

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 6 de octubre de 2021 (*)

«Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2014/24/UE — Artículo 20 — Contratos reservados — Legislación nacional que reserva el derecho a participar en determinados procedimientos de adjudicación de contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa social — Requisitos adicionales no previstos por la Directiva — Principios de igualdad de trato y de proporcionalidad»

En el asunto C-598/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, mediante auto de 17 de julio de 2019, recibido en el Tribunal de Justicia el 6 de agosto de 2019, en el procedimiento entre

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

y

Diputación Foral de Gipuzkoa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (Ponente) e I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee), por el Sr. F. Toll Musteros, procurador, asistido por el Sr. L. García del Río y la Sra. A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, abogados;
- en nombre de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por la Sra. B. Urizar Arancibia, procuradora y el Sr. I. Arrue Espinosa, abogado;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. J. Rodríguez de la Rúa Puig, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. M. Jáuregui Gómez y L. Haasbeek y por el Sr. P. Ondrůšek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de abril de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) y la Diputación Foral de Gipuzkoa, relativo a un acuerdo del Consejo de Gobierno de esta Diputación Foral, de 15 de mayo de 2018, por el que se aprobaron las instrucciones dirigidas a los órganos de contratación de esa institución en relación con determinados contratos reservados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/18/CE

- 3 La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114), fue derogada con efecto a partir del 18 de abril de 2016. El artículo 19, párrafo primero, de dicha Directiva disponía:

«Los Estados miembros podrán reservar la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a talleres protegidos o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando la mayoría de los trabajadores afectados sean personas discapacitadas que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales.»

Directiva 2014/24

- 4 Los considerandos 1 y 36 de la Directiva 2014/24 exponen:

«(1) La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia.

[...]

(36) El empleo y la ocupación contribuyen a la integración en la sociedad y son elementos clave para garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos. En este contexto, los talleres protegidos pueden desempeñar un importante papel. Lo mismo puede decirse de otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados. Sin embargo, en condiciones normales de competencia, estos talleres o empresas pueden tener dificultades para obtener contratos. Conviene, por tanto, disponer que los Estados miembros puedan reservar a este tipo de talleres o empresas el derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes de los mismos o [...] reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido.»

- 5 A tenor del artículo 2, apartado 1, puntos 5 y 10, de esta Directiva:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- 5) “Contratos públicos”: los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios.

[...]

- 10) “Operador económico”: una persona física o jurídica, una entidad pública, o una agrupación de tales personas o entidades, incluidas las agrupaciones temporales de empresas, que ofrezca en el mercado la ejecución de obras o una obra, el suministro de productos o la prestación de servicios.»

- 6 El artículo 18 de la citada Directiva, titulado «Principios de la contratación», dispone lo siguiente en su apartado 1:

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

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

- 7 Con el título «Contratos reservados», el artículo 20 de esta misma Directiva establece:

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

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

Derecho español

- 8 La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE n.º 272, de 9 de noviembre de 2017, p. 107714) (en lo sucesivo, «Ley de Contratos del Sector Público»), transpone al Derecho español la Directiva 2014/24. La disposición adicional cuarta de esta Ley, titulada «Contratos reservados», establece:

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

En el referido Acuerdo del Consejo de Ministros o del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán las condiciones mínimas para

garantizar el cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior.

[...]

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

[...]»

- 9 La disposición final decimocuarta de la Ley de Contratos del Sector Público, que define la figura de los «centros especiales de empleo de iniciativa social» a los que la disposición adicional cuarta de esa Ley reserva el acceso a los contratos, dispone:

