principios fundamentales de la contratación pública.

SEGUNDO.- Sobre la cuestión que reviste interés casacional

La representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y de la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D?Iniciativa Privada interpuso recurso de casación contra la sentencia anteriormente referida que se admitió a trámite mediante auto dictado en fecha 2 de octubre de 2023 por la Sección Primera (Sección de Admisión) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el que se dijo que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en *"determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional 4ª y la disposición final 14ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por las que se reconoce una reserva de contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social, en qué medida podrían quedar afectados, desde el punto de vista del principio de igualdad de trato y de proporcionalidad, la exclusión de los Centros Especiales de Empleo que no sean de iniciativa social, en relación con lo resuelto por la STJUE de 6 de octubre de 2021 (C-598/19)"*.

TERCERO.- Alegaciones de la parte recurrente

La Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D?Iniciativa Privada apoyan la interposición del recurso de casación sosteniendo que la sentencia recurrida vulnera los artículos 18 y 20 de la Directiva 2014/2024/UE, así como la interpretación que de los mismos ha efectuado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 6 de octubre de 2021, Asunto C-598/19.

Exponen que, al amparo de los principios de primacía y de eficacia directa del ordenamiento de la Unión Europea, el Tribunal de instancia debió aplicar directamente el artículo 20 de la citada Directiva e inaplicar la legislación nacional recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Al respecto, señalan que la reserva de contratos públicos recogida en dichas disposiciones se excedía de las exigencias previstas en el referido artículo 20 de la Directiva 2014/2024/UE.

En consecuencia, solicitan la estimación del recurso de casación interpuesto y que se case y anule la sentencia impugnada en cuanto confirma el acuerdo recurrido en la instancia que vulnera los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato entre los licitadores al establecer, en el ámbito de los contratos públicos, una reserva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social.

Pretensión que apoyan invocando las siguientes alegaciones.

Aducen que se vulnera el principio de no discriminación al tener en cuenta en esa reserva a entidades que se encuentran incluidas en el ámbito del Considerando 36 de la Directiva que constituye el fundamento de la reserva comprendida en el artículo 20 de la misma.



Asimismo, señalan que se vulnera el principio de proporcionalidad porque la expulsión de los centros especiales de empleo de procedencia empresarial se ha apoyado, exclusivamente, en una cuestión meramente formal, como es la forma societaria de la persona jurídica, cuando son entidades que también tienen como finalidad la defensa del empleo de las personas con discapacidad y que, al menos, tienen en su plantilla un 70% de personas con discapacidad. Además, aducen que el ánimo de lucro no puede operar como factor de expulsión del acceso a la licitación reservada de entidades que tienen por expresa disposición y obligación legal (artículo 43.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre) la defensa del empleo de las personas con discapacidad (artículo 43.2 Real Decreto Legislativo 1/2013) al tener un 70% de personas con discapacidad en su plantilla.

Por todo lo expuesto, concluyen que, al amparo de los principios de primacía y eficacia directa del ordenamiento de la UE, el juez nacional no puede declarar que esa reserva se ajusta al ordenamiento jurídico al ser contraria a los artículos 18 y 20 de la Directiva 2014/2024/U. Y, por ello, entienden que la aplicación de los principios de eficacia directa y primacía del ordenamiento de la Unión debe dar lugar a la aplicación de la reserva de contratos regulada en dichos preceptos omitiendo el inciso de "iniciativa social" por directa aplicación del ordenamiento de la Unión Europea o, lo que es lo mismo, sin excluir del acceso a los contratos reservados a ningún centro especial de empleo.

CUARTO.- Alegaciones de oposición formuladas por la parte recurrida

En el escrito de oposición presentado por el Abogado de la Generalitat de Cataluña se solicita la desestimación del recurso de casación y que, en consecuencia, se confirme la sentencia impugnada en casación.

Sostiene que es conforme a Derecho la reserva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social porque así se deduce de lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Añade que esa reserva no vulnera ni el principio de igualdad de trato entre licitadores, ni el principio de proporcionalidad dadas las características y la aptitud especial de los centros especiales de empleo de iniciativa social para poner en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social previsto en el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/2024/UE.

QUINTO.- Marco normativo y jurisprudencia aplicable

Antes de abordar el examen de las infracciones del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que aduce la defensa letrada de la parte recurrente, procede dejar constancia del marco jurídico que resulta de aplicación, así como recordar la doctrina jurisprudencial que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

1. Normas de la Unión Europea

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ,que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión proclaman solemnemente el 7 de diciembre de 2000

Artículo 1

"La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida".

