

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 no vulnera los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato entre licitadores

03/11/2025

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 3

Fecha: 16/10/2025

Nº de Recurso: 6815/2022

Nº de Resolución: 1302/2025

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

Ponente: BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA

Tipo de Resolución: Sentencia

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.302/2025

En Madrid, a 16 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 6815/2022 interpuesto por la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CONACEE), representada por el Procurador D. Francisco Toll Musteros y defendida por los Letrados D. Luis García del Río y Dña. Almudena Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, contra la sentencia dictada en fecha 17 de junio de 2022 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, que desestima el recurso contencioso-administrativo tramitado con el número 383/2018.

Como parte recurrida se ha personado el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE SAN JAVIER, representado por la Procuradora Dña. Ana María de Ibarra Hernández y defendido por el Letrado D. José Miguel Porrás Cerezo.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución dictada en fecha 7 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el recurso n.º 706/2018 que acuerda la desestimación del recurso formulado por la entidad recurrente contra los pliegos del procedimiento de

contratación relativo a los "Servicios de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier" convocado por el Ayuntamiento de San Javier. La licitación se anuncia en el Diario Oficial de la Unión Europea de fecha 26 de junio de 2018 y en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 27 de junio de 2018.

Seguida la tramitación prevista en el procedimiento ordinario tramitado con el número 383/2018, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia se dicta sentencia en fecha 17 de junio de 2022, con el siguiente pronunciamiento en su parte dispositiva:

"DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. Toll Musterios, en nombre y representación de CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CONACEE), contra la Resolución 777/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales recaída en el Recurso 706/2018 de fecha 7 de septiembre de 2018 por la que se resuelve el recurso interpuesto por D. Ángel Luis González Olivares en representación de CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CONACEE) contra los pliegos del procedimiento "Servicio de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier" (Expediente n.º 02/18) convocado por el Ayuntamiento de San Javier; que declaramos conforme a Derecho y no procede su anulación.

Sin imposición de las costas causadas".

SEGUNDO.-Notificada a las partes la sentencia de instancia, el representante procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo presentó en fecha 2 de septiembre de 2022 escrito de preparación del recurso de casación. La Sala mediante auto 16 de septiembre de 2022 tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

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

"1.º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo -CONACEE- contra la sentencia de la Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 17 de junio de 2022, dictada en el PO 383/2018.

2.º) Precisar que la cuestión en la que entendemos existe interés casaciones objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

Determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional 4.ª y la disposición final 14.ª 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).

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 18 y 20 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE, la Disposición Adicional Cuarta y Disposición Final Decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2021 -asunto núm. C-598/19 -, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

4.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5.º) Comunicar inmediatamente a la sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6.º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

Así lo acuerdan y firman".

TERCERO.-Mediante providencia de 23 de octubre de 2023 de la Sección Cuarta de esta Sala acuerda, de conformidad con los acuerdos de la Presidencia de la Sala de 30 de mayo de 2022 y de 17 de enero de 2023, que pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en esta la sustanciación del recurso de casación.

CUARTO.-La representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo presenta en fecha 1 de diciembre de 2023 escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras alegar los motivos que considera oportunos para sostener su impugnación, solicita que se "tenga por presentado entiendo y forma el escrito de interposición de recurso de casación y, por sus trámites, dicte sentencia por la que estime el recurso de casación interpuesto, revoque íntegramente la sentencia recurrida, estime el recurso contencioso administrativo interpuesto, revocando y eliminando del acto recurrido la referencia a "de 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 4.ª y la disposición final 14.ª de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la 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 14.ª de la referida Ley, vulnera los principios de igualdad de trato y de proporcionalidad".

QUINTO.-Mediante providencia de fecha 5 de febrero de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo y se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo de 30 días.

SEXTO.-La representación procesal del Ayuntamiento de San Javier presenta en fecha 20 de marzo de 2024 escrito de oposición al recurso de casación en el que sustenta su oposición en base a diferentes razonamientos jurídicos, lo que le lleva a solicitar "que, teniendo por presentado este escrito, tenga a bien tener por formulada oposición al recurso de casación instado de contrario, accediendo a su íntegra desestimación".

