

El concepto grupo público de empresas. Extensión de la responsabilidad laboral*

The concept of a public groups of Companies. Extension of labor liability

Alfonso Esteban Miguel**

*Investigador de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social****

Instituto de Derecho Local

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID: 0000-0001-6897-802X

Recibido: 8/3/2022

Aceptado: 11/3/2022

doi: <https://doi.org/10.20318/labos.2022.6847>

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar los grupos públicos de empresas desde la perspectiva laboral. Las peculiaridades que presenta la organización administrativa hacen necesario un estudio específico del concepto de grupo público de empresas y del régimen jurídico de los entes del sector público que pueden integrarlo. Esta singularidad también afecta a la extensión de la responsabilidad laboral a los distintos entes del grupo y especialmente a la administración matriz. La responsabilidad solidaria a efectos laborales de los grupos de empresas es una construcción jurisprudencial que hace necesario identificar los elementos para que se produzca y cómo se proyectan en el ámbito público.

Palabras clave: grupo público de empresas/ grupos de empresas laborales/medios propios/responsabilidad solidaria/elementos patológicos.

Abstract: The purpose of this article is to study public groups of companies from a labor perspective. The singularities presented by the administrative organization make it necessary to carry out a specific study of the concept of a public group of companies and of the legal regimen of the public sector entities that can integrate it. This singularity also affects the extension of labor liability to the different entities of the group and

*Este trabajo forma parte del Proyecto I+D+i “El sector público al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado” (referencia: PID 2020-115834RB-C31).

**alfonso.esteban@uam.es

***Contrato cofinanciado por el Ministerio de Universidades, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la Universidad Autónoma de Madrid, en el marco de las Ayudas Margarita Salas para la formación de jóvenes doctores (referencia: CA1/RSUE/2021-00850).

especially to the parent administration. Joint and several liability for labor purposes of groups of companies is a jurisprudential construction that requires identifying the elements to be considered and how they are projected in public sphere.

Keywords: public group of companies/ labor company groups/In-house contracts/ joint liability/ pathological elements.

1. Introducción

La colaboración entre sociedades o distintos entes para la persecución de objetivos comunes es cada vez más habitual en las relaciones económicas y jurídicas¹. El sector público no es ajeno a este fenómeno que permite aunar recursos materiales e inmateriales para conseguir sinergias que supongan una mayor eficiencia de los recursos públicos. Una de estas fórmulas organizativas de colaboración son los grupos públicos de empresas compuestos por entes independientes de la Administración, pero en los que esta se reserva el control y la dirección sobre su actividad. La Administración busca con estas estructuras complejas una mayor especialización en la actividad a desarrollar y flexibilidad a la hora de la gestión. La extensión de responsabilidades que puede operar en el ámbito de los grupos laborales de empresas hace necesario analizar con detalle estos entramados organizativos en la medida en que la aplicación de esa responsabilidad puede alcanzar a la propia Administración o al ente matriz que controla al resto de entidades.

El fenómeno de los grupos públicos de empresas tiene puntos de conexión y rasgos comunes a los que presentan los grupos de empresas privados, pero también incorpora diferencias específicas derivadas de la regulación de la organización administrativa y la cooperación entre entes del sector público. Estos factores pueden repercutir en la determinación de la responsabilidad del grupo como empleador. El hecho de que puedan utilizarse distintas estructuras organizativas complejas y flexibles de entes públicos, al amparo del principio de autoorganización de la Administración, debe coexistir y conciliarse con el principio tuitivo del Derecho del Trabajo y la tutela de los derechos laborales. El trabajador no puede ver perjudicada su estabilidad en el empleo o en las condiciones laborales porque la responsabilidad del empleador público se diluya en un entramado empresarial. En este estudio se analizará el fenómeno de los grupos de empresas en el sector público desde una perspectiva jurídico-laboral que contemplará la complejidad de la posible responsabilidad del grupo como empleador y todas las singularidades que presentan este tipo de técnicas organizativas.

¹ En la actualidad se está promoviendo la colaboración entre empresas para obtener subvenciones en el marco de los planes financiados con Fondos *Next Generation* de la Unión Europea para la recuperación y transformación de la economía. MALARET GARCÍA, E., y PADRÓS CASTILLÓN, X., “La col-laboració publicoprivada en el procés d’execució dels plans finançats amb fons NextGenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organitzatives i formes contractuals, l’especial rellevància de les subvencions” *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63, 2021, pp. 50 y 51.