Artículo 21. No discriminación

"1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

(...)".

Artículo 26. Integración de las personas discapacitadas

"La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad".

Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

Artículo 18. Principios de la contratación

"1. Los poderes adjudicadores tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada.

La contratación no será concebida con la intención de excluirla del ámbito de aplicación de la presente Directiva ni de restringir artificialmente la competencia. Se considerará que la competencia está artificialmente restringida cuando la contratación se haya concebido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos.

(..)".

Artículo 20. Contratos reservados

"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. Normas de Derecho Estatal

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978

Artículo 9

"2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Artículo 10

"1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

Artículo 14

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Artículo 49

"1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio.

2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad".

La redacción del artículo 49 se corresponde con la "Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024", en cuanto que precisaba una actualización en relación con su lenguaje y contenido para reflejar los valores que inspiran la protección de las personas con discapacidad, tanto en el ámbito nacional como internacional.

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

Disposición adicional cuarta. Contratos reservados.

"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.



En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

El Acuerdo de Consejo de Ministros a que se refiere este apartado deberá adoptarse en el plazo máximo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley. Si transcurrido este plazo el Acuerdo de Consejo de Ministros no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva de 7 por ciento, que se incrementará hasta un 10 por ciento a los cuatro años de la entrada en vigor de esta Ley, sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación de suministros y servicios incluidos en los códigos CPV recogidos en el anexo VI celebrados en el ejercicio anterior a aquel al que se refiera la reserva, en los términos indicados en el primer párrafo de este apartado.

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

3. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva que establece esta disposición adicional no procederá la exigencia de la garantía definitiva a que se refiere el artículo 107 de esta Ley, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente".

Disposición final decimocuarta. Modificación 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.

"Se añade un apartado 4 al artículo 43 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre:

4. Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social 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 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".

Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

Artículo 43. Centros especiales de empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad

"1. Los centros especiales de empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. Igualmente, los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias y conforme a lo que se determine reglamentariamente.

2. La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquélla. A estos efectos no se contemplará el personal sin discapacidad dedicado a la prestación de servicios de ajuste personal y social.

Se entenderán por servicios de ajuste personal y social los que permitan ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas trabajadoras con discapacidad de los centros especiales de empleo tengan en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y progresión en el mismo. Igualmente se encontrarán comprendidos aquellos dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva.

3. La relación laboral de los trabajadores con discapacidad que presten sus servicios en los centros especiales de empleo es de carácter especial, conforme al artículo 2.1.g) de Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, y se rige por su normativa específica.



4. Tendrán la consideración de Centros Especiales de Empleo de iniciativa social 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 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".

La redacción del apartado tercero tiene lugar en virtud de la modificación efectuada por el artículo único 7.1 de la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación.

El apartado 4 se introduce por la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con efectos desde el 9 de marzo de 2018.

3. Jurisprudencia aplicable

La Sentencia dictada en fecha 6 de octubre de 2021 por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-598/19, que resuelve la cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco, que tenía por objeto analizar "Si el artículo 20 de la Directiva 2014/24 sobre contratación debe interpretarse en el sentido de que el alcance subjetivo de la reserva previsto por el mismo no puede ser delimitado en términos que excluyan de su ámbito de aplicación a empresas u operadores económicos que acrediten el requisito de que, al menos, el 30% de sus empleados son personas discapacitadas y cumplan la finalidad u objetivo de integración social y profesional de esas personas, mediante la fijación de requisitos adicionales relacionados con la constitución, carácter y fines de dichos sujetos, con su actividad o inversiones, o de otra clase".

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea resuelve la cuestión prejudicial planteada y declara:

"El artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que un Estado miembro imponga requisitos adicionales a los enunciados en dicha disposición, excluyendo así de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados a determinados operadores económicos que cumplan los requisitos establecidos en dicha disposición, siempre que dicho Estado miembro respete los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad".

SEXTO.- Criterio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo sobre la controversia casacional planteada

Delimitada en estos estrictos términos la controversia casacional, corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo determinar si la sentencia recurrida en casación ha interpretado adecuadamente la disposición adicional cuarta y la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, atendiendo a la doctrina que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha fijado en la sentencia dictada en fecha 6 de octubre de 2021, Asunto C-598/19.

