

LA INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. LOS CONTRATOS RESERVADOS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 4ª DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO, CON UN APUNTE SOBRE SU INCIDENCIA EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA*

***SOCIAL INCLUSION THROUGH PUBLIC PROCUREMENT.
RESERVED CONTRACTS RESERVED CONTRACTS OF THE 4
ADDITIONAL PROVISION OF PUBLIC PROCUREMENT ACT, WITH A
NOTE ON THEIR IMPACT ON COLLECTIVE BARGAINING***

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valladolid
<https://orcid.org/0000-0002-5231-7566>

Cómo citar este trabajo: Fernández Domínguez, J. J. (2026). La inclusión social a través de la contratación pública. Los contratos reservados de la disposición adicional 4ª de la ley de contratos del sector público, con un apunte sobre su incidencia en la negociación colectiva. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (2), 1–35. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.13477>

RESUMEN

Transcurrida una década desde su recepción normativa, y tras su definitiva consolidación en la Ley de Contratos del Sector Público, la reserva de contratos como fórmula llamada a favorecer la inclusión social de los colectivos más vulnerables de la sociedad a partir de la incorporación y mantenimiento de la

* Investigación realizada en el marco del Proyecto de Investigación PID2021-122631OB-C21, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación Generación del Conocimiento: investigación orientada, titulado “La inclusión social a través de la renovación de elementos de estructura, relación y contenido en la negociación colectiva”.

ocupación laboral, encuentra en su disposición adicional 4ª su pieza clave. Los problemas para el afianzamiento que muestran las estadísticas discurren en paralelo a cuatro cuestiones jurídicas de enjundia que afectan a la variante dirigida a los centros especiales de empleo de iniciativa social y aparece referidos a su delimitación subjetiva, la fijación de los porcentajes concretos de reserva, su operatividad en los supuestos de división en lotes y, muy en particular, la determinación del convenio colectivo aplicable en los supuestos de subcontratación y sucesión de contratos en los que se viera afectado un centro especial de empleo de iniciativa social.

PALABRAS CLAVE: inclusión social, contratos reservados, contratación pública, convenio colectivo, centro especial de empleo.

ABSTRACT

A decade after its incorporation into law, and following its consolidation in the Public Contracts Act, the reservation of contracts as a formula for promoting the social integration of the most vulnerable groups in society, through the incorporation and maintenance of employment, finds its key element in additional provision 4 of the regulation. The problems in its implementation in practice, as shown by the statistics, run parallel to four important legal issues affecting the variant aimed at special employment centers of social initiative, and relating to its subjective definition, the setting of specific percentages, its application to lots, and, in particular, the determination of the collective agreement applicable in cases of subcontracting and succession of contracts that would affect a special employment center of social initiative.

KEYWORDS: social inclusion, public procurement, collective agreement, reserved contracts, special employment center.

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Los contratos reservados: una buena idea con raíces europeas para afrontar la exclusión social, pero con imprescindible necesidad de mejora en España

III.- La incorporación al ámbito subjetivo de las empresas de inserción y la limitación de la reserva a los centros especiales de empleo de iniciativa social (CEEIS)

IV.- La fijación de un porcentaje mínimo de contratos reservados

1.- El porcentaje mínimo de reserva y su determinación

2.- La aplicación de la reserva a los lotes

3.- Requisitos específicos de procedimiento

V.- La determinación del convenio aplicable en los supuestos de subcontratación o cambio de adjudicatario en el contrato público que afecten a un CEEIS

1.- Convenio aplicable en los supuestos de subcontratación

2.- El cambio de adjudicatario que afecte a un CEEIS

VI.- Conclusión

VII.- Bibliografía

I.- Introducción

Cuando, tras una larga y accidentada evolución, el legislador europeo decide transformar en norma los buenos propósitos precedentes y recoger el rico acervo proveniente tanto de la experiencia adquirida como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deja claro en el considerando 2 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, una de las líneas maestras en el nuevo rumbo. Sienta al respecto que “la contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020 (...), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad [con las anteriores Directivas] a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”.

Este párrafo, reproducido casi literalmente en el Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), actuará también como norte para el legislador español, quien no duda, a renglón seguido, en abundar sobre la idea en dos apartados diferentes.

El primero viene a recoger que, “respecto de los temas sociales, se siguen regulando los contratos reservados a centros especiales de empleo o la posibilidad de reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, extendiéndose dicha reserva a las empresas de inserción y exigiéndoles a todas las entidades citadas que tengan en plantilla el porcentaje de trabajadores discapacitados que se establezca en su respectiva regulación. En el ámbito de la discapacidad, se recoge como causa de prohibición de contratar con las entidades del sector público el no cumplir el requisito de que al menos

el 2 por ciento de los empleados de las empresas de 50 o más trabajadores sean trabajadores con discapacidad”.

El segundo, referido indistintamente a las políticas en materia social, medioambiental y de innovación, reconoce que “estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar. En particular, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativo al empleo que se listan en el artículo 202”.

Propósito, este último, convertido en piedra axial del modelo cuando el apartado 3 del art. 1 prescribe que “en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

De este modo, cuando el legislador apuesta de manera decidida por la vía de los contratos reservados para fomentar la inclusión laboral y social de las personas con discapacidad, así como de otros grupos que pueden ser legalmente considerados como vulnerables no cierra, sin embargo, la vía de la condicionalidad social dirigida al mismo fin. Una meta plenamente coincidente con cuanto recoge el Plan de Acción para la implantación de la Agenda 2030, *Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, en torno a la necesidad de “alinear la compra pública con los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, no en vano varios de ellos (1, 3, 4, 8, 11, 12 o 16) aluden directamente a la mejora de las condiciones de vida de estos colectivos. Confluencia en propósito que, sin embargo, conduce a dos regímenes jurídicos diferenciados: dotado de referencias específicas en el primero de los casos; con una remisión al régimen general en el segundo, donde, por tanto, será mucho más complicado hacer un seguimiento no solo de su recepción final por los órganos de contratación, sino también de las dificultades para su implementación y eficacia última.

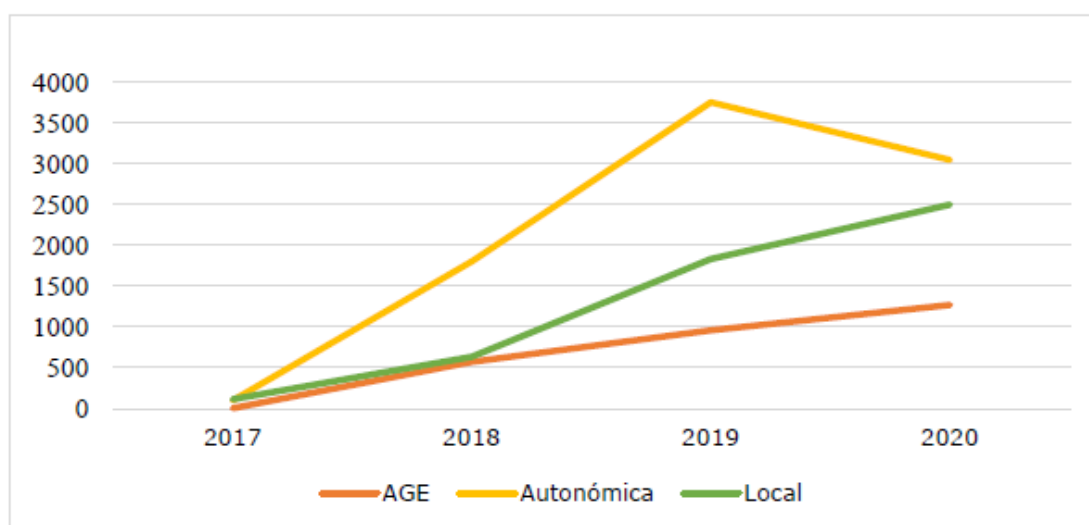
El estudio que sigue centra su atención en aquella ordenación normativa singular, y más en concreto en la variante prevista en la disposición adicional 4ª LCSP (a cuyo lado se asienta la contemplada en la disposición adicional 48ª), sin duda la vía principal destinada a corregir la exclusión de los colectivos más vulnerables de la sociedad y, más en concreto, de las personas con discapacidad a través de los centros especiales de empleo de iniciativa social (CEEIS).

II.- Los contratos reservados: una buena idea con raíces europeas para afrontar la exclusión social, pero con imprescindible necesidad de mejora en España

En el último informe trienal sobre contratación pública en España cabe leer, en tipografía destacada por el color, tamaño de la letra y sangrado en el texto, la siguiente afirmación: “5 años después de la entrada en vigor la LCSP, en materia de contratos reservados se constata un incumplimiento generalizado de la normativa, puesto que tanto el Estado como las CC.AA. están muy lejos de los objetivos que ellos mismos se han marcado”¹.

El párrafo corrige una perspectiva doctrinal razonablemente optimista a partir de datos derivados del primer informe trienal, que ofrecían un interesante evolución, pues arrancaban en 2017 de 224 contratos (9 a nivel estatal, 99 de las administraciones autonómicas y 119 de las administraciones locales); pasaban, con un incremento de 1.242,41%, a 3.007 en 2018 (572, 1.802 y 663 de cada uno de los niveles territoriales anteriores); y, a la postre, alcanzaba a 5.538 en 2019 (959, 3.648 y 1.831 respectivamente)².

Gráfica 1: Evolución del número de contratos reservados por Administración (2017-2020)



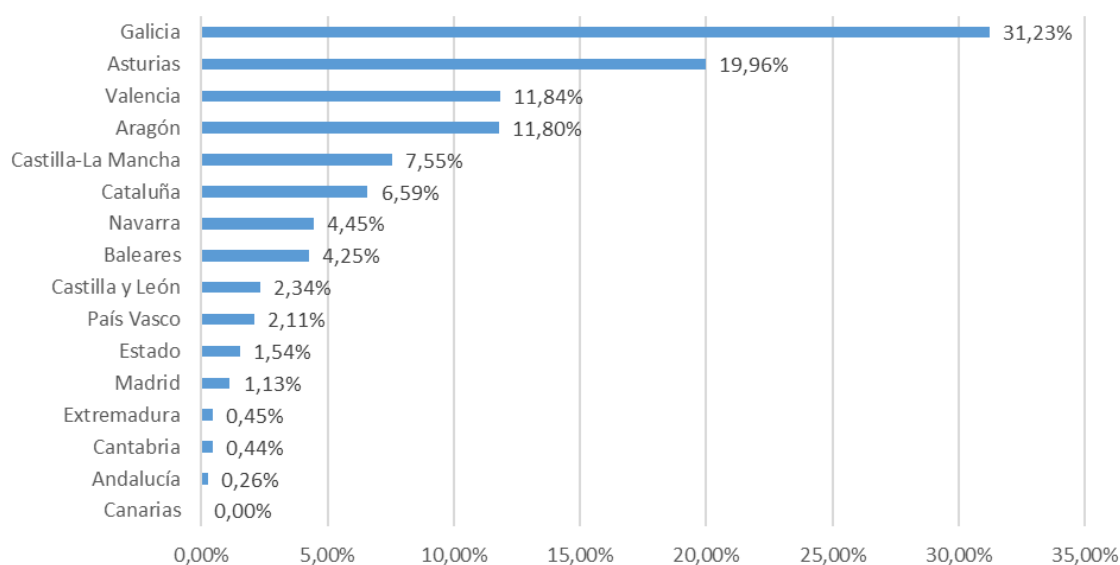
Fuente: JCCPE (2021)

¹ JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: *Informe trienal relativo a la contratación pública en España en 2021, 2022 y 2023*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 2023, p. 264.