2. El sector público como empleador múltiple

2.1. Los distintos entes del sector público como empleadores independientes: régimen jurídico

La estructura del sector público y las diversas fórmulas de colaboración entre los distintos entes que lo componen están reguladas de forma específica en el Derecho de organización de la Administración, contenido fundamentalmente en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP²). Diferentes entes instrumentales conviven con administraciones territoriales o corporaciones de Derecho público en una estructura organizativa compleja con el fin de satisfacer el interés general (art. 103 CE). La regulación administrativa de esta estructura y de las fórmulas de colaboración administrativa inciden directamente en el régimen jurídico del personal que presta servicios en el sector público y, en especial, en la regulación de los grupos públicos de empresas a efectos laborales. En este sentido, cobra una especial transcendencia que los grupos público de empresas pueden estar integrados por cualquier entidad, sin necesidad de que sea una sociedad mercantil. Por tanto, estos no se constituyen solo de sociedades mercantiles públicas, sino que pueden integrar otro tipo de entes con personalidad jurídico-pública, como organismos autónomos, agencias públicas o entidades públicas empresariales³. Ello hace necesario realizar un análisis específico de los distintos tipos de entes independientes de la Administración, pero controlados por ella, que pueden ser parte de un grupo público de empresas.

Debe partirse de la idea de que la premisa de la personalidad jurídica única de la Administración, establecida en el artículo 3.4 LRJSP, no es aplicable a la contratación del personal en el ámbito del sector público. De esta forma, a efectos laborales, cada órgano administrativo o ente personificado se identifica como un empleador independiente que tiene, incluso, su propia inscripción específica en el ámbito de la seguridad social⁴. No solo existe una multitud de empleadores públicos independientes, sino que cada ente instrumental tiene su propio régimen jurídico administrativo y de personal. Pueden diferenciarse dentro de la estructura organizativa del sector público, fundamentalmente, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las agencias estatales, las sociedades mercantiles públicas y las fundaciones públicas, todos ellos entes con personalidad jurídica propia y diferenciada de su administración matriz territorial, que actúan como empleadores independientes.

Los organismos autónomos son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía de gestión, que desarrollan actividades propias de la Administración Pública, tanto actividades de fomento, presta-

² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

³ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, p. 56.

⁴ PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública, régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2020, pp. 808 y 809. El autor es crítico con esta configuración diferenciada de empleadores en la Administración.

cionales, de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta (art. 98.1 LRJSP). Estos organismos son dependientes de su Administración territorial, a quien corresponde su dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia (art. 98.2 LRJSP). El personal al servicio de estos organismos puede ser funcionario o laboral y se regirán por lo previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP⁵) y demás normativa reguladora de los funcionarios públicos y la normativa laboral (arts. 100.1 LRJSP y 2.1. d) EBEP).

Por su parte, las entidades públicas empresariales adoptan una forma pública de personificación, pero actúan sujetas al Derecho privado, excepto en aquellas normas de Derecho Administrativo que les sean directamente aplicables (art. 104 LRJSP). Tienen personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión. Su financiación procederá de forma mayoritaria de los ingresos de mercado y las actividades presenciales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés general, susceptibles de contraprestación que lleven a cabo (art. 103.1 LRJSP). Estos entes dependen de su administración matriz o de un organismo autónomo vinculado o dependiente de esta, a quien corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de su actividad y el control de eficacia (art. 103.2 LRJSP). Dada su sujeción al Derecho privado, su personal se regirá por el Derecho laboral, con las especialidades previstas en la LRJSP y en el EBEP.

La LRJSP en su redacción inicial eliminó las agencias estatales del catálogo de entes integrantes en el sector público. Con ello se pretendía simplificar el esquema organizativo administrativo. Sin embargo, cinco años después de su entrada en vigor, la DF 34^a de la ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ha añadido los artículos 108 bis y siguientes a la LRJSP, para recuperar este tipo de entes instrumentales. De esta forma, se vuelven a integrar en el sector público este tipo de entes de Derecho público, dotados de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, creados por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que se desarrollen en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado. Estas agencias están dotadas de mecanismos de autonomía funcional, responsabilidad por la gestión y control de resultados. Se rigen por las normas de Derecho Administrativo y su personal podrá ser funcionario, estatutario o laboral. El personal funcionario y estatutario se regirá por la normativa reguladora de la función pública correspondiente y el personal laboral por las normas del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET⁶) y aquellas disposiciones administrativas que les sean de aplicación.