Esta Sala desestima el recurso de casación interpuesto por la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y la Asociación Catalana de Centres Especials de Treball D? Iniciativa Privada porque compartimos los razonamientos jurídicos recogidos en la sentencia impugnada.

Concretamente, compartimos el criterio de la Sala de instancia que desestima el recurso contencioso-administrativo porque ha entendido que el acuerdo impugnado, que regulaba la reserva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social, era conforme con la regulación contenida en la disposición final cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Asimismo, coincidimos con el Tribunal de instancia cuando en la sentencia impugnada en casación considera que, la referida reserva no vulnera los principios generales de la contratación pública recogidos en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE, como son los principios de igualdad de trato entre licitadores y de no discriminación y el principio de proporcionalidad, y, por tanto, no existen razones jurídicas que impidan la aplicación de la regulación recogida en el derecho nacional que, en este caso, no puede quedar relegado por la aplicación



directa de los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE en relación con la reserva de los contratos públicos.

Procede, entonces, que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación y los razonamientos jurídicos que nos llevan a la desestimación del recurso de casación.

1. Inserción social y laboral de las personas con discapacidad

En el examen de la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, esta Sala inicia el análisis de la misma recordando que las personas con discapacidad conforman un grupo vulnerable respecto de los cuales los poderes públicos están obligados a promover la igualdad de oportunidades que, entre otras medidas, se alcanza reconociéndoles el derecho al trabajo en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y de no discriminación.

En este sentido, la protección de las personas con discapacidad se ha visto impulsada por el Derecho Internacional que tiene como eje central el contenido de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. La citada Convención Internacional supuso la consagración del enfoque de los derechos de las personas con discapacidad al considerar a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos e indicando, además, que correspondía a los poderes públicos garantizar que el ejercicio de esos derechos fuera pleno y efectivo. Igualdad de oportunidades que se consigue mediante el acceso al empleo, la inclusión en la comunidad y la vida independiente, tal como se especifica en los artículos 1, 3 y 7 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. En este mismo sentido, el artículo 35 del citado Real Decreto Legislativo 1/2013 dispone que *"Las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo, en condiciones que garanticen la aplicación de los principios de igualdad de trato y no discriminación"*.

Por otra parte, en el ámbito normativo de la Unión Europea, destacamos el artículo 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el que se reconoce como derecho fundamental la integración social y profesional de las personas con discapacidad. Esa integración social y laboral es uno de los objetivos de la regulación recogida en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, al señalar, específicamente, en el considerando 36 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"

Como venimos diciendo, la protección especial que merecen quienes han obtenido la calificación y declaración de discapacitados incluye la garantía del principio de igualdad de trato cuando se hallen en condiciones de desempeñar un trabajo. Y, precisamente, por tratarse de un colectivo con especiales dificultades de empleo, como medida de acción positiva impuesta por el Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo de 20 de junio de 1983, sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas, ratificado por España el 23 de noviembre de 1990, la legislación nacional ha implementado diversas acciones que implican la contratación obligatoria mediante la reserva de puestos de trabajo, la prevención de riesgos y la eliminación de barreras.

Por otra parte, se han establecido diversas medidas que persiguen fomentar la contratación y, entre ellas, destacamos la contratación mediante los centros especiales de empleo cuando se trata de personas que por su discapacidad no pueden ejercer una actividad laboral en condiciones habituales.

En nuestro ordenamiento, la Constitución Española de 1978 consagra también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad en los artículos 10, 14 y 49, especialmente referido a las personas con discapacidad, que, tal como se recoge en el Preámbulo de la "Reforma del artículo 49 de la Constitución Española, de 15 de febrero de 2024", constituyen las *"claves de bóveda de nuestro Estado social y democrático de Derecho"*.



Asimismo, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, tiene como objetivo conseguir la inserción social y laboral de las personas con discapacidad y, entre otras medidas, regula los Centros Especiales de Empleo para la inclusión laboral de las personas con discapacidad que, tal como se indica en el artículo 43, apartado primero, del Real Decreto Legislativo 1/2013, tienen como objetivo principal realizar una actividad productiva de bienes y servicios con la finalidad de asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad y que, además, deberán prestar a través de las unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias, que les ayuden a superar las barreras, obstáculos o dificultades que puedan tener en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y en la progresión del mismo. La plantilla de trabajadores de esos Centros Especiales de Empleo está constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita el proceso productivo y, en todo caso, por el 70% de aquella (artículo 43, apartado segundo, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre).