SÉPTIMO.-Mediante providencia de 17 de abril de 2024 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

OCTAVO.-Por providencia de 18 de junio 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 7 de octubre de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación

1. Sentencia impugnada en casación

El recurso de casación que enjuiciamos se ha interpuesto por la representación procesal de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO (CONACEE) con la pretensión de que se revoque la sentencia dictada en fecha 17 de junio de 2022 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.

La citada sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo n.º 383/2018 que se había interpuesto contra la resolución dictada en fecha 7 de septiembre de 2018 por el Tribunal

Administrativo Central de Recursos Contractuales que, en vía de recurso administrativo, confirma los pliegos del procedimiento de contratación para el "Servicio de conservación y mantenimiento de varios parque y jardines de San Javier "convocado por el Ayuntamiento de San Javier. Concretamente, confirma la reserva del Lote n.º 1 que en los citados pliegos se había efectuado a favor de los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro que afectaba al "servicio de plantación de césped y arbolado".

La "ratio decidendi" del Tribunal de instancia se recoge en el fundamento de derecho cuarto de la sentencia impugnada en casación en el que, teniendo en cuenta la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 6 de diciembre de 2021, Asunto C-598/19, concluye que la reserva del Lote 1 en favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social recogida en los pliegos del procedimiento del contrato administrativo no vulnera los principios de igualdad de trato entre licitadores ni el de proporcionalidad que, según se indica en el artículo 18 de la Directiva 2014/2024/UE, son principios fundamentales de la contratación pública. En la citada sentencia se señala que esa reserva resulta justificada en aras del fin social perseguido por cuanto que con ello se pretende 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 su objeto pudiera ser también 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.

Concretamente, en lo que ahora interesa, la sentencia recurrida afirma que:

"En este supuesto, la reserva guarda la debida proporción entre el fin perseguido (una más eficaz consecución del objetivo de integración social) y la escasa restricción del acceso al contrato para el resto de CEE; de forma que la reserva tiene un escaso efecto restrictivo en el acceso a este servicio de limpieza para el resto de operadores que cumplen también -aun de forma menos intensa- el objeto de la inserción social de personas con discapacidad.

Por un lado, la reserva asegura que la entidad finalmente adjudicataria del LOTE 1, debido a sus características específicas, pone en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social perseguido por el art. 20 de la Directiva 2014/2024. Esta reserva garantiza que asociaciones sin ánimo de lucro y que reinvierten todo su patrimonio en el fin social puedan obtener ingresos participando en la contratación pública, pues, si no fuera así, difícilmente podría competir con otros CEE.

Se ha acreditado que este LOTE 1 fue adjudicado finalmente a la asociación AIDMAR que es una asociación sin ánimo de lucro; es una entidad en la que el 70% de su plantilla está compuesto por personas con discapacidad y que, además, destina íntegramente sus beneficios a la creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad.

Entendemos que esta reserva no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva.

(..)

Esta reserva incluida en el Lote 1 no supone un artificio para favorecer a los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro, sino que con ella se persigue un fin lícito cual es el de asegurar de forma más eficaz la promoción del empleo de personas con discapacidad. Este fin justifica que el Ayuntamiento de San Javier -en un sector laboral como es el servicio de limpieza- optara por reservar un LOTE -de los dos que conforman la contratación- a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro.

La reserva del LOTE 1 pone en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social conseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/2024, lo que justifica objetivamente una diferencia de trato en relación con los centros especiales de iniciativa empresarial.

Se trata de potenciar el interés general (consistente en la atención a personas en riesgo de exclusión en el ámbito laboral) mediante la reserva de un lote a los Centros que destinan todo su patrimonio a

garantizar un empleo remunerado para las personas con discapacidad y a prestar servicios de ajuste personal y social que requieran las personas trabajadoras con discapacidad.

En conclusión, entendemos que, en el presente contrato, es conforme a Derecho la reserva limitada y parcial que se contiene en el LOTE 1 del expediente de contratación "Servicio de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier" (Expediente n.º 02/18) respecto de los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro".

2. Auto de Admisión

La representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo 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) del Tribunal Supremo en el que se dijo que la cuestión que tiene interés casaciones objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en "determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional 4.ª y la disposición final 14.ª 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)".