Entre los distintos entes instrumentales que componen el sector público también se encuentran entidades con personalidad jurídico-privada. En este sentido una sociedad

⁵ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

⁶ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015).

mercantil tendrá la consideración de pública cuando la Administración o un ente de ella dependiente ejerza un control sobre la sociedad mercantil (art. 111.1LRJSP). De esta forma, para determinar la incorporación de estos entes en el sector público no se tiene en cuenta exclusivamente el criterio de propiedad sobre el capital, sino el criterio de control. Para certificar la existencia de ese control se toman en consideración circunstancias como la posibilidad de que la Administración posea la mayoría de los derechos de voto o tenga la facultad de nombrar o destituir a la mayoría de los miembros del órgano de administración. Este tipo de sociedades mercantiles tendrán un especial régimen de tutela y control establecido en los arts. 116 de LRJSP y 166 y siguientes de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP⁷). Las sociedades mercantiles públicas se registrarán por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en las que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación (art. 113 LRJSP). Por lo que se refiere, en particular, al régimen jurídico aplicable al personal que presta servicios en las sociedades mercantiles públicas, el artículo 117 LRJSP establece que el personal de las sociedades mercantiles estatales se registrará por el Derecho laboral, lo que remite al conjunto de normas laborales que regulan la prestación de servicios laborales por cuenta ajena. Pero tal remisión no impide la aplicación de determinadas normas del EBEP, tal y como impone su DA 1^a. Ello configura un régimen jurídico específico de este personal que queda sujeto a la normativa laboral, y en particular al ET, pero al que igualmente resultan aplicables determinadas normas de Derecho público.

Finalmente, en esta misma categoría de entidades jurídico-privadas se encuentran las fundaciones públicas. El art. 128.1 LRJSP regula los requisitos que determinan que existe control público sobre la fundación. Estas fundaciones únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencia de las entidades del sector público fundadoras, realizadas sin ánimo de lucro para el cumplimiento de fines de interés general, con independencia de que el servicio se preste de forma gratuita o mediante contraprestación. Los estatutos de cada fundación determinarán la Administración pública a la que estará adscritas (art. 129.1 LRJSP). Su régimen jurídico viene determinado por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones⁸ y por lo previsto en la LRJSP. Al igual que las sociedades mercantiles públicas, el personal que preste servicios en las fundaciones públicas se registrará por el Derecho laboral, salvo aquellas excepciones derivadas de su pertenencia al sector público.

Con base en este régimen jurídico de organización administrativa cada Administración territorial ha configurado su propia estructura organizativa, que está en constante cambio para acomodarse a las distintas exigencias del momento y en continua búsqueda de un modelo más eficiente de gestión de los recursos públicos. Así, en algunos casos se configurará un sector público con estructuras simples con pocos entes instrumentales y más concentración de actividad en los distintos departamentos administrativos en los

⁷ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003).

⁸ Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2002).

que se divida la Administración. En otros, sin embargo, se optará por estructuras más complejas con elevado número de entes instrumentales con personalidad jurídica propia, pero con una relación de dependencia y control entre ellos. El examen de esta dependencia y control, junto con las diferentes relaciones que entablen entre ellos, será esencial para determinar en su caso si se configuran como un grupo de empresas.

2.2. Las relaciones de colaboración entre los distintos entes del sector público

La colaboración entre la Administración pública y sus entes instrumentales o entre los entes instrumentales pertenecientes a la misma Administración, vinculados por una relación de control, está regulada de forma específica en la LRJSP y en la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP⁹). La utilización de estos sistemas de colaboración se integra en el ejercicio de la potestad de autoorganización y por ello quedan excluidos de la normativa contractual pública. Específicamente se trata de las encomiendas de gestión y de los encargos a medios propios personificados.

La encomienda de gestión es un instrumento de colaboración público-público mediante el cual una entidad pública encarga a otra entidad de Derecho público la realización de actividades de carácter material o técnico de su competencia por razones de eficacia o idoneidad técnica, sin que ello suponga la transferencia de su titularidad ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la LCSP, es por ello que se excluyen de su ámbito de aplicación al considerarse una técnica de organización administrativa (art. 6 LCSP). Su regulación se establece en el artículo 11 de la LRJSP y, a efectos que aquí interesan, se puede producir entre una administración y una entidad que no está vinculada formalmente a ella o entre una administración y sus entidades instrumentales, siempre y cuando, el encomendado sea una entidad de Derecho público. En este último caso no puede sostenerse que la entidad encomendada tenga la consideración de «tercero» respecto de la Administración territorial madre¹⁰.