² Un resumen ilustrativo con interesantes observaciones en MOLEÓN ALBERA, M. E.: “Los contratos reservados (II)”, *Gabilex*, núm. 38, 2024, pp. 31-37.

Con las oportunas correcciones metodológicas (en particular la atención exclusiva –y depurada– a cuantos contratos se ajustan a lo previsto en la disp. adicional 4º LCSP), los resultados de los siguientes ejercicios no dan lugar al optimismo³, habida cuenta de que en 2020 se contabilizaron únicamente 290 contratos publicados como reservados (y, de ellos, solo lo eran realmente 232)⁴, con un grado de cumplimiento paupérrimo del porcentaje asumido tanto en la Administración del Estado como en el de la mayor parte de las comunidades autónomas⁵.

Gráfico 2.- Grado de cumplimiento del % de reserva 2020



Fuente: OIREscon (2022)

Las cifras se mantienen, con un ligero descenso, en 2021. Para ofrecer un total de 227 contratos reservados (28 de ámbito estatal, 93 autonómico y 106 local), dentro de un porcentaje de cumplimiento algo –pero poco– más satisfactorio⁶.

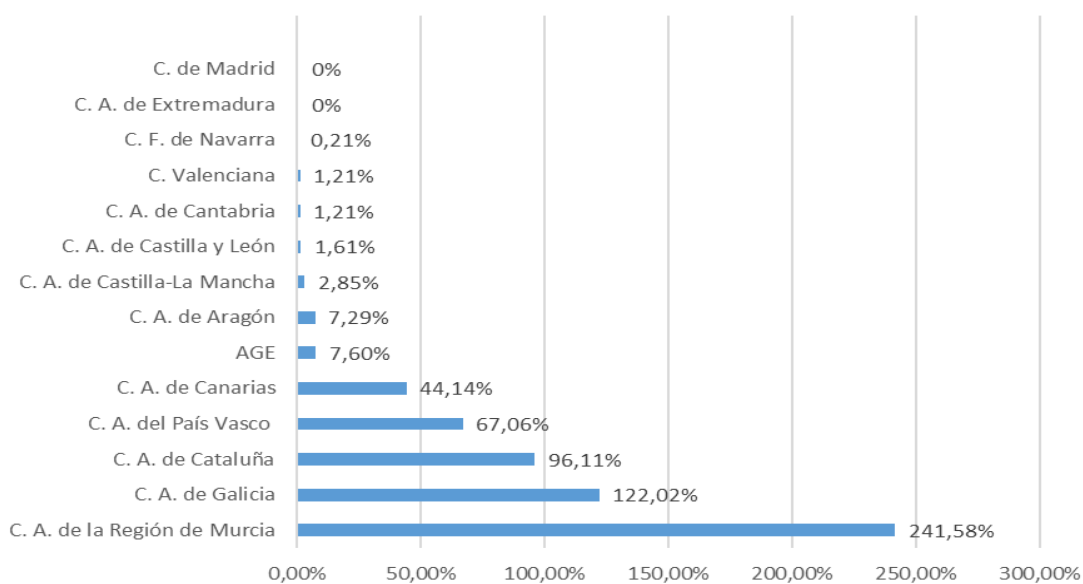
³ Sobre su escasa utilización, el ilustrativo Informe JCCA Canarias 4/2020, de 18 de julio.

⁴ En este descenso realista, asentado sobre las cifras oficiales, puede seguirse a SOLA RODRÍGUEZ, G.: “La infrautilización de la reserva de contratos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2022.

⁵ OIREscon: *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2020. Contratos reservados y criterios medioambientales, sociales y de innovación*, 2020, p. 37, en <https://www.crisisycontratacionpublica.org/wp-content/uploads/2022/03/OIREscon.Informe-Especial-de-Supervision-relativo-a-la-contratacion-estrategica-en-el-2020.pdf>.

⁶ OIREscon: *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica 2021*, 2023, p. 58, en <https://www.hacienda.gob.es/rsc/oirescon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2021.pdf>.

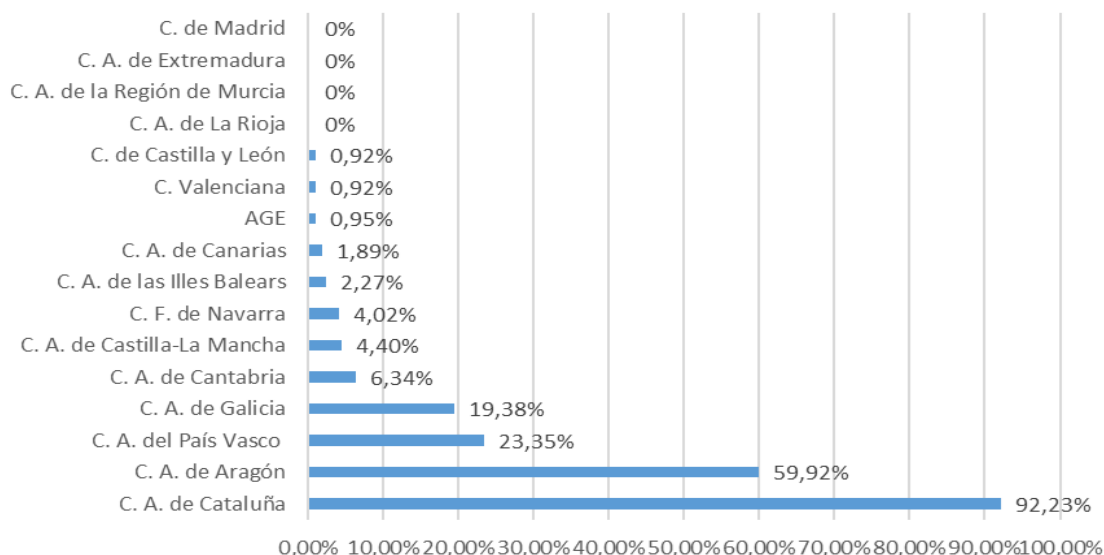
Gráfico 3.- Grado de cumplimiento del % de reserva 2021



Fuente: OIReScon (2023).

Por último, en 2023 los datos permanecen en un nivel similar, con igual o ligera pérdida, llegando a los 219 contratos reservados (9, 97 y 113 en cada uno de los niveles territoriales), pero con una involución apreciable en el grado de cumplimiento del porcentaje de reserva⁷.

Gráfico 4.- Grado de cumplimiento del % de reserva 2022



Fuente: OIReScon (2023).

⁷ OIRESCON: *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica 2022, 2023*, pág. 62, en <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informes-especiales-supervision/ies-contratacion-estrategica2022.pdf>.

A la hora de valorar estos resultados⁸, deviene fundamental tener presente la actitud tibia del legislador europeo frente a la reserva de contratos. En este sentido, la jurisprudencia comunitaria había abierto camino, al respaldar que, en cuanto instrumento de contratación estratégica o socialmente responsable, podrían justificar la limitación al principio de libre concurrencia (y, a su calor, de los principios de igualdad y transparencia⁹) por las razones de interés general que le sirven de fundamento, según resulta ser, en esta ocasión, la inserción de las personas con dificultades de acceso al mercado de trabajo, siempre y cuando su determinación sea proporcionada, en el sentido de necesaria e idónea para el fin expresado¹⁰.

En atención a tales pautas, ensayadas con éxito en algunos Estados miembros, el considerando 36 de la Directiva 2014/24/UE sostiene 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

⁸ Llegando a tal conclusión en atención a cuanto ya disponía el *Libro Verde para la contratación pública en la Unión Europea: reflexiones para un futuro*, mantuvo el art. 19 de la Directiva de 2004 y tiene continuidad en la norma actual, MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Los contratos reservados: Una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales”, *CIRIEC*, núm. 33, 2018, p. 6; ponderando los primeros cinco años de vigencia de la LCSP, MENDOZA JIMÉNEZ, J.: “Cinco años de contratos reservados de la LCSP; de la revolución a la matización”, en AA.VV. (PINOS SANTIAGO, J., Dir.): *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2023, pp. 857-878.

⁹ MORENO MOLINA, J. A.: “Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en AA.VV. (GIMENO FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de contratos públicos 2021*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2022, pp. 49 y 50; o, por extenso, BUZARCO SAMPER, M.: “Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en la reserva de contratos: un análisis desde los conflictos”, *CIRIEC*, núm. 35, 2019; en especial, pp. 9-11.

¹⁰ Pionera en este sentido fue la STJUE de 17 de julio de 1997, C-70/95, asunto *Sodemare y otros*; sobre sus pasos, SSTJUE de 11 de diciembre de 2014, C-113/13, asunto *Spezziro*, o de 16 de enero de 2016, C-50/14, asunto *Costa y otros*. Al respecto, SENDRA PÉREZ, E.: “Contratos reservados”, en AA.VV. (RECUERDA GIRELA, M. A., Dir.): *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, 1ª ed., Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2018, p. 1965; también, MARTÍN LORENZO, B.: “Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativos de recursos contractuales”, *CIRIEC*, núm. 35, 2019, pp. 9 y 10. Comentando el pronunciamiento más reciente de los mentados, GIMENO FELIÚ, J. M.: “Un paso firme en la construcción de una contratación pública socialmente responsable mediante colaboración con entidades, sin ánimo de lucro en prestaciones sociales y sanitarias”, *Observatorio de Contratación Pública*, 9 de febrero 2016.

adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o a reservar su ejecución en el marco de programas de empleo”.

Un planteamiento mucho más amplio, por ende, que el recogido en el considerando 28 y en el art. 19 de la Directiva 2004/18/CE, no en vano obra una extensión subjetiva a otras entidades de naturaleza social dirigidas a la integración laboral y social de grupos vulnerables, ya no solo discapacitados; también –según se verá– porque concreta el porcentaje de personas discapacitadas o desfavorecidas en el conjunto de la plantilla para que las entidades puedan acceder a la reserva. Con todo, la norma sigue moviéndose en un plano de mera posibilidad abierta al desarrollo de los Estados, y ello aunque el considerando 3 recuerde cómo, “al aplicar la presente Directiva, debe tenerse en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad”, cuyo art. 4 recoge el compromiso de los Estados firmantes de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que fueran pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la convención, entre los cuales figura el de “trabajo y empleo” en los términos luego desarrollados en su art. 27¹¹. El art. 20 (art. 24 de la Directiva 2014/23/UE y art. 38 de Directiva 2014/25/UE) es claro en su tenor estrictamente facultativo: “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”.

Con mucha más razón aún (y necesidad de un informe de la Comisión evaluando sus resultados) la capacidad –nunca obligación– que el art. 77 reconoce a los órganos de contratación competentes de reservar a empresas de economía social el derecho a la participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos, siempre ciñendo el ámbito objetivo de habilitación a la adjudicación de determinados servicios sociales, culturales y de salud contemplados en el art. 74.

El carácter abierto a la iniciativa de los Miembros, con pautas muy genéricas sobre su virtualidad operativa, no solo ha llevado a regulaciones bastantes heterogéneas en los distintos países¹², sino que en el caso español la trasposición no constituirá una mera reiteración del texto europeo –según viene siendo habitual–, sino que introducirá

¹¹ RUBIO DE MEDINA, M. D.: “Las referencias al empleo en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su repercusión en la normativa laboral española”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 1, núm. 1, 2013.

¹² Con estudio comparado de la trasposición de la Directiva en Italia y Francia, TARDÍO PATO, J. A.: “La reserva de contratos del sector público a empresas de trabajadores con discapacidad o situación de exclusión social”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106, 2022, pp. 119-158.

novedades de calado; convertidas, al tiempo, en una auténtica fuente de controversias y disfunciones en su aplicación¹³.