Podemos destacar otras medidas legales que también tienen como finalidad fomentar el empleo y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, como son la reserva de contratos públicos o de algún lote de estos a favor de determinadas entidades que tengan, precisamente, como objetivo la inserción laboral de las personas con discapacidad.

Precisamente, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, regula los contratos reservados a favor de determinadas entidades que reúnan, al menos, los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado primero, al indicar que *"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"*.

Ese artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/24/UE, se ha interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 6 de octubre de 2021 en relación con la cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y ha concluido que la reserva de los contratos públicos persigue la reinserción social de las personas con discapacidad mediante el acceso al empleo. En este sentido, ha declarado que:

"26. De ello se deduce que el legislador de la Unión quiso favorecer, mediante el empleo y la ocupación, la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas en la sociedad, permitiendo a los Estados miembros reservar el derecho a participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes a los talleres protegidos y a los operadores económicos que, habida cuenta de la finalidad social que persiguen, intervienen en el mercado con una desventaja competitiva.

27. Así pues, el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 persigue un objetivo de política social, relativo al empleo. Pues bien, en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación al definir las medidas que permitan lograr un objetivo determinado en materia de política social y laboral (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, apartado 59 y jurisprudencia citada).

28. Por consiguiente, el examen del objetivo perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 permite confirmar la interpretación que se deriva del tenor de esta disposición, en el sentido de que, habida cuenta de esa facultad de apreciación, los Estados miembros gozan de cierta libertad en la aplicación de dicha disposición. De ello se deduce que el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 no establece requisitos enumerados taxativamente, sino que deja a los Estados miembros la posibilidad de adoptar requisitos adicionales que las entidades a las que se refiere esta disposición deben cumplir para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados en virtud de dicha disposición, siempre que tales requisitos adicionales contribuyan a garantizar los objetivos de política social y laboral que esta persigue".

En nuestro ordenamiento jurídico, la reserva de contratos públicos está prevista en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, reconociéndose exclusivamente a favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social que se definen en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017 -que supuso la incorporación de un nuevo párrafo, el cuarto, al artículo 43 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre-. Esa regulación introdujo una nueva modalidad de centros especiales de empleo distinguiéndose así entre los centros existentes hasta entonces, denominados de iniciativa empresarial, y los centros de iniciativa social que se definen en la disposición final decimocuarta



de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, como aquellos centros que cumpliendo las exigencias que se recogen en el artículo 43, apartado 1 y 2, del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y que son comunes para todos los centros especiales de empleo, se caracterizan, además, porque *"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 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"*.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco planteó cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea señalando que los requisitos adicionales introducidos en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se excedían de los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/2014/UE en relación con las exigencias impuestas a los centros y operadores económicos que les permitía participar en la reserva de contratos públicos.

La cuestión prejudicial se desestimó por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con la Sentencia dictada en fecha 6 de octubre de 2021, Asunto C-598/19, declarando que los requisitos establecidos en el artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, no son taxativos, por lo que, los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales que deben cumplir las entidades para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados siempre que, tales requisitos adicionales, contribuyan a garantizar los objetivos de política social y laboral que persigue la citada Directiva en cuanto a la inserción en la sociedad de las personas con discapacidad o desfavorecidas mediante el empleo y la ocupación.

Concretamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la citada sentencia dijo que:

"32. Por consiguiente, procede interpretar el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 en el sentido de que los requisitos que enumera no son taxativos y que los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales que deben cumplir las entidades a que se refiere esta disposición para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados".

33. No obstante, es preciso señalar que los Estados miembros, al hacer uso de esta facultad, deben respetar las normas fundamentales del Tratado FUE, en particular las relativas a la libre circulación de mercancías, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, así como los principios que de ellas se derivan, como el de igualdad de trato y el de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2019, Irgita, C-285/18, apartado 48 y jurisprudencia citada) que, por otra parte, se reflejan en el artículo 18 de la Directiva 2014/2024".

En definitiva, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que el artículo 20 de la Directiva 2014/2024 no se opone a que los Estados miembros de la Unión Europea impongan requisitos adicionales a los incluidos en dicho precepto que impliquen excluir a determinados operadores económicos de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos reservados que, sin embargo, sí podían cumplir con los requisitos establecidos en la Directiva. Ahora bien, en la citada sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea justifica la admisibilidad jurídica de dichas restricciones siempre que éstas respeten los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad, aunque no ha analizado si esos principios se cumplían en el supuesto en el que se planteaba la cuestión prejudicial, sino que reenvía al órgano jurisdiccional interno para que realice la valoración de los requisitos introducidos en la transposición al derecho interno desde la perspectiva de los principios de igualdad y proporcionalidad, como principios fundamentales de la contratación pública reconocidos en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE.