Por otro lado, los encargos a medios propios instrumentales, también denominados contratos *in house providing* o cooperación público-público vertical, constituyen una de las técnicas de gestión administrativa de colaboración público-público que ha generado bastante controversia tanto en la doctrina como en los pronunciamientos judiciales, especialmente en los del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En estos casos la Administración presta los servicios con sus propios medios, mediante un ente instrumental considerado medio propio, controlado por la Administración. Por esta razón se puede adjudicar directamente la realización de la prestación requerida de forma directa sin acu-

⁹ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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 núm. 272, de 9 de noviembre de 2017).

¹⁰ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral...* ob. cit. p. 46.

dir a los procedimientos de adjudicación en libre concurrencia¹¹. La regulación de esta forma de colaboración entre entes del sector público se ha justificado en los últimos años en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho interno con el objetivo de evitar una *huida del Derecho Administrativo* que conduciría a un funcionamiento administrativo menos garantista y transparente que la contratación pública, con el riesgo de que estos instrumentos estuvieran falseando la libre competencia del mercado¹².

Con la premisa de evitar la limitación de la competencia que pueden representar estos instrumentos, y atendiendo a que es una excepción dentro del ámbito contractual público, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido elaborando una amplia doctrina sobre los contratos celebrados entre una entidad que tiene la condición de medio propio y su administración matriz. La jurisprudencia europea asentada desde la sentencia “Teckal”¹³ considera que para que se entienda que un contrato es doméstico o *in house* tienen que concurrir dos requisitos: que la Administración ejerza sobre la entidad un control análogo al que realiza sobre sus propios servicios¹⁴, y que una parte esencial de la actividad de la entidad se realice para la administración matriz que la controla¹⁵. Además, para que se consideren contratos *in house* es requisito necesario que la entidad esté participada en su totalidad por la administración matriz ya que, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que, si existen otros socios, no puede apreciarse el cumplimiento del requisito de que la Administración realice un control análogo al ejercido a sus propios servicios¹⁶. En relación con este requisito, es necesario matizar que la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública¹⁷ es más flexible que la jurisprudencia europea y deja abierto un pequeño margen para la participación privada.

El régimen jurídico de los encargos a medios propios personificados se regula en la legislación española en los artículos 32 y 33 LCSP. En la aprobación de esta norma, en el año 2017, se reconfiguró la cooperación pública vertical de la anterior normativa diferenciando cada supuesto y realizando una regulación mucho más detallada, incorpo-

¹¹ DÍEZ SASTRE, S., y MARCOS PEÑAS, E., “La convergencia de las reglas de contratación pública y disciplina presupuestaria en el sector público instrumental”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 205, 2020, pp. 125 y ss.

¹² AMOEDO SOUTO, C. A., “Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo?”, en AA.VV. *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, pp. 370 y 371.

¹³ STJUE de 18 de noviembre de 1999 (asunto C-107/1998), la doctrina de la sentencia “Teckal” se consolida, entre otras en las SSTJUE de 11 de enero de 2005 (asunto C-84/2003), de 13 de octubre de 2005 (asunto C-458/2004), de 6 de abril de 2006 (asunto C-410/2003), de 11 de mayo de 2006 (C-340/2004), de 9 de junio de 2009 (asunto C-480/2006) o de 29 de noviembre de 2012 (asuntos acumulados C-182/2011 y C-183/2011).

¹⁴ SSTJUE de 10 de abril de 2008 (asunto C-393/2006), de 13 de noviembre de 2008 (asunto C-324/2007).

¹⁵ SSTJUE de 19 de abril de 2007 (asunto C-295-05) y de 18 de diciembre de 2007 (asunto C-220/2005).

¹⁶ SSTJUE de 18 de enero de 2007 (asunto C-220/2005), de 8 de abril de 2008 (asunto C-337/2005), de 13 de noviembre de 2008 (asunto C-324/2007) y de 10 de septiembre de 2009 (asunto C-537/2007).

¹⁷ 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 (DOUE de 28 de marzo de 2014) (art. 12.3.c).

rando la doctrina judicial comunitaria y trasponiendo la Directiva 2014/24/UE. Así, la Ley de Contratos del Sector Público cambia la denominación empleada para esta figura utilizando el concepto de *encargos a medios propios personificados* y la diferencia definitivamente de las encomiendas de gestión regulada en el artículo 11 LRJSP.