Buscando glosar estos elementos de singularidad, cuatro cobran particular relieve¹⁴: la limitación de la reserva en favor —además de las empresas de inserción— de los centros especiales de empleo que respondan a una iniciativa social, la fijación del concreto porcentaje de reserva, la aplicación a los lotes y la determinación del convenio colectivo aplicable a los trabajadores al servicio del adjudicatario en los supuestos de sucesión de contratos¹⁵.

III.- La incorporación al ámbito subjetivo de las empresas de inserción y la limitación de la reserva a los centros especiales de empleo de iniciativa social (CEEIS)

De la mano de la decisión proveniente del legislador europeo, y su amplia referencia a otros operadores económicos distintos de los talleres protegidos cuyo objetivo principal radique en la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas, se daba cabida a una amplia y variada panoplia de entidades recogidas en las normas de los distintos países bajo denominaciones y ordenación jurídica muy diferentes. Indeterminación buscada de intención, a modo de “descripción basada en principios comunes a la mayoría de los Estados miembros cuya diversidad de opciones políticas se quiere respetar [estableciendo tres principios comunes exigibles a tales operadores]: (i) para las cuales el objetivo social de interés común es la razón de ser de la acción comercial, que se traduce a menudo en alto nivel de innovación social; (ii) cuyos beneficios se reinventan principalmente en la realización de este objetivo social; y (iii) cuyo modo de organización o régimen de propiedad, basados en principios democráticos o participativos u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión”¹⁶.

La decisión anterior convierte inviable una aplicación directa del art. 20 de la Directiva, por cuanto “no establece un mandato claro e incondicionado”¹⁷, pero el

¹³ Ilustrativos los títulos, y contenidos, de los ensayos firmados por RODRÍGUEZ FIDALGO, D.: “La reserva de contratos a centros especiales de empleo: controversias y disfunciones en su aplicación”, en AA.VV. (GIMENO FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de los contratos públicos 2022*, Cizur Menor, Aranzadi, 2024, pp. 383-399 o BUZARCO SAMPER, M.: “Concurrencias competitivas, igualdad de licitadores y discriminación positiva en las reservas de contratos: un análisis desde los conflictos”, cit.; en particular, pp.17.

¹⁴ Un esbozo bastante completo de las dos primeras, aunque limitado por las fechas de su elaboración, en MARTÍN LORENZO, B.: “Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativos de recursos contractuales”, *CIRIEC*, núm. 35, 2019, en especial apartados 31 y 32.

¹⁵ Informe JCCA Aragón 19/2018, de 17 de julio.

¹⁶ Res. OARC País Vasco 100 y 129/2018, de 13 de agosto y 4 de octubre.

¹⁷ Res. TACRC 860/2018, de 1 de octubre. La cuestión había sido abordada por extenso en distintos documentos administrativos; entre otros, cabría destacar:

a) El Informe de la JCCA Cataluña 1/2016, de 6 de abril, en cuya catalogación de preceptos obra el art. 20 entre las “disposiciones de la Directiva que son de transposición potestativa por parte de los Estados

legislador español salva el obstáculo y completa la norma europea —en uso de la amplia libertad conferida para cumplir el mandato¹⁸—, en primer término, extendiendo el beneficio de la reserva contractual en favor de las empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, en tanto, *ex arts.* 1.2 y 4, cumplan con el objetivo comunitario de integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social a partir de los requisitos establecidos en su art. 5 y a través de las acciones y medidas establecidas en la propia norma.

Muy pocas controversias ha generado esta determinación legal. Justo lo contrario de cuanto sucede con la segunda de las precisiones, atinente a los centros especiales de empleo, para limitarlos a aquellos de iniciativa social (CEEIS). Decisión del legislador patrio que no constituye una idea original, pues en su momento el Comité Económico y Social Europeo ya había defendido que los operadores económicos favorecidos por esta medida debían estar promovidos y participados mayoritariamente por entidades sin ánimo de lucro¹⁹. De este modo, si bien fue rechazado dicho parecer en la redacción final de la norma —con gran probabilidad para dejar un margen superior de maniobra a los Estados—, no puede extrañar que en la trasposición reaparezca el criterio de la

miembros”, puesto que deja a su elección el recogerlas o no en los derechos internos respectivos; de manera que remiten, con carácter potestativo, a su eventual regulación por parte de las normativas internas, con fórmulas del tipo los Estados miembros ‘podrán prever’ o podrán establecer’. En el tenor del artículo 20 ‘Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar (...)’. En cualquier caso, aclaraba que el artículo 20 se encontraba pretranspuesto al derecho interno, a través de la disposición adicional quinta del TRLCSP (en la redacción establecida por la ya mencionada Ley 31/2015).

b) Con carácter previo, el documento de estudio de los tribunales administrativos de recursos contractuales de, 1 de marzo de 2016, sobre “Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público”, se fundó precisamente en el carácter facultativo de la reserva habilitada por el artículo 20 de la Directiva, para negarle su eficacia directa: “al igual que en el caso del artículo 24 de la Directiva de Concesiones, este precepto, en cuanto contempla la posibilidad de reservar el derecho a licitar a determinados entes por la función social que desempeñan, no establece un mandato claro e incondicionado, por lo que carece de efecto directo, si bien su contenido está parcialmente recogido en la Disposición adicional quinta del TRLCSP”.

c) Por último, el Acuerdo TACP Aragón, 62/2017, de 11 de mayo, señala cómo “para que pueda invocarse efecto directo es necesario, por tanto, que el contenido del precepto de la Directiva sea claro, preciso e incondicionado. Carecen de este requisito los artículos cuyo contenido puede o no incorporarse en virtud de una opción legislativa debe tomar el Estado destinatario, (...); por el contrario, los preceptos que establecen obligaciones detalladas para los poderes adjudicadores cumplen esta condición. Pues bien, el referido artículo 20 de la Directiva 2014/24 no cumple con esas exigencias, en tanto ofrece una posibilidad a los Estados (y no a los poderes adjudicadores), por lo que no existe un mandato incondicionado”.

Una exégesis de todos estos documentos en MARTÍN LOREZO, B.: “Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativa de recursos contractuales”, cit., p. 18.

¹⁸ Por extenso sobre esta discrecionalidad, GARCÍA MARTÍN, L. y FERNANDO PABLO, M. M.: “La reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ALVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, A Coruña, Colex, 2022, pp. 398-400.

¹⁹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva 2014/24/UE, COM (2011) 896 final, 2011/0348 (COD) y COM (2011) 897 final, 2011/0437 (COD).

mano de las enmiendas de los grupos parlamentarios progresistas²⁰, bajo la justificación compartida de conformidad con la cual los beneficiarios de su actividad constituyen el medio para cumplir con su fin de integración social y profesional de las personas con discapacidad, lo que redundará en una mejor consecución del propósito último.

La decisión legal vino acompañada de la oportuna modificación (disp. final 14 LCSP)²¹ del texto refundido de Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado mediante RD Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para añadir un apartado 4 al art. 43 destinado a definir cuanto proceda entender por CEEIS: “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 manera 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”²².

Pronto la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) manifestó su más enérgica oposición a la restricción normativa, bajo la forma de

²⁰ Enmienda núm. 25 de Grupo Parlamentario Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea; 285 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana; 771 del Grupo Parlamentario Socialista y 995 del Grupo Parlamentario Mixto. Su tenor concreto puede ser consultado en BOCG Congreso de los Diputados, Serie 1, núm. 2-2 17 de marzo de 2017.

²¹ Formulado de acuerdo con la propuesta que figura en CERMI: *Informe del impacto de la Ley de Contratos del Sector Público sobre las personas con discapacidad y sobre el Tercer Sector de Acción Social: Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público*, Madrid, CERMI, 2017.

²² Sobre la necesidad de una interpretación restrictiva de cuanto pueda ser considerado un CEEIS, Res. TCSP Cataluña 356/2020, de 29 de octubre, exigiendo el triple requisito acumulativo de: (i) cumplir los requisitos de plantilla y objeto de los arts. 43.1 y 2; (ii) ser promovidos o participados en más de un 50% por entidades sin ánimo de lucro que tengan reconocido carácter social en los estatutos y, si se trata de sociedades mercantiles, que la mayoría de su capital sea de alguna de las entidades precedentes; (iii) obligar sus estatutos o el acuerdo social oportuno a la reinversión íntegra de sus beneficios en el propio o en otro CEEIS. Críticos con tal parecer, por estimar que el órgano yerra al considerar que las sociedades mercantiles deben acreditar una titularidad, pues si son entidades de economía social podría ser CEEIS con independencia de su concreta titularidad, PÉREZ DELGADO, M. y RODRÍGUEZ PEREZ, R. R.: “Los requisitos de aptitud para los contratos reservados de la d.a. 4ª de la LCSP se deben interpretar de forma restrictiva”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 171, 2021, pp. 85-88.

recursos que, no obstante, fueron resueltos en favor de la decisión legal, al considerar que el carácter de iniciativa social “es una condición legal de aptitud y no un requisito de solvencia, sin que se violen los principios generales de los contratos públicos”, no en vano se está ante la especificación de una categoría determinada de operadores económicos de carácter social que pueden acceder al contrato reservado²³, atendiendo a las razones que así lo justifiquen en el acuerdo a través del cual se adopta la decisión [art. 116.4 a) LCSP]²⁴.

La impugnación judicial de una de estas resoluciones²⁵ está en la raíz de la cuestión prejudicial que sirvió para conocer el parecer del Tribunal de Justicia²⁶, en el cual no consta en ningún momento que la regulación española vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo de favorecer la integración social y profesional de las personas discapacitadas y desfavorecidas que inspira la regulación europea²⁷. El

²³ Res. TACRC 860 y 914/2018, de 1 y 11 de octubre y 33 y 40/2020, de 9 de enero y 26 de marzo, estas dos últimas con comentario de MORENO MOLINA, J. A.: “Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en AA.VV. (GIMENO FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2022, pp. 65 y 66 y MARTÍN LORENZO, B.: “Limitación de la reserva de contratos en favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Legal Today*, 31 mayo 2019, en <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/limitacion-de-la-reserva-de-contratos-en-favor-de-los-centros-especiales-de-empleo-de-iniciativa-social-2019-05-31/>. En la misma línea, Res. TARC Castilla y León 108 y 109/2018, de 15 de noviembre (invocando el Informe JCCA de Cataluña 1/2016, de 6 de abril) y TCSP Cataluña 266/2018, de 12 de diciembre, estas últimas con esclarecedor comentario de FONDEVILA ANTOLÍN, J.: “La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (disposiciones adicionales 4 y 48 LCSP)”, en AA.VV.: *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2019, p. 86; también, MARTÍN LORENZO, B. y RAMOS ANTOLÍN, F.: “La reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Contratación Pública Práctica*, núm. 165, 2020, pp. 139-141.

²⁴ Al respecto Res. OARC País Vasco 129/2019, de 24 de julio, para la cual el precepto “no se refiere únicamente a los motivos para seleccionar uno de los procedimientos previstos en el artículo 131 LCSP, sino también a las cuestiones procedimentales que, como la analizada, son relevantes para limitar a un cierto tipo de operadores económicos el acceso al contrato. No obstante, la falta de motivación es una irregularidad puramente formal, pues ni impide al acto alcanzar su finalidad ni provoca indefensión alguna, dado que la disp. adicional 4ª de la LCSP no contiene ningún elemento discrecional cuya existencia deba verificarse para legitimar la opción de la reserva (en particular, no se pide ningún juicio de proporcionalidad de la medida) y apenas contiene elementos reglados en el mismo sentido, más allá de la correcta delimitación de los operadores económicos beneficiarios y la constancia de una referencia a la propia norma en el anuncio de la disposición, aspectos ambos que no son objeto de debate (ver el artículo 48.2 Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común)”.