Precisamente, la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D'Iniciativa Privada apoyan la interposición del recurso de casación indicando que la reserva de contratos públicos que regula la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, exclusivamente, a favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social vulnera los principios de igualdad de trato entre licitadores y el de proporcionalidad porque, según exponen, no existe una razón objetiva que justifique que pueda excluirse de esa reserva a los Centros Especiales de Empleo de iniciativa



empresarial cuando cumplen todas las exigencias previstas en el artículo 20 de la Directiva 2014/2024/UE y, además, también tienen como objetivo la inserción social y laboral de las personas con discapacidad como se demuestra por el hecho de que su plantilla está formada, al menos, por el 70% de trabajadores con discapacidad.

Llegados a este punto, es oportuno destacar que la reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social está recogida en una norma con rango de ley - disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre- que el Govern de Catalunya se ha limitado a recoger en el acuerdo que se ha impugnado en la instancia.

Y el Tribunal de instancia no ha inaplicado la regulación que se contiene en normas con rango de ley que establecen la reserva exclusivamente a favor de los centros de iniciativa social. Y ello porque ha entendido que esa regulación no vulnera los principios de igualdad de trato ni de proporcionalidad que, en su caso, hubiera podido justificar la inaplicación de la norma con rango de ley del derecho nacional, así como la aplicación directa de la Directiva 2014/2024/UE. Es esta la pretensión esencial de las entidades recurrentes que formulan tanto en la instancia como ahora en casación y afirman que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, ha introducido una discriminación entre los centros especiales de empleo que no está justificada.

En relación con esta pretensión, debemos tener en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico admite en la configuración de las normas un ámbito de libertad inherente a la función legislativa que, en un principio, impone pautas de deferencia y de respeto, más si se trata de una norma con rango formal de Ley, como es el caso. En cuanto a los límites de la Ley, que es lo que los recurrentes están planteando, el Tribunal Constitucional en la sentencia núm.128/2009, de 1 de junio de 2009, ha señalado que:

"no puede tacharse de arbitraria una norma que persigue una finalidad razonable y que no se muestra desprovista de todo fundamento, aunque pueda legítimamente discreparse de la concreta solución adoptada, pues entrar en el enjuiciamiento de cuál haya de ser su medida justa supone debatir una opción tomada por el legislador que, aun cuando pueda ser discutible, no tiene que ser necesariamente arbitraria ni irracional (por todas, STC 149/2006, de 11 de mayo, FJ 6, y las en ella citadas). De manera que, al enjuiciar un precepto legal al que se tacha de arbitrario, nuestro examen ha de centrarse en determinar si dicho precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 7 ; 13/2007, de 18 de enero, FJ 4 ; y 90/2009, de 20 de abril, FJ 6)".

Pues bien, esta Sala del Tribunal Supremo considera que la opción del legislador plasmada en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es arbitraria ni carece de justificación objetiva porque, como seguidamente veremos, no vulnera el principio de igualdad de trato entre los licitadores, ni el principio de proporcionalidad, ni está restringiendo artificialmente la competencia.

Por tanto, rechazamos la pretensión de las recurrentes cuando solicitan que se case y anule la sentencia recurrida por no haber inaplicado la ley nacional.

Esta Sala considera que la regulación en una norma con rango de ley relativa a la reserva de los contratos públicos a favor de los centros de iniciativa social no implica que se esté queriendo favorecer a un tipo de entidades, sino que lo que se está pretendiendo es facilitar la integración laboral de los colectivos de personas con discapacidad que, precisamente, se obtiene de forma más eficaz atendiendo a las características que reúnen los centros especiales de empleo de iniciativa social.

En este mismo sentido, se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 30 de enero de 2020, asunto C-395/2018, en la que ha señalado que:

"A este respecto, procede recordar, por una parte, que los poderes adjudicadores deben respetar durante todo el procedimiento de licitación los principios de la contratación formulados en el artículo 18 de la Directiva 2014/24 , entre los que figuran los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad (sentencia de 26 de septiembre de 2019, Vitali, C-63/18 , EU:C:2019:787, apartado 39 y jurisprudencia citada), y, por otra parte, que, conforme al principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, las normas establecidas por los Estados miembros o los poderes adjudicadores en la ejecución de lo dispuesto en la citada Directiva, tales como las normas destinadas a precisar las condiciones de aplicación del artículo 57 de la misma Directiva, no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de julio de 2016, Ambisig, C-46/15 , EU:C:2016:530 , apartado 40, y de 8 de febrero de 2018, Lloyd's of London, C-144/17 , EU:C:2018:78, apartado 32 y jurisprudencia citada)".