La norma contempla una serie de requisitos que deben cumplirse para considerar un ente instrumental como medio propio y para que la relación con su matriz quede bajo la regulación de los arts. 32 y 33 de la LCSP, la aplicación de uno u otro de estos preceptos depende de la clasificación de la entidad matriz como poder adjudicador, un concepto proveniente de las Directivas europeas de contratación pública. En síntesis, los entes filiales pueden ser considerados medios propios personificados de aquellos poderes adjudicadores o de otros entes que no sean poderes adjudicadores para los que realicen más del 80% de su actividad¹⁸, cuando estos ostenten sobre las mismas un control análogo al que puedan ejercer sobre sus propios servicios. En el supuesto de tener forma jurídica de sociedad mercantil o de fundación pública la totalidad de su capital social debe ser público. Además, la LCSP exige que la condición de medio propio personificado se reconozca expresamente en la norma que los cree o en sus estatutos, donde también se deberá determinar las entidades respecto de las cuales tienen esta condición.

De los requisitos que se han especificado, el que mayor complejidad de interpretación entraña es el referente a *control análogo*, el resto de requisitos son formales y plantean, en principio, menos problemas en su aplicación. La ley hace un esfuerzo por aclarar el criterio de control y entiende que en todo caso concurre control análogo cuando la Administración o ente matriz pueda conferir encargos que sean de ejecución obligatoria para el medio propio porque así se haya establecido en sus estatutos. De esta forma, existe una unidad de decisión entre ellos, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por el que realiza el encargo. Otra de las cuestiones a tener en cuenta para determinar que existe un control análogo es que la compensación por el encargo debe establecerse por referencia a tarifas aprobadas por la entidad matriz y en la forma que reglamentariamente se determine. Dichas tarifas han de calcularse de manera que representen los costes reales de realización de las unidades producidas directamente por el medio propio. Es importante destacar que el control de la entidad matriz se proyecta sobre todo el ente y no sobre el encargo concreto que se hace, lo que intensifica la dirección del ente por parte de su matriz.

Por todo lo expuesto, la determinación de la condición de medio propio de un ente instrumental será eminentemente casuística¹⁹, atendiendo a los rasgos de la entidad y a la actividad que realiza.

¹⁸ La ley especifica cómo debe hacerse ese cálculo (art. 32 LCSP).

¹⁹ SANTIAGO IGLESIAS, D., "Empresas locales", VELASCO CABALLERO, F., (dir.) *Tratado de derecho económico local*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 179.

3. La problemática general de los grupos públicos de empresas

3.1. El grupo de empresas mercantil como punto de partida de la teoría del grupo de empresas

El fenómeno y, más concretamente, el concepto de grupo de empresas es diferente según la materia desde la cual se estudia. La economía, la sociología o el Derecho han ido moldeando su propia definición y aunque en algunos casos confluyen, en otros muchos se distancian. En el ordenamiento jurídico español no existe una única definición de grupo de empresas o de sociedades²⁰. Ha sido la doctrina de las diferentes disciplinas y la jurisprudencia las que han ido delimitando un concepto de grupo de empresas.

El Código de Comercio²¹, en el art. 42.1, define el grupo de sociedades como aquel *grupo* en el cual “una sociedad ostenta o puede ostentar, directa o indirectamente, el control de otra u otras”. Es necesario advertir que esta definición hace referencia exclusivamente a la obligación de formular cuentas anuales y el informe de gestión consolidado²². Como puede apreciarse, la regulación mercantil está basada en la idea de un grupo por subordinación²³, de esta forma el criterio tenido en cuenta para determinar la existencia de un grupo de empresas a efectos mercantiles es el control de una sociedad sobre el resto²⁴. No obstante, para algunos autores lo importante de un grupo de sociedades no es el criterio de control sino de unidad de decisión. Porque esta dirección unitaria de todo el conjunto identifica la existencia de un *interés de grupo*²⁵, en cambio el control es un simple acto patrimonial, consecuencia de la adquisición o tenencia de acciones.

En este sentido, una definición mercantilista de grupo de sociedades, mayoritariamente aceptada por la doctrina, es el conjunto integrado por una pluralidad de entidades y sociedades, jurídicamente independientes, que están sometidas a una dirección unitaria²⁶.

3.1.1. El grupo público de empresas: notas identificativas

Partiendo de la definición mercantilista sobre grupos de empresas, es necesario identificar las características y peculiaridades de un grupo público de empresas. En este sentido,

²⁰ Un completo estudio jurídico de los grupos de sociedades *Vid.* FUERTES LÓPEZ, M., *Grupos públicos de sociedades*, Madrid, Marcial Pons, 2007.

²¹ Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio (Gaceta de Madrid núm. 289, de 16 de octubre de 1885).

²² También se remite a esta definición de grupo de sociedades el art. 5 del Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015).