«[...] 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 [del artículo 43 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social] son promovidos y participados en más de un 50 por ciento, directa o indirectamente, por una o varias entidades, ya sean públicas o privadas, que no tengan ánimo de lucro o que tengan reconocido su carácter social en sus Estatutos, ya sean asociaciones, fundaciones, corporaciones de derecho público, cooperativas de iniciativa social u otras entidades de la economía social, así como también aquellos cuya titularidad corresponde a sociedades mercantiles en las que la mayoría de su capital social sea propiedad de alguna de las entidades señaladas anteriormente, ya sea de forma directa o bien indirecta a través del concepto de sociedad dominante regulado en el artículo 42 del Código de Comercio, y siempre que en todos los casos en sus Estatutos o en acuerdo social se obliguen a la reinversión íntegra de sus beneficios para creación de oportunidades de empleo para personas con discapacidad y la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social, teniendo en todo caso la facultad de optar por reinvertirlos en el propio centro especial de empleo o en otros centros especiales de empleo de iniciativa social.»

- 10 El artículo 43 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que define los centros especiales de empleo, dispone, en sus apartados 1, 2 y 4:

«1. Los centros especiales de empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad; a la vez que son un medio de inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario. [...]

2. La plantilla de los centros especiales de empleo estará constituida por el mayor número de personas trabajadoras con discapacidad que permita la naturaleza del proceso productivo y, en todo caso, por el 70 por 100 de aquella. [...]

[...]

4. [Este apartado recoge la definición de los centros especiales de empleo de iniciativa social, tal como figura en la disposición final decimocuarta de la Ley de Contratos del Sector Público.]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 11 Conacee es una asociación sin ánimo de lucro española cuyos miembros son federaciones y asociaciones de centros especiales de empleo.

- 12 El 23 de julio de 2018, Conacee interpuso ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco un recurso contencioso-administrativo por el que solicitaba la anulación del acuerdo de la Diputación Foral de Gipuzkoa, de 15 de mayo de 2018, por el que se aprobaron las instrucciones dirigidas a los órganos de contratación de esa institución y se reservó a los centros especiales de empleo de iniciativa social o a las empresas de inserción el derecho a participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de algunos de sus lotes, así como la ejecución de una parte de esos contratos en el marco de programas de empleo protegido.

- 13 La reserva de contratos incluidos en dichas instrucciones es la que figura en la disposición adicional cuarta y la disposición final decimocuarta de la Ley de Contratos del Sector Público, que transponen al ordenamiento jurídico español el artículo 20 de la Directiva 2014/24.
- 14 Según se expone en el auto de remisión, estas disposiciones reservan el acceso a los contratos indicados en el artículo 20 de la Directiva 2014/24 a los centros especiales de empleo de iniciativa social y a las empresas de inserción, excluyendo así del ámbito de aplicación de dichas disposiciones y, por consiguiente, del acceso a tales contratos reservados a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial que Conacee representa a nivel nacional.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente indica que dichas disposiciones, al delimitar el ámbito de aplicación personal de los contratos reservados, imponen requisitos adicionales a los previstos en el artículo 20 de la Directiva 2014/24. A su juicio, la limitación del ámbito de aplicación de este artículo únicamente a los «centros especiales de empleo de iniciativa social» tiene como consecuencia excluir del acceso a los contratos reservados a empresas u operadores económicos que, sin embargo, cumplen los requisitos previstos en dicho artículo 20 en la medida en que, por una parte, al menos el 30 % de sus empleados son personas con discapacidad o desfavorecidas y, por otra parte, su objetivo principal consiste en promover la integración social y profesional de estas personas.
- 16 En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Si el artículo 20 de la Directiva [2014/24] sobre contratación debe interpretarse en el sentido de que el alcance subjetivo de la reserva previsto por el mismo no puede ser delimitado en términos que excluyan de su ámbito de aplicación a empresas u operadores económicos que acrediten el requisito de que, al menos, el 30 % de sus empleados sean personas discapacitadas y cumplan la finalidad u objetivo de integración social y profesional de esas personas, mediante la fijación de requisitos adicionales relacionados con la constitución, carácter y fines de dichos sujetos, con su actividad o inversiones, o de otra clase.»