SEGUNDO.- Planteamiento de la parte recurrente

La Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo fundamenta el recurso de casación interpuesto señalando 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. Y, en el escrito de interposición del recurso de casación, concluye 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 los Contratos del Sector Público, porque la reserva de contratos públicos recogida en dichas disposiciones se excede de las exigencias recogidas en el referido artículo 20 de la Directiva 2014/2024/UE.

En consecuencia, solicita la estimación del recurso de casación interpuesto y que se case y anule la sentencia impugnada acordando que se vulneran los principios de proporcionalidad y de igualdad de trato entre los licitadores cuando se expulsa del acceso a la licitación de los contratos públicos reservados a los Centros Especiales de Empleo que no cumplen las exigencias introducidas en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

Pretensión que apoya invocando las siguientes alegaciones.

Aduce que se vulnera el principio de no discriminación "al expulsar del acceso a la licitación reservada a entidades que se encuentran comprendidas -y así lo ha declarado el TJUE- en el ámbito del Considerando 36 de la Directiva que constituye el fundamento de la reserva comprendida en el art. 20".

Asimismo, señala que se vulnera el principio de proporcionalidad "al provocar una medida tan drástica como es la referida a la expulsión del acceso a la licitación reservada en base a una cuestión referida a la forma de la persona jurídica o a la participación indirecta en parte en su capital". Añade que, ese principio, también se infringe "al provocar una medida drástica como es la referida expulsión del acceso a la licitación reservada a entidades cuya finalidad es la defensa del empleo de las personas con discapacidad y que tienen al menos un 70% de personas con discapacidad en su plantilla", lo cual supone

que "al expulsar de la licitación pública a los CEE de procedencia empresarial se perjudican las posibilidades de empleo e integración de las personas con discapacidad".

Expone 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 (art.43.1 TR 1/2013) la defensa del empleo de las personas con discapacidad (art. 43.2 TR 1/2013) un 70% de personas con discapacidad en su plantilla".

Por todo lo expuesto, concluye que "al amparo de los principios de primacía y eficacia directa del ordenamiento de la UE el juez nacional no puede aplicar ambos preceptos, contra lo dispuesto en los Art. 18 y 20 de la Directiva 2014/2024/U. Evidentemente esta parte considera que las limitaciones introducidas por el régimen de ambas cláusulas son claramente contrarias a derecho y al ordenamiento de la Unión Europea. 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 los mismos omitiendo el inciso de "iniciativa social" por directa aplicación del ordenamiento de la Unión Europa o lo que es lo mismo, sin excluir del acceso a los contratos reservados a ningún CEE, reúna o no las condiciones de esa mal llamada iniciativa social".

TERCERO.- Alegaciones de oposición formuladas por la parte recurrida

En el escrito de oposición presentado por la representación procesal del Ayuntamiento de San Javier 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 del Lote 1 del contrato efectuada en favor de los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro porque reitera lo establecido en las disposiciones legales de aplicación, como son la disposición adicional cuarta y la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en cuanto que regulan la reserva de contratos a favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social.

Añade que esa reserva no vulnera ni el principio de igualdad 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.

CUARTO.- 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 casaciones.

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 del 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, y 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 en la citada sentencia que:

"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".

QUINTO.- Criterio de la Sala

Delimitada en estos estrictos términos la controversia casaciones, corresponde a esta Sala determinar si la sentencia recurrida en casación aplica la disposición adicional cuarta y la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de los Contratos del Sector Público, de forma adecuada 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 porque compartimos los razonamientos jurídicos recogidos en la sentencia impugnada, que desestima el recurso contencioso-administrativo en cuanto que ha concluido que la reserva del Lote 1 del contrato público convocado por el Ayuntamiento de San Javier a favor de los Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social y recogida en los pliegos del contrato administrativo

para el "Servicio de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier" es conforme con la regulación recogida 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 2014/2024/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 que pudieran justificar la no 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 contratos públicos.

Procede, entonces, que pasemos a examinar las cuestiones suscitadas en casación.