²⁵ En concreto, la Res. OARC País Vasco 100/2018, de 13 de agosto, comentada por SANMARTÍN MORA, M. A.: “¿La reserva de contratos puede circunscribirse exclusivamente a favor de centros especiales de empleo de iniciativa social y solo a estos, o debe incluir a las empresas de inserción?”, *Observatorio de Contratación Española*, 3 marzo 2021. Sobre sus pasos, Res. OARC País Vasco 12/2023, de 25 de enero.

²⁶ STJUE 6 de octubre 2021, C-598/19, asunto *Conacee*.

²⁷ GALLEGÓ CÓRCOLES, I.: “Reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y Derecho de la Unión Europea”, *Observatorio de Contratación Pública*, 3 noviembre 2021. Comentando las implicaciones del pronunciamiento, entre más, GARCÍA SABATER, A. B.: “Sentencia de STJUE sobre la reserva de contratos públicos para centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 249, 2022 o RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Reservas en la legislación de contratos del sector público a favor de los centros especiales de empleo: especialmente a la luz de los principios de Derecho Comunitario”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10, 2021.

criterio del órgano supranacional encuentra dos piezas de convicción claves para el presente discurso, contenidas en sus apartados 43 y 44. A tenor del primero, “tanto el requisito relativo al apoyo 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, (...) 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”.

De conformidad con el segundo, en su versión rectificada mediante auto de 6 de diciembre de 2025, “en cuanto a si estas exigencias no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, correspondería 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”.

El fallo declara, a la postre, que el art. 20.1 de la Directiva “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”.

Tenor tan poco comprometido lleva a que el órgano que elevó la cuestión prejudicial resuelva la cuestión sometida a su consideración bajo el siguiente parecer: “teniendo los centros especiales de empleo, de una u otra iniciativa, como objeto principal el de integración socio-profesional de las personas discapacitadas, y deben cumplir unos y otros la expresada ratio [70% de trabajadores con discapacidad] no se advierte ninguna razón vinculada ya no a su diferente naturaleza o fines (con o sin ánimo de lucro), sino a los requisitos de participación, directa o indirecta, en más del 50% de enunciados sin ánimo de lucro y de reinversión de la totalidad de los beneficios, que garanticen la mayor eficiencia de los centros (de iniciativa social) que acreditan esos requisitos en la consecución de los expresados objetivos”²⁸.

De este modo, la ausencia de ánimo de lucro no se considera por aquel órgano judicial como un factor que contribuya a la consecución más eficaz del objetivo de integración laboral de las personas discapacitadas²⁹. Tesis afortunadamente corregida por la mayor

²⁸ STSJ País Vasco 26 mayo 2022 (rec. 626/2018).

²⁹ Y así lo ratifica la STSJ País Vasco 8 de junio 2022 (rec. 1043/2020). En la misma línea, el Informe 211/2020, de 6 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia señala –ignorando, al parecer, el procedimiento de tramitación parlamentario— que, “hasta donde ha podido analizar, no constan los

parte del resto de los tribunales autonómicos, los cuales no dudan en valorar cómo “la adjudicación de un contrato público a un CEEIS que le reporte un concreto beneficio constituye únicamente un medio para su fin de integración social, en la medida en la cual se compromete a reinvertir lo obtenido en dicho propósito; por contra, para aquellos CEE con ánimo de lucro, el beneficio de la adjudicación constituye su fin social. Desde esta perspectiva, la finalidad de reserva se atenderá mejor cuando únicamente puedan acceder a estos contratos quienes destinan todo el beneficio al propósito de la integración social”³⁰.

La controversia ha sido finalmente resuelta por el Tribunal Supremo, en cuestión de interés casacional, otorgando razón a la doctrina mayoritaria expuesta. Esta “importante sentencia”³¹ parte de una afirmación contundente: “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 (...) 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 2014/24/UE”.

A renglón seguido entra al detalle de los motivos por los cuales no considera infringidos los dos principios fundamentales de la contratación pública. En primer lugar, no media quiebra de la igualdad, pues “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 CEE de iniciativa empresarial y los CEEIS y esa diferencia justifica que pueda existir un tratamiento jurídico diferente para cada uno de esos

motivos que llevaron al legislador a optar por tal exclusión o, en sentido contrario, a establecer una reserva únicamente a favor de una concreta tipología de CEE, junto a las empresas de inserción”.

³⁰ “Estos centros maximizan el valor social de su actuación a partir de circunstancias como la ausencia de ánimo de lucro, la reinversión de todos los beneficios en la finalidad de integración que los justifica, o su gobernanza a partir de principios democráticos y participativos (...) La discriminación se fundamenta en la garantía del perfil social de las entidades y, especialmente, la obligación de reinversión de los resultados de la actividad en la propia finalidad de la integración de personas con disminución. Unas características que inicialmente permiten prever una mayor dedicación y una mayor eficacia de la reserva de contratos en orden a la finalidad que lo justifica”, STSJ Cataluña 14 febrero 2022 (rec. 1724/2021); en el mismo sentido, SSTSJ Murcia 17 junio 2022 (rec. 373/2021), Madrid 10 octubre 2022 (rec. 647/2018), Cataluña 19 octubre 2022 (rec. 239/2018) o Castilla y León 23 noviembre y 16 diciembre 2022 (recs. Recs. 673/2021 y 54/2019).

³¹ STS 16 octubre 2025 (rec. 6815/2022), en apropiado calificativo bajo en cual la valora ROJO TORRECILLA, E.: “Contratación pública. La prioridad para centros especiales de empleo de iniciativa social se ajusta al marco normativo europeo y estatal. Notas a la importante sentencia del TS (CA) de 16 de octubre de 2025”, *El blog de Eduardo Rojo*, 26 octubre 2025, en particular, pp. 5-7, en <http://www.eduardorjotorrecilla.es/2025/10/>. El pronunciamiento encuentra continuidad, entre otras, en SSTS 23 octubre y 9 diciembre –dos– 2025 (rec. 5544, 6905 y 9111/2002) o 28 enero y 4 febrero 2026 (rec. 243 y 3144/2023).

centros en relación con la reserva de contratos públicos sin que ello suponga, en ningún caso, un trato discriminatorio entre licitadores”³².

Tampoco existe quiebra del principio de proporcionalidad, por cuanto en el análisis del test al respecto “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”³³.

Sobre tales bases, la doble declaración final que completa la afirmación de partida y pasa a constituir jurisprudencia:

³² Sobre este aspecto de la sentencia, en particular, BLANCO LÓPEZ, F.: “La reserva a centros especiales de empleo de iniciativa social no infringe los principios de igualdad y proporcionalidad”, *Observatorio de Contratación Pública*, 27 octubre 2025.

³³ Sobre este punto, MORENO MOLINA, J. A.: “El Tribunal Supremo considera conforme a Derecho la reserva de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social en la LCSP”, *Observatorio de Contratación Pública*, 31 octubre 2025.

A.- “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 LCSP, que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los CEEIS”³⁴.

B.- “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”.

La opción del legislador, por otra parte, no ha dejado de suscitar algunos otros problemas relacionados con la integración de solvencia con medios externos, al no alcanzar la requerida en la licitación, o con la aplicación de las reglas de la subcontratación, como formulas convertidas en la puerta de atrás para que quienes no son un CEEIS o una empresa de inserción acaben participando en la ejecución del contrato reservado, con lo cual se altera de manera sustancial su naturaleza excepcional.

Desde el primero de los supuestos, existen firmes discrepancias entre los órganos administrativos encargados de resolver los recursos en materia de contratación acerca de la posibilidad, o no, de acudir a quienes no sean CEEIS para la integración de la solvencia del centro licitador: mientras algunos sostienen que no será posible limitar la integración por quien no ostenta tal condición si los pliegos no lo han previsto expresamente³⁵, otros valoran —de manera más correcta bajo el parecer de quien suscribe— que cualquier integración por quien no sea centro de iniciativa social o empresa de inserción habrá de ser considerada un fraude de ley³⁶.

Problemas semejantes se plantean con la subcontratación a la luz del art. 215.2 e) LCSP para el supuesto de mantener —o negar— que en un contrato reservado únicamente cabe limitar la subcontratación con quien no sea un CEEIS o una empresa de inserción si se han definido en los pliegos tareas críticas que deban ser ejecutadas

³⁴ En detalle respecto de las implicaciones prácticas que supone tan rotundo parecer, BENETTI, G.: “Fin del debate acerca de la reserva de contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa social. Comentario a las STS 1302/2205 y 1347/2025, relativas a la legalidad de la disposición adicional cuarta LCSP”, *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2026.

³⁵ Acuerdo TACP Aragón 75/2025, de 3 de agosto.

³⁶ Res. OARC País Vasco 129/2019, de 24 de julio, o TACRC 454/2022, de 21 de abril de 2022. En los Tribunales, STSJ Asturias 18 abril 2023 (rec. 508/2022).

directamente por el licitador³⁷. Sin embargo, la respuesta más ajustada a Derecho, también en esta ocasión, habrá de venir dada por valorar cómo el carácter de CEEIS o de empresa de inserción no constituye un requisito de solvencia, sino una condición legal de aptitud³⁸ y, de la mano del art. 65.1 LCSP, por tanto, colegir que “existen en la LCSP ejemplos de cómo dichos requisitos (...) se exigen también a los solicitantes [art. 215.2 b) LCSP]; asimismo, y en última instancia, debe recordarse que es aplicable la clásica prohibición del fraude de ley contemplada en el art. 6.4 CC”³⁹.

Razón última que habrá de servir también para resolver otros supuestos análogos, según sucede con la decisión de negar la aptitud exigida por el art. 65 LCSP a una unión temporal de empresas cuando alguna de ellas no disponga de la condición de CEEIS, pues “el carácter que se exige (...) para ser contratista en un contrato reservado debe concurrir en todos y cada uno de los eventuales integrantes de una unión temporal de empresarios, sin que puedan operar en este punto las reglas de acumulación previstas en la normativa contractual”⁴⁰.

IV.- La fijación de un porcentaje mínimo de contratos reservados y la aplicación de la reserva a los lotes

Tres cuestiones añadidas concitan la atención del laboralista, atinentes a la incidencia cuantitativa de la reserva, su proyección cuando la reserva se aplica a lotes de contratos y los aspectos singulares en el procedimiento a seguir.

1.- El porcentaje mínimo de reserva y su determinación

Ausente cualquier compromiso concreto sobre la facultad de reserva en la norma de 2011, la promulgación de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, supuso un cambio notable

³⁷ En detalle, RODRÍGUEZ FIDALGO, D.: “La reserva de contratos a centros especiales de empleo: controversias y disfunciones en su aplicación”, cit., pp. 397 y 398.

³⁸ Informe JCCA Aragón 16/2011, de 8 de junio; en parecido sentido, Res. TACRC 860 y 914/2018, de 1 y 11 de octubre y 688/2019, de 29 de junio.