Sobre la cuestión prejudicial

- 17 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que 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.
- 18 El artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 confiere a los Estados miembros la facultad de reservar los procedimientos de adjudicación de contratos públicos a determinadas entidades y la supedita al cumplimiento de los dos requisitos acumulativos que enumera, a saber, por una parte, que los participantes en el procedimiento sean talleres protegidos u operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas con discapacidad o desfavorecidas, y, por otra parte, que al menos el 30 % de la plantilla de esos talleres y de esos operadores económicos esté constituida por tales personas.
- 19 Para responder a la cuestión prejudicial planteada, es preciso determinar si estos dos requisitos se enumeran taxativamente en el artículo 20, apartado 1, de manera que esta disposición se opone a que los Estados miembros impongan requisitos adicionales y excluyan así de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados previstos en dicha disposición a los operadores económicos que, aun cumpliendo los requisitos establecidos en ella, no reúnan los requisitos adicionales establecidos por el Derecho nacional.
- 20 Según reiterada jurisprudencia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, no solo debe tenerse en cuenta el tenor de esta, sino también los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte y la génesis de esa normativa (sentencia de 15 de noviembre de 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, apartado 23 y jurisprudencia citada).

- 21 En primer lugar, por lo que respecta al tenor del artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, procede señalar, en primer término, que esta disposición confiere a los Estados miembros la facultad de reservar a talleres protegidos y a determinados operadores económicos el derecho a participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos y enuncia los requisitos a los que se supedita esta facultad. Como ha indicado, en esencia, el Abogado General en los puntos 41 y 42 de sus conclusiones, esta disposición está formulada en términos que no indican en absoluto que todas las entidades que cumplan esos requisitos deban disfrutar de ese derecho.
- 22 En segundo término, el segundo requisito establecido en esa disposición, según el cual al menos el 30 % del personal de las entidades a las que esta se refiere debe estar constituido por personas con discapacidad o desfavorecidas, solo constituye una exigencia mínima.
- 23 En tercer término, es preciso subrayar que la referencia a los «operadores económicos» indica, habida cuenta de la definición de esta expresión que figura en el artículo 2, punto 10, de esta Directiva y como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, una cierta generalidad y una cierta indeterminación en cuanto a las entidades que pueden acogerse a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos previstos en dicho artículo 20, apartado 1, siempre que tengan como objetivo principal la integración social y profesional de las personas con discapacidad o desfavorecidas.
- 24 Así pues, del tenor del artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 resulta que, al decidir reservar a determinadas entidades el derecho a participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos, en virtud de dicha disposición, los Estados miembros gozan de cierta libertad en la aplicación de los requisitos establecidos en esa misma disposición.
- 25 En segundo lugar, por lo que respecta al objetivo perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, del considerando 36 de dicha Directiva se desprende que, para que el empleo y la ocupación contribuyan a la integración en la sociedad y a garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos, la facultad prevista en esta disposición debe ejercerse en beneficio de los talleres protegidos y de los operadores económicos cuyo objetivo principal sea apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas con discapacidad o desfavorecidas, como los desempleados, los miembros de comunidades desfavorecidas u otros grupos que de algún modo están socialmente marginados, que, en condiciones normales de competencia, pueden tener dificultades para obtener contratos.
- 26 De ello se deduce que el legislador de la Unión quiso favorecer, mediante el empleo y la ocupación, la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas en la sociedad, permitiendo a los Estados miembros reservar el derecho a participar en procedimientos de adjudicación de contratos públicos o de determinados lotes a los talleres protegidos y a los operadores económicos que, habida cuenta de la finalidad social que persiguen, intervienen en el mercado con una desventaja competitiva.
- 27 Así pues, el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 persigue un objetivo de política social, relativo al empleo. Pues bien, en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación al definir las medidas que permitan lograr un objetivo determinado en materia de política social y laboral (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 28 Por consiguiente, el examen del objetivo perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 permite confirmar la interpretación que se deriva del tenor de esta disposición, en el sentido de que, habida cuenta de esa facultad de apreciación, los Estados miembros gozan de cierta libertad en la aplicación de dicha disposición. De ello se deduce que el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 no establece requisitos enumerados taxativamente, sino que deja a los Estados miembros la posibilidad de adoptar requisitos adicionales que las entidades a las que se refiere esta disposición deben cumplir para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados en virtud de dicha disposición, siempre que tales requisitos adicionales contribuyan a garantizar los objetivos de política social y laboral que esta persigue.
- 29 Esta interpretación se ve igualmente corroborada, en tercer lugar, por la génesis del artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24. En efecto, el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2004/18, que