²³ MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P. G., *Los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021, pp. 32 y 33.

²⁴ MATILLA MAHÍQUES, L., *La estructura organizativa y el régimen jurídico de las sociedades mercantiles públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, p. 113.

²⁵ FUERTES LÓPEZ, M., *Grupos públicos de sociedades*, ob. cit. p. 26 y 83.

²⁶ Definición de FUERTES LÓPEZ, M., *Grupos públicos de sociedades*, ob. cit. p. 49.

son tres las notas que identifican el grupo público: la pluralidad de entes, la independencia y la dirección unitaria. El componente esencial de un grupo es la pluralidad de entes. No es necesario que tengan forma de sociedad mercantil, sino que pueden tener una forma jurídico-pública o privada, como el caso de las fundaciones, entidades públicas empresariales u organismos autónomos.

La expresión *jurídicamente independientes* hace referencia a que cada uno de los entes que componen el grupo debe tener personalidad jurídica separada, de modo que son, cada uno de ellos, sujetos de derechos y obligaciones. A este respecto, los entes del sector público institucional tienen personalidad jurídica propia, como se ha analizado anteriormente. Según el art. 89 LRJSP “Los organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión”. Por su parte, las entidades públicas empresariales, son entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, según se determina el art. 103 LRJSP. Finalmente, las empresas públicas en su condición de sociedad mercantil, adquieren personalidad jurídica propia en el momento de su inscripción en el Registro Mercantil, según el art. 33 TRLSC.

En cuanto a la tercera nota identificativa de los grupos públicos de empresas, si el elemento de *dirección unitaria* es más adecuado que el de control en los grupos de sociedades mercantiles, mayor importancia cobra este elemento en los grupos de entes del sector público. Utilizar el concepto de control de la sociedad llevaría al absurdo de identificar como un grupo a la totalidad de administraciones y entidades o sociedades de ellas dependientes, porque para delimitar que una sociedad mercantil es pública se utiliza el criterio de control. No obstante, no es fácil identificar el elemento de *dirección unitaria*. Para ello debe atenderse a otros elementos como la específica actividad que desarrollan los entes institucionales dependientes o la justificación que originó su creación²⁷, delimitando claramente sus objetivos y funciones.

Cuando una Administración territorial crea un ente o una sociedad mercantil para gestionar una actividad o prestar un servicio, su voluntad es que esa gestión se haga de forma específica y separada. Ello supone que, en un primer momento, se descarte que la Administración territorial que crea el ente o la sociedad esté incluida en el grupo de empresas, aunque estas reciban *directrices y estrategias de gestión* del departamento administrativo que ejerza la tutela²⁸. En cambio, si un órgano de esa Administración asume la dirección y el control del ente como una auténtica dirección unitaria, no hay inconveniente en considerarlos como un grupo público de sociedades.

²⁷ *Ibidem*, pp. 100 y 101.

²⁸ El Consejo de Ministros es el competente para determinar las directrices y estrategias de gestión del Sector público empresarial (art. 169 LPAP), el ministerio de tutela ejercerá el control de eficacia de las sociedades (art. 177 LPAP) e instruirá a la sociedad respecto a las líneas de actuación estratégica y establecerá las prioridades en la ejecución de las mismas, además el titular del departamento podrá dar instrucciones a las sociedades para que realicen determinadas actividades, cuando resulte de interés público su ejecución (art. 116 LRJSP). Lo mismo sucede con las sociedades mercantiles autonómicas o locales que reciben directrices del titular de la Consejería u otra unidad administrativa al que quedan adscritas.

No obstante, hay que estar siempre a las circunstancias del caso concreto, porque el hecho de que varias administraciones, entes o sociedades cooperen para la consecución de un fin común no presupone la existencia de un grupo de sociedades. Por ejemplo, no se podría considerar un grupo público de empresas la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) que está compuesta por la propia SEPI, que es una entidad de Derecho Público, y un total de 15 empresas participadas de forma directa o mayoritaria. Y ello porque en este caso no hay una dirección de gestión del ente público en el resto de sociedades públicas, de modo que no puede apreciarse una unidad de dirección. La gestión ordinaria de las sociedades participadas corresponde a sus propios órganos de administración²⁹. Es curioso que el conjunto de empresas participadas por la SEPI se denomine Grupo SEPI, en este caso se estaría ante un grupo societario de hecho pero no de derecho.

