

Doctrina del Tribunal Supremo sobre la reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo de iniciativa social

La regulación de la reserva de contratos públicos a los CEE no vulnera los principios de igualdad y proporcionalidad ni restringe indebidamente la competencia



(Imagen: E&J)

El Tribunal Supremo, concretamente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, ha resuelto mediante **sentencia n.º 1302/2025, de 16 de octubre de 2025**, el recurso de casación interpuesto por la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE), contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Región de Murcia de 17 de junio de 2022. La administración demandada en el recurso es el Ayuntamiento de San Javier.

El origen del litigio que identificamos desde **Administrativando Abogados**, fue la impugnación de los pliegos del procedimiento de **contratación pública** relativo a los servicios de conservación y mantenimiento de varios parques y jardines de San Javier. Dicho procedimiento reservó el Lote 1 exclusivamente a Centros Especiales de Empleo (CEE) de iniciativa social, conforme a la legislación vigente. Tras desestimar el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales el recurso presentado por la entidad recurrente, la cuestión se dirimió ante el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, y, finalmente, fue objeto de recurso de casación ante el Tribunal Supremo.

La Sala de admisión del Tribunal Supremo concretó que la cuestión en la que existía **interés casacional objetivo** era: «Determinar, teniendo en cuenta la regulación prevista en la disposición adicional cuarta y la disposición final decimocuarta 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 podría quedar afectada, 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)».

La Normativa europea que se señala para la resolución de la controversia es la Directiva 2014/24/UE, artículos 18 y 20, que establecen los principios de igualdad y no discriminación, así como la posibilidad de reservar contratos a operadores cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas, siempre que al menos el 30% de sus empleados sean personas discapacitadas o desfavorecidas.

Suscríbete a nuestra

NEWSLETTER

Tu correo electrónico

SUSCRIBIRSE

La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: Artículos 1 (dignidad humana), 21 (no discriminación), 26 (integración de personas discapacitadas).

La Constitución Española: Artículos 9, 10, 14, y 49 (reformado en 2024), destacando la protección de las personas con discapacidad.

La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público: Disposición adicional cuarta (reserva de contratos a CEE de iniciativa social) y disposición final decimocuarta (define «CEE de iniciativa social»).

Y el Real Decreto Legislativo 1/2013: Artículo 43, que regula los CEE, distinguiendo entre CEE de iniciativa social y empresarial.



(Imagen: E&J)

La parte recurrente alegaba que la sentencia recurrida, y, en consecuencia, la normativa nacional que reserva los contratos solo a los CEE de iniciativa social, vulneraba:

- El principio de igualdad de trato y de no discriminación.

- El principio de proporcionalidad.

Sostenía que la exclusión de los CEE de iniciativa empresarial era una medida arbitraria y desproporcionada, ya que estos también cumplen la finalidad de integración social de personas con discapacidad, al menos en un 70% de la plantilla, y la propia Directiva europea no establece como requisito limitativo la ausencia de ánimo de lucro como condición para acceder a los contratos reservados.

El Ayuntamiento de San Javier defendía la plena conformidad a Derecho de la reserva efectuada a favor de los CEE de iniciativa social, con base en la legislación española, alegando que:

- Esa diferenciación se apoya en razones objetivas y es adecuada para alcanzar el objetivo de integración social con mayor eficacia.

- No se vulneran los principios de igualdad ni de proporcionalidad.

Pues bien, el Tribunal Supremo, comienza su argumentación recordando la especial protección del colectivo de personas con discapacidad y la finalidad de la normativa: la plena integración social y laboral de dichas personas es un objetivo al que España y la UE dedican atención prioritaria.

Resalta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE, 6 de octubre de 2021, C-598/19), que reconoce la facultad de los Estados miembros de imponer requisitos adicionales a los previstos en la Directiva, respetando los principios de igualdad y proporcionalidad.

Considera también, que no existe identidad total entre los CEE de iniciativa social y los de iniciativa empresarial. Los primeros están más orientados socialmente (titularidad mayoritaria de entidades sin ánimo de lucro y reinversión íntegra de beneficios en el fin social).

La distinción tiene fundamento objetivo y no constituye discriminación arbitraria.

Sobre el principio de proporcionalidad estima que, la reserva a los CEE de iniciativa social está justificada y es adecuada al fin perseguido (mejor integración social).

Establece que, es una medida idónea porque propicia que las entidades más volcadas hacia la función social cuenten con medios que potencien su capacidad de inserción laboral. La ley no busca beneficiar indebidamente a unos operadores económicos, sino lograr una finalidad de política pública en condiciones más eficientes.



(Imagen: Fundación Prodis)

En base a todo lo anterior, **el Tribunal Supremo concluye** que: la regulación de la reserva de contratos públicos a CEE de iniciativa social (DA 4ª Ley 9/2017 y DF 14ª) no vulnera los principios de igualdad y proporcionalidad ni restringe indebidamente la competencia.

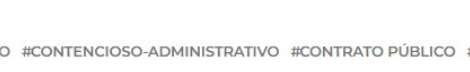
No es arbitraria ni carente de justificación la opción del legislador estatal al excluir de la reserva a los CEE de iniciativa empresarial.

La finalidad de integración social se cumple de forma más eficaz y beneficiosa a través de los CEE de iniciativa social, al obligarse estos a reinvertir beneficios en dicho fin.

El Tribunal desestima el recurso de casación interpuesto por CONACEE y confirma la sentencia del TSJ de Murcia que avaló la reserva del contrato al CEE de iniciativa social.

Desde **Administrativando Abogados** consideramos que, el fallo se fundamenta adecuadamente en la existencia de una diferencia objetiva y razonable entre los distintos tipos de Centros Especiales de Empleo y en la amplia discrecionalidad que la jurisprudencia europea reconoce al legislador nacional, siempre bajo el paraguas de los principios de igualdad y proporcionalidad.

Con ello, el Tribunal viene a consolidar la tesis ya anticipada por el TJUE en la STJUE 6-10-2021 (C-598/19): la Directiva permite a los Estados miembros que, al transponer la norma, introduzcan porcentajes u obligaciones adicionales, incluso con efectos excluyentes, si se persigue un fin legítimo y se salvaguardan los principios básicos de la contratación pública.



TEMAS RELACIONADOS: #CEE #CENTROS ESPECIALES DE EMPLEO #CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO #CONTRATO PÚBLICO #DOCTRINA #INICIATIVA SOCIAL #TRIBUNAL SUPREMO

Antonio Benítez Ostos
Socio director de
Administrativando
Abogados, despacho de
abogados especialista en
derecho administrativo

TIEMPO DE LECTURA: 4 MIN
Publicado 05/12/2025 09:05

CONVERTIR A PDF

**FOOTBALL IS
BUSINESS.
AND BUSINESS
NEEDS LAWYERS.**

**START YOUR
JOURNEY WITH US.**

MASTER IN
FOOTBALL LAW

AIAF

INTELIGENCIA ARTIFICIAL
ADAPTADA A LA PROFESIÓN
JURÍDICA

Global IA
by ECONOMIST & JURIST

**Master
in Football Law**

where law and
football play
together

95%
employability

ITTI Sports Institute
in collaboration with
AIAF