era aplicable a los contratos reservados hasta que esta Directiva fue derogada por la Directiva 2014/24, establecía requisitos más estrictos en cuanto a la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que los Estados miembros podían reservar, tanto en lo que respecta a las entidades autorizadas a participar en dichos procedimientos, que se limitaban a los talleres protegidos, como a las personas empleadas por dichas entidades, que debían estar constituidas en su mayoría por personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no podían ejercer una actividad profesional en condiciones normales.

- 30 Ahora bien, es preciso señalar que ni de la Directiva 2014/24 ni de la génesis de esta se desprende que el legislador de la Unión, al ampliar el ámbito de aplicación personal de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, tuviera la intención de que los operadores económicos a los que se refiere esta disposición que cuenten entre sus empleados con un porcentaje inferior de personas con discapacidad o desfavorecidas desplazasen a los operadores económicos que cumplieran los requisitos más estrictos del artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2004/18. Por otra parte, tal resultado sería contrario al objetivo perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, que, como se desprende del apartado 26 de la presente sentencia, tiene por objeto la inserción en la sociedad de las personas con discapacidad o desfavorecidas mediante el empleo y la ocupación.
- 31 Sin embargo, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones, es precisamente lo que ocurriría si los Estados miembros estuvieran obligados a aceptar la participación de todos los operadores económicos que cumplieran los requisitos establecidos en dicho artículo 20, apartado 1, en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados. En efecto, existiría el riesgo de que, en tal situación, los operadores económicos que cumplan los requisitos más estrictos establecidos en el artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2004/18 se vieran forzados a despedir a algunos de los trabajadores con discapacidad o desfavorecidos que figurasen entre los menos productivos, con el fin de poder competir en dichos procedimientos de adjudicación de contratos públicos en pie de igualdad con los operadores económicos que tienen solo el 30 % del personal constituido por trabajadores con discapacidad o desfavorecidos.
- 32 Por consiguiente, procede interpretar el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 en el sentido de que los requisitos que enumera no son taxativos y que los Estados miembros tienen la facultad de imponer, en su caso, requisitos adicionales que deben cumplir las entidades a que se refiere esta disposición para poder participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados.
- 33 No obstante, es preciso señalar que los Estados miembros, al hacer uso de esta facultad, deben respetar las normas fundamentales del Tratado FUE, en particular las relativas a la libre circulación de mercancías, a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios, así como los principios que de ellas se derivan, como el de igualdad de trato y el de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, apartado 48 y jurisprudencia citada), que, por otra parte, se reflejan en el artículo 18 de la Directiva 2014/24.
- 34 Así pues, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar la conformidad con estos principios de la normativa nacional controvertida en el litigio principal, según la cual, en el marco de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados previstos en el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, los centros especiales de empleo deben, por una parte, recibir directa o indirectamente el apoyo y la participación en más del 50 % de entidades sin ánimo de lucro y, por otra parte, reinvertir íntegramente sus beneficios en su propio establecimiento o en otro centro de la misma naturaleza.
- 35 Con el fin de proporcionar a dicho órgano jurisdiccional los datos necesarios para llevar a cabo tal examen, procede señalar lo siguiente.
- 36 En primer lugar, ha de recordarse que el principio de igualdad de trato, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho de la Unión, exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de diciembre de