En cambio, un ejemplo de grupo público de empresas es el grupo TRAGSA (Empresa de Transformación Agraria, S.A.) que tiene filiales como Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (Tragsatec), Colonización y Transformación Agraria, S.A (CYTASA) o TRAGSA Brasil Desarrollo de Proyectos Agrarios, estas dos últimas constituidas en el extranjero, la primera en Paraguay y la segunda, en Brasil. En este caso, TRAGSA dirige, como accionista único, el resto de filiales. Otro ejemplo, ahora en el ámbito local, es el grupo constituido por Barcelona Servicios Municipales S.A., que administra diferentes sociedades locales públicas dedicadas a la gestión de aparcamientos subterráneos, servicios de alquiler de bicicletas, los parques de la ciudad o los cementerios.

3.1.2. La elusión de responsabilidad en los grupos de empresas: la teoría del levantamiento del velo

La creación de grupos de empresas, en muchas ocasiones, puede esconder el objetivo último de eludir responsabilidades. De ahí la importancia de la teoría del *levantamiento del velo*³⁰. Esta teoría extiende las responsabilidades solidarias a las personas físicas que pretenden permanecer ocultas en su condición de empresario o empleador en un entramado de personas jurídicas, como por ejemplo son los socios o los administradores sociales³¹.

Esta cuestión no es exclusiva de los grupos de empresas formados por sociedades mercantiles privadas. Es posible aplicar la doctrina del *levantamiento del velo* para que responda la Administración en estos supuestos de ocultación y evasión de responsabilidad. Por ejemplo, cuando los acreedores se ven perjudicados por la actuación de la sociedad pública, especialmente cuando no es responsable el administrador por el art. 179 LPAP³². Incluso es posible aplicar el art. 35 LRJSP sobre la responsabilidad patrimonial

²⁹ MATILLA MAHÍQUES, L., *La estructura organizativa...*, ob. cit. p. 123.

³⁰ *Ibidem*, pp. 116 y ss.

³¹ Entre otras, STS de 29 de enero de 2014 (Rec. 121/2013, Sala de lo Social).

³² La exoneración de responsabilidad de las administraciones es una especialidad de las sociedades de capital íntegramente público y sólo cuando cumplen instrucciones del ministro al que corresponde la tutela. Para el resto de situación se aplica la responsabilidad de los administradores contenida en la Ley de Sociedades de Capital.

de la Administración pública cuando estas actúan en relaciones de Derecho privado³³. Ello implica que el Derecho Administrativo interviene como un instrumento válido de control de las actividades que realiza la Administración a través de una personificación jurídico-privada, especialmente cuando son actividades de interés general o se trata de la gestión de un servicio público³⁴.

4. El grupo público de empresas y responsabilidades laborales

4.1. Los grupos públicos de empresas: implicaciones laborales

La regulación jurídico-laboral de los grupos de empresas no ha sido satisfactoria en el Derecho positivo español. Este fenómeno no se ha regulado de una forma unitaria, específica y completa teniendo en cuenta toda su complejidad³⁵. Únicamente se encuentran referencias genéricas y concretas en determinados preceptos de la normativa laboral que regulan materias como, por ejemplo, la sucesión de contratos temporales, la negociación colectiva o los despidos colectivos. En la nueva reforma laboral, aprobada mediante el Real Decreto Ley 32/2021³⁶ (en adelante RDL 32/2021), tampoco se ha hecho un esfuerzo de regular una cuestión tan importante y que cada vez tiene más fuerza tanto en el ámbito privado, como en el público. Es una realidad económico-estratégica y organizativa que nace por la necesidad de colaboración y cooperación entre distintos entes económicos o administrativos.

Esta desregulación o regulación dispersa e inacabada es llamativa cuando en el marco de los grupos de empresas se contemplan multiplicidad de situaciones donde el trabajador puede quedar desprotegido y la responsabilidad del empleador diluida. El grupo de empresas puede ser el reflejo de estrategias flexibles de adquisición y gestión de recursos humanos, que no en todos los casos son respetuosas con los derechos de los trabajadores. En este sentido, los grupos de empresas se proyectan tanto en el ámbito de las relaciones individuales de trabajo como en el marco de las relaciones colectivas³⁷.

³³ Art. 35 LRJSP “Cuando las Administraciones públicas actúen, directamente o a través de una entidad de derecho privado, en relaciones de esta naturaleza, su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en los artículos 32 y siguientes, incluso cuando concurra con sujetos de derecho privado o la responsabilidad se exija directamente a la entidad de derecho privado a través de la cual actúe la Administración o a la entidad que cubra su responsabilidad”.

³⁴ DEL GUAYO CASTIELLA, I., *Sector público empresarial e instituciones paraconcursoales*, Barcelona, Marcial Pons, 2004, pp.124 y 125.