2. Principio de igualdad de trato y de no discriminación



Como hemos señalado anteriormente, la recurrente alega que se debe inaplicar la ley nacional porque, a su juicio, la reserva de contratos públicos regulada en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, es contraria al principio de igualdad de trato y de no discriminación recogido en el artículo 18 de la Directiva 2014/2024/UE como principio fundamental de la contratación pública.

Este planteamiento debe ser rechazado y ello por las siguientes razones.

En numerosas ocasiones, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el principio de igualdad. Destacamos la sentencia 112/2017, de 16 de octubre de 2017, en la que se delimita el alcance del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución, señalando que este se configura como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual ante supuestos de hecho iguales que deben ser tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas, de forma que para introducir diferencias entre ellos debe existir una suficiente justificación que aparezca como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Y señala la propia sentencia del Tribunal Constitucional que:

"el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados".

En esta misma sentencia, el Tribunal Constitucional recuerda lo declarado en su sentencia 27/2004, de 4 de marzo de 2004, y añade que el juicio de igualdad exige:

"como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso. Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma".

Partiendo de lo anterior, en el caso que ahora examinamos, atendiendo a las características concretas recogidas en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no es posible apreciar identidad de situaciones entre los Centros Especiales de Empleo de iniciativa empresarial y los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, lo que justifica que pueda existir un tratamiento jurídico diferente para cada uno de esos centros en relación con la reserva de contratos públicos, sin que ello suponga, en ningún caso, un trato discriminatorio entre licitadores.

Si acudimos a la regulación recogida en el artículo 43 del Real Decreto-legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, en el apartado primero del citado precepto constatamos que se refiere a todos los Centros Especiales de Empleo porque todos tienen como *"objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tiene como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario"*. Además, en ese mismo apartado, se dice que *"los centros especiales de empleo deberán prestar, a través de unidades de apoyo, los servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad, según sus circunstancias"*. Indicándose en el apartado segundo del citado artículo 43 afecta también a todos los Centros Especiales de Empleo al exigir que *"la plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo, y, en todo caso, por el 70 por ciento de aquella"*.

Sin embargo, la falta de identidad entre ambos centros especiales de empleo se aprecia en el apartado cuarto del citado artículo 43 -que se introdujo con efectos desde el 9 de marzo de 2018 por la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre- en el que se define de forma específica a los centros especiales de empleo de iniciativa social indicando que, además de cumplir los requisitos antes referidos, son centros que deben ser *"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 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, además, esos centros especiales de empleo de iniciativa social deben recoger "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".

En definitiva, no podemos apreciar que exista trato discriminatorio en la regulación dada respecto de la reserva de los contratos públicos cuando partimos de situaciones objetivas que son legalmente diferentes, como acabamos de exponer, y, por tanto, pueden recibir un trato jurídico diferente. En consecuencia, la reserva de contratos públicos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social regulada en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad que invocan las recurrentes en el escrito de interposición del recurso de casación.

3. Vulneración del principio de proporcionalidad

Asimismo, las entidades recurrentes discrepan del razonamiento jurídico recogido en la sentencia impugnada en casación en relación con la vulneración del principio de proporcionalidad. Aducen que el principio de proporcionalidad exige que las normas establecidas por los Estados miembros de la Unión Europea en relación, en este caso, con las condiciones de aplicación del artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/2024/UE, no pueden ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva y, sin embargo, la reserva de los contratos públicos efectuada exclusivamente a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, excede, según afirman, de la necesaria y proporcionalmente adecuada para garantizar esos objetivos y, además, supone una restricción de la competencia en cuanto que se ha excluido de esa reserva a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial que tienen también como finalidad la inserción social y laboral de las personas con discapacidad.

Esta Sala no comparte la alegación formulada por las recurrentes. Para ello tenemos en cuenta lo declarado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la citada sentencia de 6 de octubre de 2021, C-598/19, que en los apartados 42 a 44 afirma que:

"42. En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia, conforme al principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, las normas establecidas por los Estados miembros o los poderes adjudicadores en la ejecución de lo dispuesto en la Directiva 2014/24, tales como las normas destinadas a precisar las condiciones de aplicación del artículo 20, apartado 1, de dicha Directiva, no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, apartado 45 y jurisprudencia citada).