³⁹ Res. OARC País Vasco 129/2019, de 24 de julio. El literal de la resolución merece ser recordado pues valora cómo, “aunque la LCSP no contiene una prohibición expresa de la subcontratación de los contratos reservados con empresas no beneficiarias de la reserva, del segundo párrafo del artículo 65.1 de la LCSP se deduce que la condición de CEEIS es en este caso un requisito de aptitud, existiendo en la LCSP ejemplos de cómo dichos requisitos (solvencia, clasificación, no estar en prohibición de contratar...) se exigen también a los subcontratistas (ver, artículo 215.2 b de la LCSP); asimismo, y en última instancia, debe recordarse que es aplicable la clásica prohibición del fraude de ley contemplada en el artículo 6.4 del Código Civil (...) “la subcontratación supone, a los efectos de la LCSP, un contrato celebrado entre el contratista adjudicatario y otra empresa o trabajador autónomo mediante el cual el primero encomienda al segundo la ejecución de una parte específica y diferenciable del objeto principal, de tal modo que no están comprendidos en este concepto otras modalidades de externalización de la actividad empresarial como, por ejemplo, la adquisición a otras empresas de suministros o servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal, aunque sí sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación”.

⁴⁰ En este sentido, Informe JCCA Aragón 16/2011, de 8 de junio.

cuanto estableció (alterando el tenor de la disp. adicional 5ª LCSP/2011) que, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, o a través del órgano competente en el ámbito de las comunidades autónomas y entidades locales, “se fijarán” porcentajes de adjudicación de determinados contratos o lotes de los mismos. Supuso convertir lo potestativo en obligatorio y dotarlo de extensión a todas las administraciones; preparando, así, el camino al precepto que estaba por venir.

De este modo, la disposición adicional 4ª LCSP mantiene la obligación de establecer porcentajes mínimos de reserva en favor de los CEEIS y empresas de inserción. Añadía, sin embargo, una previsión ordenada a garantizar su eficacia en la Administración del Estado al establecer, bajo la redacción modificada por el artículo 2.19 de la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social, que “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 no se hubiera adoptado, los órganos de contratación del sector público estatal deberán aplicar el porcentaje mínimo de reserva del 15 por ciento 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”.

El añadido o precisión, al carecer de carácter básico de conformidad con lo previsto en la disposición final 1ª LCSP, lleva a una posible doble diferencia entre la Administración de Estado y el resto, incluidas las respectivas entidades del sector público en cada nivel⁴¹. De un lado, a nivel central solo pueden ser objeto de reserva los contratos de suministros y servicios comprendidos en la CPV del Anexo VI; por contra, las entidades autonómicas y/o locales están en disposición de atenerse a igual límite o, en uso de su libertad, aplicarlo a los contratos de obras, servicios y suministros o a la concesión de obra pública o servicios. Hacerlo, además, a través de cualquiera de los procedimientos de licitación establecidos en la Ley: abierto, restringido, simplificado o negociado en cualquiera de sus dos modalidades, diálogo competitivo, asociación para la innovación, acuerdo marco e, incluso, adjudicación mediante contrato menor.

De otro, podrán establecerse unos porcentajes similares al estatal o diferentes; no obstante, y en todo caso será preceptivo que obre tal determinación. Aspecto que, a su

⁴¹ Como oportunamente se aclara, si bien una interpretación y estricta del literal relativo al ámbito subjetivo definido en el art. 3.1 c) LCSP podría llevar a entender que la obligación de fijar ese porcentaje de reserva no afecta a las entidades pertenecientes al sector público, una interpretación teleológica conduce a respuesta distinta. Bajo una perspectiva finalista, y adaptada a la realidad de la misión que desarrollan muchas de estas entidades, expresiva de la materialización del compromiso social y ético que le impone su naturaleza pública, cabrá defender la necesidad de proceder a estas reservas, como muchas ya vienen haciendo; al respecto, MOLINA HERMOSILLA, O.: *Dimensión cualitativa de la contratación pública en la era Covid-19*, Granada, Comares, 2021, p. 47.

vez, suscita la doble cuestión relativa, de un lado, a la aplicabilidad de la reserva cuando no exista esa previsión normativa subsidiaria y el órgano competente no haya procedido a determinar ese tanto por ciento; de otro, la variable concreta sobre la cual se ha de fijar la cuota.

En cuanto hace al primero de los interrogantes, media una posición unánime para la cual la inexistencia de acuerdo no exime de la obligación de reservar y no impide la convocatoria de estos contratos, pues “no parece razonable que lo que inicialmente se concibe como una garantía, como estímulo, para alcanzar umbrales relevantes de contratos o lotes reservados, se convierta en una barrera infranqueable para los órganos de contratación que deseen reservar”⁴². En parecidos términos se ha llegado a afirmar cómo “llegar a una conclusión de que si no existen esos acuerdos a los que se refiere la disposición adicional cuarta no se pueden hacer estas reservas de contratos daría lugar a una interpretación contraria a lo que era intención del legislador [. Conviene] recordar, en este punto, que el legislador de lo que se preocupa es de que exista un mínimo, esto es, que haya licitaciones con esta reserva, por lo que hacerlas, aunque no haya el acuerdo de fijación de este mínimo, solo puede redundar cara al cumplimiento de esta disposición, no a su vulneración, sin perjuicio de lo conveniente [de] que existan estos acuerdos, adaptados además a este nuevo marco normativo”⁴³.

La segunda de las cuestiones surge del dato de que el legislador introduzca cierta confusión cuando alude un porcentaje del “importe”. Concepto genérico y no definido, cuando el resto de los términos utilizados son valor estimado, presupuesto básico de licitación y precio. La cuestión es aún más dudosa en la medida en la cual el Preámbulo de la norma incide en afirma que, “asimismo, se han revisado a efectos de su homogeneización las diversas expresiones que se utilizaban en el texto refundido anterior para referirse al valor de los contratos, por ejemplo ‘cuantía’ o ‘importe del contrato’, reconduciéndose en la mayor parte de los casos al concepto de ‘valor estimado’ del contrato, que resulta ser el correcto. Este concepto queda perfectamente delimitado en la nueva Ley, al igual que lo están el de ‘presupuesto base de licitación’ y el de ‘precio del contrato’, evitándose, de esta forma, cualquier posible confusión entre ellos”.

La indeterminación ha hecho que algunas administraciones establezcan el porcentaje, bien sobre el importe global de los procedimientos de adjudicación, bien sobre el presupuesto base de liquidaciones –con o sin IVA— bien, en fin, sobre el importe de adjudicación o respecto del valor estimado. Al respecto, cabe considerar que acudir a esta última referencia, según propone como regla la introducción de la norma, distorsionarían el resultado final, al tratarse de una magnitud compuesta por elementos de carácter eventual, tales como las prórrogas o las modificaciones previstas. Igual

⁴² Informe JCCA Aragón 19/2018, de 17 de julio.

⁴³ Res. TCP Galicia 67/2018, de 3 de septiembre; en similares términos, Res. TACRC Castilla y León 108 y 109/2018, de 15 de noviembre.

ocurriría de adoptar el importe de adjudicación o precio, pues supondría un obstáculo importante para la planificación y el control de cumplimiento, no en vano tal importe en ocasiones podrá quedar referido a un precio alzado, a precios unitarios o resultar desierto el procedimiento. Por tal motivo, y conforme han hecho el Estado o las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco⁴⁴, procedería entender por importe el presupuesto base de licitación, pues resulta sencillo tanto concretar el porcentaje mínimo, como el control de su efectividad de cumplimiento y su planificación desde el primer momento⁴⁵.

En último término, menester sería interrogarse, igualmente, por los efectos del incumplimiento al que las administraciones se han obligado. A falta de una respuesta en la norma, se ha propuesto *de lege ferenda* —y convence— que el porcentaje desconocido se acumule a la reserva mínima para el año siguiente, lo cual, hasta ahora, dista de haberse producido⁴⁶. Con todo, mejor hubiera sido no llegar a estos extremos y parar la atención en que el mecanismo de reserva no solo aparece condicionado por la fijación de este porcentaje, sino por la cifra anual que resulte adjudicada a través de esta fórmula, y este último dato depende, también, de cumplir con otra obligación establecida en el propio precepto, relativa a determinar las “condiciones mínimas para garantizar el cumplimiento de lo establecido”; es decir, “que la reserva se despliegue de manera estratégica, cuantificada y planificada, facilitando la creación, desarrollo y crecimiento de un mercado protegido”⁴⁷.

2.- La aplicación de la reserva a los lotes

Aun cuando sin la dimensión conflictiva de los dos aspectos hasta ahora abordados, parece oportuno dejar noticia del refuerzo a la reserva que supone la referencia a su aplicación ya no solo a contratos, sino a lotes de contratos. La previsión no constituye una novedad, pero ha dado lugar a un giro radical porque, en sentido contrario a cuanto disponía la norma precedente, el art. 99.3 LCSP establece ahora que, siempre y cuando la naturaleza o el objeto del contrato lo permita, deberá preverse la realización independiente de cada parte mediante la división en lotes. De suerte tal que, si así no se hiciera, el órgano de contratación habrá de motivarlo de forma adecuada.

Regla destinada a potenciar el acceso a los contratos de las PYME, el apartado 4 del art. 99 viene a subrayar la posibilidad de reservar alguno o algunos de los lotes,

⁴⁴ MOLEÓN ALBERDI, M. E.: “Los contratos reservados (II)”, cit., p. 179; también, MARTÍN LORENZO, B. y RAMOS ANTÓN, F.: “La reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 165, 2020, pp. 123-124.

⁴⁵ QUINTANA CORTÉS, J. L. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R.: “La reserva de contratos para centros especiales de empleo”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, núm. 4, 2019, p. 146.

⁴⁶ QUINTANA CORTÉS, J. L. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R.: “La reserva de contratos para centros especiales de empleo”, cit., p. 148.

⁴⁷ MOLINA HERMOSILLA, O.: *Dimensión cualitativa de la contratación pública en la era Covid-19*, cit., p. 46.

remitiendo a las dos modalidades contempladas en las disposiciones adicionales 4ª y 48ª LCSP⁴⁸.

En todo caso, y por el mismo motivo, el supuesto de división de lotes del objeto del contrato con reserva de todos ellos también podría resultar perjudicial para las PYME y, por ende, contrariar la finalidad a la que sirve el precepto. Así se visualiza en aquel acuerdo administrativo para el cual “la opción de realizar tres lotes y reservar los tres lotes a centros especiales de empleo resulta también contraria a los fundamentos que sobre esta cuestión prevé el artículo 46 de la Directiva 2014/24. Precepto que sí tiene efecto directo. Es elocuente el considerando 78 de la nueva Directiva: ‘debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las pymes. (...)’ El fundamento de los lotes es abrir la posibilidad de ofertas a empresas PYME y de posibilitar, para lotes concretos, en su caso, la reserva social a favor de empresas con características especiales como son los centros especiales de empleo o de inserción social. Pero cerrar todos los lotes a favor de ‘empresas sociales’ vulnera el fundamento de las previsiones europeas ya que expulsa del mercado a las PYME que trabajan en este sector. En definitiva, el fundamento normativo utilizado por el Ayuntamiento para justificar la reserva del contrato impugnado es incorrecto en tanto excede los límites a la visión social del contrato público’, y, en consecuencia, restringe de forma indebida la competencia y los principios rectores de la contratación pública (...). Por ello, vicia de nulidad de pleno derecho tanto al pliego como a todo el procedimiento”⁴⁹.

3.- Requisitos específicos de procedimiento

Preciso será completar el análisis del precepto con una referencia a tres elementos que afectan a aspectos procedimentales de interés. Dos que ya figuraban desde en su redacción original y uno introducido por art. 2.19 de la Ley 1/2026.

Los dos que ya aparecían con anterioridad son los relativos, por un lado, a la necesidad de hacer referencia a la reserva en el anuncio de licitación; por otro, a que en todos los procedimientos en los cuales se aplique no procederá exigir la garantía definitiva prevista en el art. 107 LCSP, a menos que el órgano de contratación, en atención a la concurrencia de motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique, exponiendo los motivos para solicitarla en el supuesto en concreto.