1. Inserción social y laboral de las personas con discapacidad

En el examen de la cuestión que presenta interés casaciones objetivo para la formación de jurisprudencia, esta Sala inicia el análisis de la misma poniendo de relieve 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 porque se consideró a las personas con discapacidad como sujetos titulares de derechos y, además, se indica que corresponde a los poderes públicos garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno y efectivo. Esa igualdad de oportunidades puede obtenerse a través del acceso al empleo, mediante la inclusión en la comunidad y con 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. Asimismo, esa integración social y laborales 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 protegido."

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".

En definitiva, 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 encuentren 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, 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 precisamente 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. Esos Centros Especiales de Empleo, 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, pero con la finalidad de asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad y, además, a través de las unidades de apoyo, deberán prestar 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).

Por otra parte, se pueden 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".

A su vez, 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, al interpretar el artículo 20, apartado primero, de la

Directiva 2014/2024/UE, 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".

Y, 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 los 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 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 cumpliéndolas 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, en la que se ha declarado 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 concluido que el artículo 20 de la Directiva 2014/2024 no impide que los Estados miembros de la Unión Europea impongan requisitos adicionales a los incluidos en dicho precepto por los que se excluyan a determinados operadores económicos de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos reservados que, sin embargo, sí cumplían 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 que, sin embargo, no analiza si se cumplen o no en el supuesto planteado en 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 apoya 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 expone, 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, tienen también 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, esta Sala destaca 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 Ayuntamiento de San Javier se ha limitado a recoger en los pliegos del procedimiento para la contratación del "Servicio de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier". En definitiva, la reserva de los contratos públicos efectuada de forma exclusiva a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social está regulada en una norma con rango de ley que el Ayuntamiento de San Javier se ha limitado a recoger en los pliegos del procedimiento del contrato para el "Servicio de conservación y mantenimiento de parques y jardines de San Javier".

En la sentencia recurrida en casación, apreciamos que el Tribunal de instancia no ha inaplicado la regulación que está recogida 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 la entidad recurrente que formula tanto en la instancia como ahora en casación afirmando 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, esta Sala tiene en cuenta que, en nuestro ordenamiento jurídico, en la configuración de las normas se ha admitido un ámbito de libertad inherente a la función legislativa y 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. Y, en cuanto a los límites de la Ley, que es lo que el recurrente está planteando, el Tribunal Constitucional ha declarado en la sentencia núm. 128/2009, de 1 de junio de 2009, 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 entraren 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, STC149/2006, 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 luego veremos, no vulnera el principio de igualdad de trato entre los licitadores ni el principio de proporcionalidad, ni tampoco está restringiendo artificialmente la competencia para que, en su caso, se pudiera justificar la inaplicación de la regulación recogida en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, y la aplicación directa del artículo 20, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, como así pretende el recurrente.

Por consiguiente, esta Sala no comparte los razonamientos de la recurrente y concluimos que la regulación recogida en una norma con rango de ley relativa a la reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social no implica que el legislador haya querido favorecer a un tipo de entidades, sino que, en realidad lo que se pretende 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 instancia en la sentencia impugnada cuando ha declarado que "esta reserva no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva".

De igual modo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 30 de enero de 2020, asunto C-395/2018, 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.

Esta Sala rechaza esa pretensión atendiendo a los siguientes razonamientos jurídicos.

Cabe significar, en primer término, que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas sentencias sobre el principio de igualdad. Destacamos la sentencia 112/2017, de 16 de octubre de 2017 en la que se analiza el alcance del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución, que 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. Junto a ello, en dicha sentencia se ha advertido 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".

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en esa misma sentencia, recuerda lo dispuesto en la 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".

Pues bien, en el caso de autos examinado, atendiendo a las características concretas recogidas en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no podemos apreciar identidad de situaciones entre los Centros Especiales de Empleo de iniciativa empresarial y los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y esa diferencia 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.

Por ello, si acudimos a la regulación recogida en el artículo 43 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, destacamos que el apartado primero del citado precepto afecta 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, ese mismo apartado, señala 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". Y la regulación del 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 se añade que 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 como son legalmente diferentes, como acabamos de exponer, pueden recibir un trato jurídico distinto.

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 invoca la recurrente en el escrito de interposición del recurso de casación.