43. A este respecto, procede señalar que tanto el requisito relativo al apoyo y a la participación, directa o indirecta, en más del 50 % de entidades sin ánimo de lucro como el relativo a la obligación de reinvertir la totalidad de los beneficios en los centros especiales de empleo de iniciativa social, indicados en el apartado 34 de la presente sentencia, parecen adecuados para garantizar que tales centros especiales de empleo tengan como objeto principal la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas, como exige el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 . (...)

44. [En su versión rectificada mediante auto de 6 de diciembre de 2021] En cuanto a si estas exigencias no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si tanto el hecho de que una entidad con ánimo de lucro participe mayoritariamente, directa o indirectamente, en un centro especial de empleo como la reinversión de solo una parte de los beneficios en dichos centros permitirían garantizar que estos sean capaces de alcanzar dicho objetivo de una manera tan eficaz como lo permite la aplicación de los requisitos mencionados en el apartado anterior".

Es cierto que la reserva de los contratos públicos, en la medida en que beneficia exclusivamente a los centros especiales de empleo de iniciativa social, supone una medida restrictiva a la libertad de establecimiento y, por ende, al principio de libre competencia, en cuanto que excluye a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial que tienen también como objetivo la inserción laboral de las personas con discapacidad. Pero esa restricción únicamente será contraria al ordenamiento jurídico si se vulnera el principio de proporcionalidad o si supone una restricción artificiosa de la competencia.



Ninguna de esas condiciones se dan en este caso toda vez que, en el análisis del test de proporcionalidad, podemos concluir que las entidades sin ánimo de lucro presentan una mayor dimensión social que las entidades con ánimo de lucro, que las hace más aptas y adecuadas para alcanzar los objetivos de política social y laboral en favor de las personas con discapacidad, en cuanto que, al ser entidades que carecen de ánimo de lucro, se comprometen a reinvertir la totalidad de los beneficios obtenidos para la creación de oportunidades de empleo en favor de las personas con discapacidad y para la mejora continua de la competitividad y de su actividad de economía social, que es el fin último que se persigue con la reserva de algún lote o algún contrato público.

En definitiva, aunque tanto los centros especiales de empleo de iniciativa social como los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial tienen como objetivo la inserción social y laboral de las personas con discapacidad, sin embargo, consideramos que los centros de iniciativa social, atendiendo a su regulación legal, están en mejor posición que los llamados centros de iniciativa empresarial para alcanzar el fin que justifica la existencia de los centros especiales de empleo, como es facilitar la reinserción social y laboral de las personas con discapacidad que se obtendrá en mejores condiciones cuando esos centros deciden reinvertir todos los beneficios obtenidos, precisamente, para mejorar la competitividad del centro que redundará en interés de sus trabajadores quienes dispondrán así de mejores opciones económicas en la contratación futura, lo que, en último término, permitirá de forma más eficaz la reinserción laboral y social de los trabajadores con discapacidad de los citados centros de iniciativa social.

Por esas razones, no podemos concluir que sea arbitraria o desproporcionada ni carente de justificación la opción del legislador recogida en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Más bien al contrario, entendemos que esa opción no solo está justificada, sino que es válida, adecuada e idónea para el cumplimiento de la finalidad de protección del interés general que, en este caso, se ha concretado en el fin legítimo de protección de las personas con discapacidad de una forma más intensa que la que, en todo caso, pudieran proporcionar los centros de iniciativa empresarial.

Por consiguiente, esta Sala comparte el criterio del Tribunal de instancia recogido en la sentencia recurrida en casación cuando ha tenido en cuenta las características específicas de los centros especiales de empleo de iniciativa social -anteriormente reflejadas- como justificación válida de la opción del legislador que ha decidido regular la reserva de los contratos públicos exclusivamente a favor de esos centros, porque pueden obtener de forma más eficaz el objetivo de integración social y reinserción laboral de las personas con discapacidad al carecer de ánimo de lucro puesto que deciden reinvertir todos los beneficios obtenidos en la consecución de sus fines sociales, bien en el propio centro especial de empleo de iniciativa social o bien en otros centros pero también de iniciativa social. Y, precisamente, esa especialidad es lo que justifica que la opción del legislador no pueda calificarse como arbitraria, porque en el ejercicio de la libertad que dispone como poder legislativo ha elegido que solo los centros de iniciativa social pueden participar en la reserva de los contratos públicos en cuanto que pueden facilitar al colectivo de las personas con discapacidad mejores posibilidades de integración social y laboral. Esta es una finalidad que entendemos razonable y que está justificada.