La novedad queda establecida en la exigencia de que el pliego contemple que, para el supuesto de no haberse presentado ninguna oferta admisible, el órgano de contratación, tras declarar desierto el contrato, publicará un nuevo anuncio de licitación y abrirá un nuevo plazo de presentación de ofertas de igual duración que el inicial, en el cual no será exigible para participar el dato de tener la condición de CEEIS o empresa de

⁴⁸ Informe JCCA 19/2018, de 17 de julio.

⁴⁹ Acuerdo TACP Aragón 62/2017, de 11 de mayo. Del mismo parecer, MARTÍN LORENZO, B.: “Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativos de recursos contractuales2, cit., pp. 26 y 27.

inserción. Si el pliego incluyera varios lotes, el nuevo anuncio de licitación habrá de precisar los reservados a los cuales afectará el nuevo plazo de presentación de ofertas por no haber concurrido ninguna adecuada; lógicamente, el órgano de contratación podrá proceder a la adjudicación de los restantes lotes en los términos previstos en el art. 99.7 LCSP.

V.- La determinación del convenio aplicable en los supuestos de subcontratación o cambio de adjudicatario en el contrato público que afecten a un CEEIS

Cuando la singularidad de la contratación reservada se añade el dato de la peculiar unidad negociadora aplicable a los CEE, fácil resulta colegir que no resultará precisamente pacífica la determinación del convenio llamado a regular las concretas condiciones que pueden afectar a quienes trabajan para un CEEIS, lo han hecho ya o lo harán en un futuro.

En este sentido, preciso será resaltar que en España resulta ser pauta común que el ámbito funcional de los convenios venga delimitado en su perímetro por la actividad desarrollada, bien sea en el sector o en la empresa, satisfaciendo siempre el principio de correspondencia. En tan sentido, y en la medida en la cual los CEE pueden realizar actividades muy variadas, o –de preferirlo— están en disposición de presentar un marcado carácter multiservicios, cada centro quedaría vinculado por convenios sectoriales diferentes, negociados sin tener en cuenta las condiciones singulares de su plantilla.

Por este motivo, ya desde aquel lejano 14 de septiembre de 1979 en que vio la luz el primero, y hasta el reciente (XVI) de 26 de marzo de 2025, el ahora denominado convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas permite constatar cómo los agentes sociales han constituido una unidad de negociación destinada a proporcionar cobertura convencional a estas entidades con independencia de las funciones o actividades a las cuales se dediquen. Su existencia encuentra justificación, y no resulta discriminatoria, porque las personas que prestan servicios en los CEE están sometidas a una relación laboral especial, adoptada como factor para definir el ámbito personal y funcional de aplicación al convenio en detrimento de los sectoriales específicos que corresponderían por razón de actividad⁵⁰. Y ello es así con independencia de que su ordenación mejore las condiciones que prevén los convenios sectoriales específicos o, por contra, que establezca previsiones comparativamente inferiores a las recogidas en el ámbito funcional correspondiente, sin que por ello se conculque los derechos de igualdad y no discriminación o resulte factible la invocación

⁵⁰ NICOLÁS MARTÍNEZ, M. J.: *Centros especiales de empleo: marco jurídico y políticas públicas. Especial referencia a la Región de Murcia*, Tesis Doctoral, Murcia, Universidad de Murcia, 2024, pp. 181-183, en <https://portalinvestigacion.um.es/documentos/6848747219e5d62d094c8836>.

del –absolutamente marginal– principio de norma más favorable a través de la comparación de dos convenios entre los cuales no existe relación de jerarquía alguna⁵¹.

Sobre tal opción convencional, cabe plantear su operatividad en el marco de la compra pública, y más en concreto en el ámbito de la subcontratación, así como en el de la sucesión de contratas tanto cuando es el CEEIS el que ocupa el puesto de otra empresa en el contrato, como si resulta ser otra entidad la que sucede al CEEIS.

1.- Convenio aplicable en los supuestos de subcontratación

El primero de los escenarios enfrenta a la posibilidad de que un CEE actúe como entidad subcontratista (expuesto ha quedado que solo un CEEIS podría ser subcontratista de otro CEEIS), no importa si es de iniciativa social o empresarial, pues la aplicación de las reglas previstas en el art. 42.6 ET habrían de conducir en ambos casos a la aplicación del convenio colectivo de la actividad que los CEE estuvieran desarrollando para la empresa principal, y no el específico para centros y servicios de atención a personas con discapacidad. Sin embargo, la disposición adicional 27ª ET, añadida por RD Ley 32/2021, establece que a este tipo de contratas y subcontratas (concertadas a través de los enclaves laborales regulados en el RD 290/2004, de 20 de febrero) no les resultará de aplicación el régimen previsto en el art. 42 ET, sino que operará ese convenio específico para centros y servicios de atención a personas con discapacidad.

La Ley incorpora, de esta manera, una doctrina jurisdiccional firme a la hora de rechazar que las relaciones laborales de las personas trabajadoras con discapacidad destinadas a la ejecución de una actividad subcontratada se rijan por el convenio colectivo correspondiente a esta, en lugar de por el específico de los CEE. Consciente, además, de la inexistencia de discriminación alguna, en la medida en la cual no cabe apreciar un trato desigual por no constituir dos situaciones iguales o con la necesaria homogeneidad, en tanto los trabajadores incluidos en el ámbito de convenio sectorial son sujetos de una relación ordinaria de trabajo y los del convenio de centros y servicios de atención a personas con discapacidad lo son de la relación laboral especial regulada en el RD 1368/1985, de 17 de julio, que sitúa el objeto del contrato en favorecer la adaptación personal y social de la persona trabajadora, y facilitar, en su caso, la posterior integración laboral en el mercado laboral ordinario, lo cual justifica plenamente las singularidades recogidas en el fruto de la negociación colectiva⁵².

⁵¹ GORDO GONZÁLEZ, L.: “Concurrencia de convenios colectivos y preferencia aplicativa: dificultades prácticas en la determinación de la norma aplicable”, *Temas Laborales*, núm. 178, pp. 38 y 39.

⁵² SSTs 24 noviembre y 4 diciembre 2015 (recs. 136 y 135/2014), 2 febrero 2017 (rec. 2012/2015), 6 febrero 2020 (rec. 646/2017), 20 diciembre 2022 (rec. 1871/2019) y 11 abril 2023 (rec. 2159/2020). Un comentario medido, para sentar que el cambio normativo no supone sino afirmación de la jurisprudencia establecida, en MERCADER UGUINA, J. R.: “La determinación del convenio aplicable a contratas y subcontratas: la vida sigue igual...”, *Foro de Labos*, 28 febrero 2023; CASTRO ARGÜELLES, M. A.:

Mucho más trabada ha sido la evolución legal y jurisprudencial en la determinación del convenio aplicable cuando los CEE forman parte de un proceso de sucesión empresarial, tanto si atiende al supuesto en el cual el CEE sucede a otra empresa que disponía de una plantilla de trabajadores no sometida a la relación laboral especial de personas con discapacidad (y que bien podría responder a la decisión de reservar un contrato que antes no lo estaba, llamando a la licitación a un CEEIS), como si el CEE es la entidad saliente a la cual sucede una empresa ordinaria no sometida a la legislación especial (en su caso un CEEIS, por tratarse de un contrato que dejara de estar reservado).

Una buena atalaya para observar la compleja situación en presencia puede ser la proporcionada por aquella sentencia del Tribunal Supremo que, por mor de la “indeseable demora en la resolución de los asuntos que los órganos judiciales, incluida esta Sala Cuarta, vienen experimentando”, enjuicia después de la reforma introducida por el RD Ley 32/2021 la situación de un CEE que sucede en la contrata a una empresa ordinaria⁵³. Su apartado tercero contiene una extensísima referencia a la jurisprudencia anterior –solo con ironía calificada como “breve inventario”— que aborda tanto los supuestos sobre sucesión de contratas en general, como, de manera concreta, los que tratan la cuestión relativa a CEE. El razonamiento sobre el cual se construyó atiende a tres elementos fundamentales: “1º) las previsiones sobre subrogación por cambio de contratista que albergan algunos convenios colectivos sectoriales solo son aplicables a las empresas comprendidas en su ámbito funcional y territorial. 2º) Con carácter general, a la empresa configurada como centro especial de empleo debe aplicársele su convenio colectivo específico, y no el sectorial de la actividad desarrollada en la contrata. 3.º) De manera específica, las previsiones del convenio sectorial sobre subrogación asociada a la transmisión de contratas son aplicables a una empresa del tipo CEE [centro especial de empleo] que interviene, como cedente o como cesionaria”.

A la hora engarzar las distintas cuestiones para confirmar una urdimbre satisfactoria, el pronunciamiento arranca del dato relativo a la necesidad de compatibilizar la regla general, a partir de la cual el principio de correspondencia debe llevar a que ningún convenio pueda regular relaciones laborales ajenas a su ámbito de aplicación, con la

“Subcontratación laboral: nuevas reglas y cabos sueltos en el Real Decreto-ley 32/2021”, *Revista Crítica de Relaciones Laborales*, núm. 4, 2022, pp. 60 y 61 o JOVER ANTONILES, A.: “¿Qué convenio colectivo es aplicable a un centro especial de empleo dedicado a la limpieza?”, *Blog de Jover & Merben Abogados*, s/f, en <https://www.jover-abogados.com/convenio-colectivo-aplicable-centro-especial-de-empleo-dedicado-a-la-limpieza/>. En distinto sentido, entendiendo que la norma de nuevo cuño demandaría revisar la tesis judicial, NORES TORRES, L. E.: “La reforma del art. 4 RET en el RDL 32/2021, de 10 de diciembre”, *Foro de Labos*, Vol. 3, 2022, p. 81.

⁵³ STS 28 junio 2023 (rec. 4205/2020). Un comentario acabado, al que se sigue en texto con las precisiones oportunas, en MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: “El convenio colectivo aplicable en caso de sucesión de contratas cuando una de ellas es un centro especial de empleo: una vieja cuestión abierta a nuevos interrogantes”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. y DE VAL TENA, A. L., Dirs. y Coords.): *Libertad sindical, negociación colectiva y huelga*, Madrid, BOE, 2024, pp. 409-414.

situación especial que concurre cuando está presente un CEE en el cambio de titularidad en los contratos, susceptible de ser condensada en la doctrina contenida en otro pronunciamiento próximo en el tiempo en el cual se venía a afirmar que los trabajadores en los CEE “han de regir sus relaciones por el convenio colectivo propio, sean cuales sean las tareas a las que se dediquen en tanto estén vinculados a esa específica figura empresarial mediante una relación laboral especial que define el ámbito de aplicación del citado convenio”⁵⁴.

Siendo tal la regla, preciso resulta ahondar en la situación planteada por este “tipo singular de empresa [que (...)] reclama la prioridad aplicativa de convenio específico”, y sopesar cómo debe regir una “aplicación selectiva” del convenio sectorial⁵⁵. Esta pauta conduce a considerar que el CEE, como nuevo contratista⁵⁶, “está obligado a sumir lo establecido en el convenio colectivo de la actividad (...) si opta libremente por concurrir a la adjudicación de una contrata (...) que se rige ya anteriormente por esa normativa convencional, porque la anterior adjudicataria se encuentra comprendida dentro del ámbito funcional de ese convenio colectivo”. Por contra, si no existiera convenio colectivo que así lo exigiera, no resultaría obligada la subrogación del personal de la empresa anterior, “al no concurrir los requisitos para que operase la sucesión legal y no estar prevista en la norma colectiva aplicable”⁵⁷.