- 37 En particular, en el ámbito del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos, el principio de igualdad de trato, que constituye la base de las normas de la Unión referentes a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, significa, en particular, que los licitadores deben encontrarse en igualdad de condiciones en el momento en que preparan sus ofertas y pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una contratación pública (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada).
- 38 Así, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente deberá, en particular, determinar si los centros especiales de empleo de iniciativa social se encuentran en la misma situación que los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial en lo que respecta al objetivo perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24.
- 39 A efectos de esta determinación, dicho órgano jurisdiccional deberá tener en cuenta, en particular, por una parte, que de la normativa nacional se desprende que un centro especial de empleo, ya sea de iniciativa social o empresarial, tiene como finalidad garantizar un empleo remunerado a las personas con discapacidad y se considera un medio para incluir al mayor número posible de estas personas en el régimen de empleo ordinario y, por otra parte, que un centro especial de empleo incluye en su personal al menos un 70 % de personas con discapacidad.
- 40 De ello se deduce que, sin perjuicio de las comprobaciones del órgano jurisdiccional remitente, parece que los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial se encuentran, al igual que los centros especiales de empleo de iniciativa social, en una situación en la que no podrían participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en condiciones normales de competencia.
- 41 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar también si, como ha indicado, en esencia, el Gobierno español en sus observaciones escritas, los centros especiales de empleo de iniciativa social, debido a sus características específicas, están en condiciones de poner en práctica de manera más eficaz el objetivo de integración social perseguido por el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24, lo que podría justificar objetivamente una diferencia de trato en relación con los centros especiales de iniciativa empresarial. A este respecto, el Gobierno español señala que los centros especiales de empleo de iniciativa social maximizan el valor social y no económico porque, primero, carecen de afán de lucro y reinvierten todos sus beneficios en la consecución de sus fines sociales; segundo, se caracterizan por adoptar principios democráticos y participativos en su gobernanza, y, tercero, de esta manera logran generar con su actividad un mayor impacto social, proporcionando mayor calidad en el empleo y mejores posibilidades de integración y reintegración social y laboral de personas con discapacidad o desfavorecidas.
- 42 En segundo lugar, según reiterada jurisprudencia, conforme al principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, las normas establecidas por los Estados miembros o los poderes adjudicadores en la ejecución de lo dispuesto en la Directiva 2014/24, tales como las normas destinadas a precisar las condiciones de aplicación del artículo 20, apartado 1, de dicha Directiva, no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la propia Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 43 A este respecto, procede señalar que tanto el requisito relativo al apoyo y a la participación, directa o indirecta, en más del 50 % de entidades sin ánimo de lucro como el relativo a la obligación de reinvertir la totalidad de los beneficios en los centros especiales de empleo de iniciativa social, indicados en el apartado 34 de la presente sentencia, parecen adecuados para garantizar que tales centros especiales de empleo tengan como objeto principal la inserción de las personas con discapacidad o desfavorecidas, como exige el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24.
- 44 En cuanto a si estas exigencias no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si tanto el hecho de que una entidad con ánimo de lucro participe mayoritariamente, directa o indirectamente, en un centro especial de empleo

de iniciativa social como la reinversión de solo una parte de los beneficios en dichos centros permiten 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.

- 45 En tercer lugar, es preciso añadir, al igual que el Gobierno español y la Comisión Europea, que del análisis de la normativa española presentado por este Gobierno en respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Tribunal de Justicia no parece desprenderse que los operadores económicos constituidos con arreglo al Derecho de otros Estados miembros queden excluidos del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos reservados previsto por dicha normativa española, siempre que esos operadores cumplan los requisitos expresamente previstos en esta normativa para los centros especiales de empleo de iniciativa social. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente llevar a cabo las comprobaciones necesarias sobre este extremo.
- 46 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2014/24 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.

Costas

- 47 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

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

Regan

Ilešič

Juhász

Lycourgos

Jarukaitis

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de octubre de 2021.

El Secretario

El Presidente de la
Quinta Sala

A. Calot Escobar

E. Regan

* Lengua de procedimiento: español.