En fin, las mismas razones que hemos expuesto anteriormente, nos llevan a rechazar la alegación de la recurrente cuando expone que la exclusión de los centros de iniciativa empresarial de la reserva de los contratos públicos supone una restricción artificial de la competencia. Como venimos diciendo, en la regulación de esa reserva no apreciamos la intención de perjudicar indebidamente a los centros de iniciativa empresarial, como así se exige en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/24/UE, al señalar que se considera que la exclusión de un operador económico de la contratación pública supone una restricción de la competencia únicamente "cuando esa contratación se ha concedido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos".

Aunque, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la citada sentencia de 6 de octubre de 2021, C-598/19, no ha examinado la vulneración del principio de proporcionalidad respecto de la reserva regulada en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, porque remite al juez nacional para su análisis, lo cierto es que la sentencia del Tribunal de Justicia, en su apartado 43, está admitiendo que:

"... tanto el requisito relativo al apoyo y a la participación, directa o indirecta, en más del 50% de entidades sin ánimo de lucro como el relativo a la obligación de reinvertir la totalidad de los beneficios en los centros especiales de empleo de iniciativa social, indicados en el apartado 34 de la presente sentencia, parecen adecuados para garantizar que tales centros especiales de empleo tengan como objeto principal la inserción de personas con discapacidad o desfavorecidas, como exige el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24".

En virtud de todo lo expuesto, esta Sala concluye que si bien puede ser legítima la duda de la recurrente sobre la razonabilidad de la discriminación de la que han sido objeto los centros especiales de empleo que no sean de iniciativa social, sin embargo, entendemos que la opción del legislador no se presenta como



arbitraria ni carente de justificación porque no vulnera el principio de proporcionalidad, toda vez que la reserva se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, en la obligación que tienen esos centros de reinvertir todos los resultados de la actividad para la consecución de la finalidad de integración de personas con discapacidad. Unas características que, al menos "prima facie", permiten prever que esa reserva implicará una mayor dedicación y eficacia en la obtención de la finalidad que la justifica que, insistimos, es la integración laboral y social de las personas con discapacidad que podrán disponer de medios económicos para, en su caso, poder disfrutar de una vida independiente.

SÉPTIMO.- Fijación de doctrina jurisprudencial

De conformidad con las consideraciones expuestas en el fundamento de derecho anterior, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, reitera la doctrina que hemos fijado en las sentencias dictadas en fechas 16 de octubre de 2025 (recurso nº 6815/2022), 23 de octubre de 2025 (recurso nº 5594/2022) y 9 de diciembre de 2025 (recurso nº 6905/2022 y recurso nº 9111/2022).

Concretamente, en dichas sentencias hemos declarado que:

1.La regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad que se enumeran en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, como principios generales de la contratación pública.

2.No es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

3.La reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/2024/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social, en cuanto que, se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social.

OCTAVO.- Resolución del recurso de casación

Esta Sala del Tribunal Supremo desestima la pretensión de las recurrentes porque los razonamientos jurídicos expuestos en su escrito de interposición del recurso de casación no se adecuan a la doctrina fijada en el anterior fundamento de derecho, toda vez que, precisamente, apoyaban su recurso de casación indicando que era arbitraria y carente de justificación la reserva legal de los contratos públicos recogida en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social de forma exclusiva.

Por el contrario, esta Sala comparte los razonamientos recogidos en la sentencia impugnada en casación dictada en fecha 19 de octubre de 2022 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Cataluña porque se ajustan a la doctrina que hemos fijado en el anterior fundamento de derecho.

Por tanto, esta Sala desestima el recurso de casación interpuesto por la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y por la Associació Catalana de Centres Especials de Treball de D?Iniciativa Privada.

NOVENO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, entendemos que no procede la imposición de las costas procesales derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, debiendo abonar cada una de ellas las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento de derecho séptimo:

PRIMERO: Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y la Associació Catalana de Centres Especials de Treball D`Iniciativa Privada contra la sentencia dictada en fecha 19 de octubre de 2022 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado con el nº 239/2018.

SEGUNDO: No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación abonando cada una de las partes las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