En este sentido, y a partir del conocido como “criterio funcional”⁵⁸, si un CEE concurre como licitador a un contrato público para una actividad periférica y distinta a la que integra su ámbito funcional habrá de estar y pasar por la aplicación de las normas convencionales aplicables al sector a los solos efectos de subrogación en los contratos de otras personas trabajadoras, estén o no afectadas de discapacidad y aun cuando el fin del CEE radique en favorecer la integración del colectivo vulnerable: “al CEE multiservicio que asume la contrata de actividad a la que el convenio colectivo sectorial acuerda la obligación de subrogarse sí le es aplicable esa regulación, aunque en el resto de materias haya de estarse a las pretensiones del convenio colectivo específico”.

Aplicación selectiva en el sentido apuntado, y ceñida en exclusiva a garantizar tanto la igualdad de reglas entre contratistas como a la protección de los trabajadores de la

⁵⁴ STS 20 diciembre 2022 (rec. 1871/2019). Un comentario sugerente del pronunciamiento en RAMOS MORAGUES, F.: “Convenio colectivo aplicable cuando la empresa tiene la condición de centro especial de empleo: prevalencia del principio de especialidad y ausencia de discriminación”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 476, 2023, pp. 223-231.

⁵⁵ Entre más, SSTs 4 octubre 2011 (rec. 4597/2010), 7 febrero 2012 (rec. 1096/2011) 9 y 22 abril 2013 (recs. 304 y 748/2012).

⁵⁶ STS 3 mayo 2022 (rec. 2840/2021).

⁵⁷ STS 11 noviembre 2022 (rec. 2979/2021).

⁵⁸ Su formulación acabada en SSTs 22 abril 2013 (rec. 748/2012) y 23 septiembre 2014 (rec. 50/2013).

empresa saliente⁵⁹, pero que deja en el aire el convenio colectivo aplicable a las personas trabajadoras no discapacitadas que han sido subrogadas; en concreto, si será aquel por el que venían rigiéndose hasta ese momento y durante cuánto tiempo lo será⁶⁰, pues de aplicar el art. 44.4 ET, y salvo acuerdo entre CEE y los representantes de los trabajadores subrogados una vez consumada la subrogación, esa será la solución y, en principio, seguirán reguladas sus relaciones por el convenio por el que venían haciéndolo hasta la expiración de su vigencia o la entrada del nuevo convenio aplicable al CEE⁶¹.

Otro último problema añadido viene dado por el hecho de que la subrogación podría poner en peligro la propia existencia del CEE, no en vano esta singular entidad precisa que, al menos, el 70% de su personal ostente una relación laboral especial regulada por RD 1368/1985; pudiendo quedarse, sin embargo y a partir de la subrogación, con un porcentaje inferior de trabajadores así vinculados. Para hacer frente al tal situación, el apartado 5 del art. 27 del convenio colectivo establece que “cuando la nueva empresa adjudicataria sea un centro especial de empleo podrá asumir con el proceso de subrogación hasta el número máximo de personas trabajadoras sin relación laboral de carácter especial que la propia regulación legal de constitución y mantenimiento de un centro especial de empleo permita y, todo ello, atendiendo al cumplimiento legal y reglamentario de creación y funcionamiento de los centros especiales de empleo. No obstante, con carácter excepcional, mientras ese centro especial de empleo mantenga la adjudicación de la citada contrata podrá subrogarse en la totalidad de la plantilla de las personas trabajadoras de la empresa saliente”.

Lejos de tal carácter excepcional, cuando la actividad es materializada, o si siendo desmaterializada la asunción de la plantilla o de las funciones desarrolladas para ella y asumidas por el CEE es significativa, la regla habrá de estar y pasar por la aplicación del art. 44 ET sin posibilidad de acudir al régimen jurídico más restrictivo⁶². En consecuencia, el CEE deberá de asumir al personal vinculado por una relación ordinaria aun cuando signifique quedarse por debajo del umbral legal imperativo; procediendo, si fuera preciso, a contratar más personal o a llevar a cabo la extinción objetiva de los contratos necesarios para así cumplir con cuanto establece la norma⁶³.

⁵⁹ GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Principales problemas jurisprudenciales en la relación laboral especial de trabajadores con discapacidad que trabajan en centros especiales de empleo”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 37, 2021, p. 543.

⁶⁰ GÁRATE CASTRO, J.: *Derecho Sindical (II). Negociación colectiva*, Albacete (Bomarzo), 2024, pp. 105 y 106; en igual sentido, CASTRO ARGÜELLES, M. A.: “Subcontratación laboral: nuevas reglas y cabos sueltos en el Real Decreto-ley 32/2021”, cit., p. 61.

⁶¹ MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: “El convenio colectivo aplicable en caso de sucesión de contratas cuando una de ellas es un centro especial de empleo: una vieja cuestión abierta a nuevos interrogantes”, cit., pp. 413 y 414.

⁶² Por su claridad y acomodo al criterio previsto en la Unión Europea, STS 27 de septiembre 2018 (rec. 2747/2016).

⁶³ GORDO GONZÁLEZ, L.: “Concurrencia de convenios colectivos y preferencia aplicativa; dificultades prácticas en la determinación de la norma aplicable”, cit., pp. 43 y 44.

Conclusión que no puede obviar una doble consecuencia negativa significada por la doctrina⁶⁴: de una parte, está en disposición de provocar que las licitaciones de estos contratos reservados queden desiertas, llevando a aconsejar que la reserva se realice en la licitación de aquellos casos en los cuales sea preceptiva la subrogación del personal; de otro, que en estas ocasiones de subrogación de personal sin discapacidad la adjudicación del contrato no redundaría directamente en la creación de puestos de trabajo para el colectivo al cual pretenden beneficiar la norma.

2.- El cambio de adjudicatario que afecte a un CEEIS

Para afrontar la segunda de las situaciones preciso será estar a dos fuentes diferentes que conducen al mismo resultado en garantía de la posición de la persona trabajadora⁶⁵.

De un lado, el apartado 1 del art. 27 del convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad establece que, “al objeto de garantizar y contribuir al principio de estabilidad en el empleo mediante cualquiera de las modalidades de contratación, las empresas y centros de trabajo cualquiera que sea su actividad, que en virtud de contratación pública, privada, por concurso, adjudicación o cualquier otro tipo de transmisión, sustituyan en la prestación de un servicio o actividad a una empresa o entidad que, bajo cualquier forma jurídica y tanto en régimen de relación laboral ordinaria o especial, estuviera incluida en el ámbito funcional del convenio, se subrogará obligatoriamente en los contratos de trabajo de las personas trabajadoras que estuvieran adscritos a dicho servicio o actividad con una antigüedad mínima en el mismo de tres meses, en los términos que se detallan en este artículo. La citada subrogación se producirá en la totalidad de derechos y obligaciones de las personas trabajadoras, garantizándose su continuidad en la prestación del servicio y será imperativa aun cuando ello implicará la transformación de un contrato formalizado al amparo de la relación laboral de carácter especial en centros especiales de empleo en un contrato y relación laboral ordinaria de personas con discapacidad o minusvalía”.

De otro, el apartado 2 del art. 130 LCSP recoge que “cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un centro especial de empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato.”

⁶⁴ QUINTANA CORTÉS, J. L. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R.: “La reserva de contratos para centros especiales de empleo”, cit., p. 156.

⁶⁵ En defensa de esta pauta hermenéutica, FOLGOSO OLMO, A.: “Aplicación de las cláusulas subrogatorias previstas en convenios colectivos sectoriales a centros especiales de empleo. La conveniencia de realizar una interpretación favorable a los derechos de las personas con discapacidad”, en AA.VV. (CAVAS MARTÍNEZ, F. y BAVIERA PUIG, I., Coords. y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., Dir.): *La discapacidad intelectual en el ámbito laboral. Hacia la accesibilidad universal*, Murcia, Laborum, 2023, pp. 299-326.

Al calor de este último precepto se construyó una doctrina administrativa en virtud de la cual “la subrogación es de origen legal, [y] el art. 130.2 LCSP es de aplicación siempre que los trabajadores procedan de un centro especial de empleo, independientemente que exista o no subrogación en el convenio sectorial de aplicación”⁶⁶.

Frente a tal parecer se alza el criterio del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), para hacer quebrar la posición alineada de la jurisprudencia social y la doctrina administrativa⁶⁷, no en vano, y bajo su criterio, “la norma contenida en el art. 130.2 LCSP debe ser interpretada conjuntamente con la regla general prevista en el art. 130.1 LCSP (...) Por ello, que no procede la subrogación, al no estar está prevista en norma alguna, la regla del art. 130.2 LCSP no resulta de aplicación, pues no procede la subrogación de trabajador alguno, sea o no trabajador discapacitado”.

Oportuno parece aclarar que, a pesar del literal de las resoluciones, la obligación de subrogación no proviene de la norma administrativa, ajena a una cuestión propia del orden social, sino que cuanto establece el apartado primero del precepto es el deber de suministrar la información sobre las condiciones laborales en los pliegos a fin de que los interesados en licitar puedan calcular de manera precisa los costes de personal derivados del contrato⁶⁸. A ello, y con carácter imperativo, añade el apartado 2 una obligación de subrogación *ex lege* cuando el contratista fuera un CEE, según viene a reconocer en vía judicial la Audiencia Nacional cuando estima el recurso planteado frente a la resolución del TACR. El órgano judicial establece que el art. 130 LCSP “introduce, *ex novo*, el párrafo segundo de su punto segundo, que no aparecía en la redacción del artículo 120 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (...) Así las cosas, resultando que la actual adjudicataria del contrato, y ahora recurrente, es un centro especial de empleo (...) por aplicación del artículo 130.2 de la LCSP, debemos concluir que no nos encontramos ante una subrogación de tipo convencional, derivada del convenio o negociación, sino de tipo legal y de carácter limitado, que solo afecta a los trabajadores con discapacidad que vinieran ejecutando el contrato. Por lo demás, cumple manifestar que este fue el criterio seguido por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid (...): cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato para un centro especial de empleo (...) la empresa que resulte adjudicativa tendrá la obligación de subrogarse como empleador

⁶⁶ Res. TACP Madrid 124/2019, de 28 de marzo, o 213/2022, de 20 de junio.

⁶⁷ Según cabe apreciar en el discurso de PÉREZ GUERRERO, M. L.: Subrogación de trabajadores en el ámbito de la sucesión de contratas en la Administración Pública. Subrogación *ex* pliegos de condiciones de contratas y concesiones administrativas. Sentencia del Tribunal Supremo C-A de 18 de junio de 2019”, *Temas Laborales*, núm. 175, 2024, p. 238.

⁶⁸ Aclaratorio el examen de VÁZQUEZ LACUNZA, E.: “La subrogación laboral en la contratación del sector público: aspectos a considerar”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 159, 2019, p. 18.

de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución”⁶⁹.

Cabrá sugerir, por ende, que la empresa entrante deberá subrogarse como empleadora de quienes formaran parte de la plantilla del CEE, por más que tal decisión pueda provocar una novación del régimen jurídico de los subrogados, mermando la protección de las personas trabajadoras en la medida en la cual la relación entablada tras la subrogación perderá la naturaleza de especial y quedará sometida en su integridad del régimen laboral común⁷⁰.