En este sentido, esta Sala del Tribunal Supremo comparte los razonamientos que sobre esta cuestión se recogen en la sentencia impugnada en casación cuando señala que: "Esta reserva incluida en el Lote 1 no supone un artificio para favorecer a los Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro, sino que con ella se persigue un fin lícito cual es el de asegurar de forma más eficaz la promoción del empleo de personas con discapacidad. Este fin justifica que el Ayuntamiento de San Javier -en un sector laboral como es el servicio de limpieza- optara por reservar un LOTE -de los dos que conforman la contratación- a Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro. La reserva del LOTE 1 pone en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social conseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/2024, lo que justifica objetivamente una diferencia de trato en relación con los centros especiales de iniciativa empresarial".

3. Vulneración del principio de proporcionalidad

Asimismo, la entidad recurrente discrepa del razonamiento jurídico recogido en la sentencia impugnada en casación en relación con la vulneración del principio de proporcionalidad. Aduce que el principio de proporcionalidad impone a los Estados miembros de la Unión Europea que los requisitos que establezcan en su ordenamiento jurídico interno 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 que se ha efectuado 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, implica, según afirma, 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 rechaza la alegación formulada por la recurrente y para ello tenemos en cuenta la declaración efectuada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 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. Esa restricción únicamente será contraria al ordenamiento jurídico si vulnera el principio de proporcionalidad o si supone una restricción artificiosa de la competencia.

Ninguna de esas condiciones se dan en la reserva examinada, 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, en cuanto 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, esta Sala considera que los centros de iniciativa social, atendiendo de forma especial 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 finalmente 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; 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.

En este sentido, esta Sala comparte los razonamientos que se recogen en la sentencia recurrida en casación cuando indica que "la reserva asegura que la entidad finalmente adjudicataria del LOTE 1, debido a sus características específicas, pone en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social perseguido por el artículo 20 de la Directiva 2014/24. Esta reserva garantiza que asociaciones sin ánimo de lucro y que reinvierten todo su patrimonio en el fin social puedan obtener ingresos participando en la contratación pública, pues si no fuera así, difícilmente podrían competir con otros CEE". Y el Tribunal de instancia concluye diciendo que "Esta reserva no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva.(...) Esta reserva incluida en el Lote 1 no supone un artificio para favorecer a los Centros especiales de empleo sin ánimo de lucro, sino que con ella se persigue un fin lícito cual es el de asegurar de forma más eficaz la promoción de empleo de personas con discapacidad. Este fin justifica que el Ayuntamiento de San Javier -en un sector laboral como es el servicio de limpieza- optara por reservar un LOTE -de los dos que conforman la contratación- a centros especiales de empleo sin ánimo de lucro".

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 la 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 y es esta una finalidad que entendemos razonable y que está justificada.

Finalizamos afirmando que, las mismas razones que hemos expuesto anteriormente, nos llevan a rechazarla 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. Esta Sala no comparte esa afirmación porque, como venimos diciendo, no apreciamos en la regulación de esa reserva la intención de perjudicar indebidamente a los centros de iniciativa empresarial como así se exige en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/2024/UE, al decir que se considera que la exclusión de un operador económico de la contratación pública supone una restricción de la competencia solo "cuando esa contratación se ha concedido con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos".

Incluso, podemos destacar que, aunque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la sentencia dictada en fecha 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, no obstante, en su apartado 43 está admitiendo su razonabilidad al indicar 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 o carente de justificación porque no vulnera el principio de proporcionalidad por cuanto 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 disponer de una vida independiente.

SEXTO.- 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 casaciones objetivo para la formación de jurisprudencia, declara 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.

SÉPTIMO.- Resolución del recurso de casación

Esta Sala del Tribunal Supremo desestima la pretensión de la parte recurrente 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, apoyaba 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 forma exclusiva de los centros especiales de empleo de iniciativa social.

Por el contrario, esta Sala comparte los razonamientos recogidos en la sentencia impugnada en casación de 17 de junio de 2022 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia porque se adecuan 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.

OCTAVO.- 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 sexto:

PRIMERO: Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo contra la sentencia dictada en fecha 17 de junio de 2022 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia que desestimó el recurso contencioso-administrativo tramitado con el n.º 383/2018.

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.