VI.- Conclusión

Tras diez años de vigencia de la medida, y ocho de la versión legal que llega a día de hoy, la reserva de contratos en favor de centros especiales de empleo de iniciativa social sigue ofreciendo un panorama que el observatorio nacional en la materia califica, justamente, como de “incumplimiento generalizado”. Falta de voluntad a la cual también han coadyuvado problemas jurídicos como los derivados de la limitación subjetiva del beneficio a los centros especiales de empleo de iniciativa social o la adjudicación de lotes que no lograban beneficiar a las PYME. Solventados ambos, aún quedan dos de envergadura pendientes: de un lado, la fijación del porcentaje de reserva y las consecuencias a seguir de su incumplimiento, que bien podrían pasar por la recuperación en años posteriores de cuando no hubiera sido posible cumplir en un ejercicio; de otro, la previsión de reglas claras que solventen los problemas prácticos derivados de la determinación del convenio aplicable en los supuestos de subcontratación y sucesión de contratas.

VII.- Bibliografía

AA.VV. (RECUERDA GIRELA, M. A., Dir.): *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, 1ª ed., Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2018.

AA.VV.: *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2019.

⁶⁹ SAN 30 mayo 2023 (rec. 156/2020). Un análisis de su contenido en GÓMEZ GIL, M. A.: “Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2023: la obligación de subrogación del personal discapacitado (art. 130.2 LCSP)”, *Observatorio de Contratación Pública*, 29 septiembre 2023.

⁷⁰ Sobre esta novación, acompañada de la cautela de inviabilidad de despido por razones objetivas vinculadas a la discapacidad del trabajador (que resultaría a todas luces nulo) y la defensa —más *de lege data* que *de lege ferenda*— de que la relación especial pudiera quedar en suspenso hasta la subrogación futura por otro CEE, GORDO GONZÁLEZ, L.: “Concurrencia de convenios colectivos y preferencia aplicativa; dificultades prácticas en la determinación de la normativa aplicable”, cit., pp. 41 y 43.

AA.VV. (GIMENO FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2022.

AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ALVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, A Coruña, Colex, 2022.

AA.VV. (CAVAS MARTÍNEZ, F. y BAVIERA PUIG, I., Coords. y FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., Dir.): *La discapacidad intelectual en el ámbito laboral. Hacia la accesibilidad universal*, Murcia, Laborum, 2023.

AA.VV. (PINOS SANTIAGO, J., Dir.): *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2023.

AA.VV. (GIMENO FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de los contratos públicos 2022*, Cizur Menor, Aranzadi, 2024.

AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. y DE VAL TENA, A. L., Dirs. y Coords.): *Libertad sindical, negociación colectiva y huelga*, Madrid, BOE, 2024.

BENETTI, G.: “Fin del debate acerca de la reserva de contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa social. Comentario a las STS 1302/2205 y 1347/2025, relativas a la legalidad de la disposición adicional cuarta LCSP”, *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2026.

BLANCO LÓPEZ, F.: “La reserva a centros especiales de empleo de iniciativa social no infringe los principios de igualdad y proporcionalidad”, *Observatorio de Contratación Pública*, 27 octubre 2025.

BUZARCO SAMPER, M.: “Concurrencia competitiva, igualdad entre licitadores y discriminación positiva en la reserva de contratos: un análisis desde los conflictos”, *CIRIEC*, núm. 35, 2019.

CASTRO ARGÜELLES, M. A.: “Subcontratación laboral: nuevas reglas y cabos sueltos en el Real Decreto-ley 32/2021”, *Revista Crítica de Relaciones Laborales*, núm. 4, 2022.

FOLGOSO OLMO, A.: “Aplicación de las cláusulas subrogatorias previstas en convenios colectivos sectoriales a centros especiales de empleo. La conveniencia de realizar una interpretación favorable a los derechos de las personas con discapacidad”, en AA.VV. (CAVAS MARTÍNEZ, F. y BAVIERA PUIG, I., Coords. y

FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., Dir.): *La discapacidad intelectual en el ámbito laboral. Hacia la accesibilidad universal*, Murcia, Laborum, 2023, pp. 299-326.

FONDEVILA ANTOLÍN, J.: “La reserva de mercado a empresas de inserción y centros especiales de empleo (disposiciones adicionales 4 y 48 LCSP)”, en AA.VV.: *Inclusión de cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de contratos públicos. Guía práctica profesional*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2019.

GALLEGO CÓRCOLES, I.: “Reserva de contratos a centros especiales de empleo de iniciativa social y Derecho de la Unión Europea”, *Observatorio de Contratación Pública*, 3 noviembre 2021.

GARCÍA MARTÍN, L. y FERNANDO PABLO, M. M.: “La reserva de contratos públicos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en AA.VV. (RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. y ALVAREZ CUESTA, H., Dirs.): *La economía social y el desarrollo sostenible*, A Coruña, Colex, 2022.

GARCÍA SABATER, A. B.: “Sentencia de STJUE sobre la reserva de contratos públicos para centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Revista de Derecho del Trabajo*, núm. 249, 2022.

GIMENO FELIÚ, J. M.: “Un paso firme en la construcción de una contratación pública socialmente responsable mediante colaboración con entidades, sin ánimo de lucro en prestaciones sociales y sanitarias”, *Observatorio de Contratación Pública*, 9 de febrero 2016.

GÓMEZ GIL, M. A.: “Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de marzo de 2023: la obligación de subrogación del personal discapacitado (art. 130.2 LCSP)”, *Observatorio de Contratación Pública*, 29 septiembre 2023.

GORDO GONZÁLEZ, L.: “Concurrencia de convenios colectivos y preferencia aplicativa: dificultades prácticas en la determinación de la norma aplicable”, *Temas Laborales*, núm. 178.

GORELLI HERNÁNDEZ, J.: “Principales problemas jurisprudenciales en la relación laboral especial de trabajadores con discapacidad que trabajan en centros especiales de empleo”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 37, 2021.

JOVER ANTONILES, A.: “¿Qué convenio colectivo es aplicable a un centro especial de empleo dedicado a la limpieza?”, *Blog de Jover & Merben Abogados*, s/f, en

<https://www.jover-abogados.com/convenio-colectivo-aplicable-centro-especial-de-empleo-dedicado-a-la-limpieza/>.

MANEIRO VÁZQUEZ, Y.: “El convenio colectivo aplicable en caso de sucesión de contratas cuando una de ellas es un centro especial de empleo: una vieja cuestión abierta a nuevos interrogantes”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J. L. y DE VAL TENA, A. L., Dirs. y Coords.): *Libertad sindical, negociación colectiva y huelga*, Madrid, BOE, 2024.

MARTÍN LORENZO, B.: “Reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social: régimen jurídico y doctrina consultiva y de los tribunales administrativos de recursos contractuales”, *CIRIEC*, núm. 35, 2019.

MARTÍN LORENZO, B.: “Limitación de la reserva de contratos en favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Legal Today*, 31 mayo 2019, en <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-publico/derecho-administrativo/limitacion-de-la-reserva-de-contratos-en-favor-de-los-centros-especiales-de-empleo-de-iniciativa-social-2019-05-31/>.

MARTÍN LORENZO, B. y RAMOS ANTÓN, F.: “La reserva de contratos a los centros especiales de empleo de iniciativa social”, *Contratación Administrativa Practica*, núm. 165, 2020.

MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Los contratos reservados: Una herramienta para el fortalecimiento de las entidades sociales”, *CIRIEC*, núm. 33, 2018

MENDOZA JIMÉNEZ, J.; ROMÁN CERVANTES, C. y HERNÁNDEZ LÓPEZ, M.: “Cinco años de contratos reservados de la LCSP; de la revolución a la matización”, en AA.VV. (PINOS SANTIAGO, J., Dir.): *Cinco años de la Ley de Contratos del Sector Público. Estudio de situación y soluciones para su regulación*, Cizur Menor, Aranzadi/Thomson, 2023.

MERCADER UGUINA, J. R.: “La determinación del convenio aplicable a contratas y subcontratas: la vida sigue igual...”, *Foro de Labos*, 28 febrero 2023.

MOLEÓN ALBERA, M. E.: “Los contratos reservados (II)”, *Gabilex*, núm. 38, 2024.

MOLINA HERMOSILLA, O.: *Dimensión cualitativa de la contratación pública en la era Covid-19*, Granada, Comares, 2021.

MORENO MOLINA, J. A.: “Reserva de contratos a centros especiales de empleo y empresas de inserción”, en AA.VV. (GIMENO FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de los contratos públicos 2021*, Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2022.

MORENO MOLINA, J. A.: “El Tribunal Supremo considera conforme a Derecho la reserva de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social en la LCSP”, *Observatorio de Contratación Pública*, 31 octubre 2025.

NICOLÁS MARTÍNEZ, M. J.: *Centros especiales de empleo: marco jurídico y políticas públicas. Especial referencia a la Región de Murcia*, Tesis Doctoral, Murcia, Universidad de Murcia, 2024.

NORES TORRES, L. E.: “La reforma del art. 4 RET en el RDL 32/2021, de 10 de diciembre”, *Foro de Labos*, Vol. 3, 2022.

PÉREZ DELGADO, M. y RODRÍGUEZ PEREZ, R. R.: “Los requisitos de aptitud para los contratos reservados de la d.a. 4ª de la LCSP se deben interpretar de forma restrictiva”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 171, 2021.

PÉREZ GUERRERO, M. L.: Subrogación de trabajadores en el ámbito de la sucesión de contratas en la Administración Pública. Subrogación *ex* pliegos de condiciones de contratas y concesiones administrativas. Sentencia del Tribunal Supremo C-A de 18 de junio de 2019”, *Temas Laborales*, núm. 175, 2024.

QUINTANA CORTÉS, J. L. y RODRÍGUEZ CASTAÑO, A. R.: “La reserva de contratos para centros especiales de empleo”, *Anales de Derecho y Discapacidad*, núm. 4, 2019.

RAMOS MORAGUES, F.: “Convenio colectivo aplicable cuando la empresa tiene la condición de centro especial de empleo: prevalencia del principio de especialidad y ausencia de discriminación”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social (CEF)*, núm. 476, 2023.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: “Reservas en la legislación de contratos del sector público a favor de los centros especiales de empleo: especialmente a la luz de los principios de Derecho Comunitario”, *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10, 2021.

RODRÍGUEZ FIDALGO, D.: “La reserva de contratos a centros especiales de empleo: controversias y disfunciones en su aplicación”, en AA.VV. (GIMENO

FELIÚ, J. M., Dir. y DE GUERRERO MANSO, M. C., Coord.): *Observatorio de los contratos públicos 2022*, Cizur Menor, Aranzadi, 2024.

ROJO TORRECILLA, E.: “Contratación pública. La prioridad para centros especiales de empleo de iniciativa social se ajusta al marco normativo europeo y estatal. Notas a la importante sentencia del TS (CA) de 16 de octubre de 2025”, *El blog de Eduardo Rojo*, 26 octubre 2025.

RUBIO DE MEDINA, M. D.: “Las referencias al empleo en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su repercusión en la normativa laboral española”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 1, núm. 1, 2013.

SANMARTÍN MORA, M. A.: “¿La reserva de contratos puede circunscribirse exclusivamente a favor de centros especiales de empleo de iniciativa social y solo a estos, o debe incluir a las empresas de inserción?”, *Observatorio de Contratación Española*, 3 marzo 2021.

SENDRA PÉREZ, E.: “Contratos reservados”, en AA.VV. (RECUERDA GIRELA, M. A., Dir.): *Comentarios a la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, 1ª ed., Cizur Menor, Thomson/Aranzadi, 2018.

SOLA RODRÍGUEZ, G.: “La infrautilización de la reserva de contratos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 9, 2022.

TARDÍO PATO, J. A.: “La reserva de contratos del sector público a empresas de trabajadores con discapacidad o situación de exclusión social”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106, 2022.

VÁZQUEZ LACUNZA, E.: “La subrogación laboral en la contratación del sector público: aspectos a considerar”, *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 159, 2019.