³⁵ MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P. G., *Los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo*, ob. cit. pp. 46 y 47.

³⁶ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 2021).

³⁷ MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P. G., *Los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo*, ob. cit. p. 54.

Algunas normas laborales hacen referencia a los grupos de empresas sin ningún tipo de matización, por lo que hay que entender que se aplicará al concepto de grupo de empresas mercantil³⁸ y, si no hay ninguna excepción contenida en la norma, a los grupos públicos de empresas. Así, por ejemplo, como se analizará a continuación, se aplica el concepto de grupo de empresas al límite de encadenamiento de contratos temporales con un mismo trabajador o a la obligación de presentación de información y documentación en la tramitación de los procedimientos de despido colectivo.

4.1.1. El grupo de empresas como unidad de cómputo para la limitación del encadenamiento de contratos por circunstancias de la producción

Una de las normas que utiliza el grupo de empresas como unidad de cómputo es la contenida en el artículo 15.5 ET para la limitación temporal de los contratos de trabajo. El citado artículo establece que el trabajador que haya tenido dos o más contratos por circunstancias de la producción durante dieciocho meses en un periodo de veinticuatro meses en la misma empresa o grupos de empresas adquirirá la condición de fijo. De este modo, la disposición tiene en cuenta todos los contratos temporales celebrados en las distintas sociedades del grupo.

La aplicación de lo comentado no es tan sencilla cuando el sujeto es un grupo público de empresas. La DA 15^a del Estatuto de los Trabajadores establece que para la aplicación del límite de encadenamiento de contratos temporales solo se tendrán en cuenta los contratos celebrados en cada Administración sin que puedan computar aquellos celebrados por los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculada o dependiente de la misma. Ello supone, en principio, que esta disposición elimina la posibilidad de tener en cuenta a estos efectos los grupos públicos de empresas³⁹. Sin embargo, esta limitación únicamente tendrá virtualidad cuando el grupo público de empresas esté configurado por una Administración y entes instrumentales públicos o privados. El grupo público de empresas compuesto con un ente instrumental público y sociedades mercantiles públicas o únicamente con sociedades mercantiles públicas se regirá exclusivamente por el contenido del art. 15.5 ET. En estos casos, en el grupo público no está integrada una Administración y, en consecuencia, no se aplicará la excepción a la norma general de la DA 15^a ET.

Por tanto, el cómputo temporal de los contratos de trabajo para determinar la fijeza de la relación laboral se realizará teniendo en cuenta todos los contratos por circunstancias de la producción celebrados por las distintas sociedades mercantiles públicas o entes públicos que forman el grupo público de empresas. En este sentido, la DA 15^a ET deja fuera del cómputo para determinar el límite del encadenamiento de contratos temporales en el sector público las modalidades particulares recogidas en la Ley Orgánica

³⁸ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral...*, ob. cit. p. 57.

³⁹ ROQUETA BUJ, R., "Los trabajadores indefinidos no fijos: estabilidad versus igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público", *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 442, 2020, p. 33.

6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades⁴⁰, y “en cualesquiera otras normas con rango de ley”. En este último grupo de exclusiones deben incluirse los contratos para la realización de proyectos y para la ejecución de planes y programas públicos de investigación científica y técnica o de innovación (DA 23ª Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación⁴¹). Del mismo modo, deben quedar excluidos de dicha regla los contratos previstos en la DA 5ª RDL 32/2021, que habilita con carácter excepcional a las entidades del sector público a celebrar contratos de duración determinada “siempre que dichos contratos se encuentren asociados a la estricta ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y solo por el tiempo necesario para la ejecución de los citados proyectos” y para aquellos “que resulten necesarios para la ejecución de programas de carácter temporal cuya financiación provenga de fondos de la Unión Europea”. La misma suerte deben correr aquellos contratos temporales recogidos en la nueva DA 9ª de la Ley de Empleo⁴², incorporada por la DF 2ª del RDL 32/2021, que permite a las administraciones públicas realizar contratos para la mejora de la ocupabilidad y la inserción laboral en el marco de programas de activación para el empleo, cuya duración no podrá ser superior a doce meses⁴³.

4.1.2. El grupo de empresas como sujeto obligado a aportar información y documentación en los procesos de despido colectivo o de medidas de flexibilidad internas

La reforma laboral, contenida en el RDL 32/2021, ha derogado la DA 16ª del ET, que contenía la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público. Es llamativo que no se haga referencia a esta derogación en la extensa exposición de motivos del RDL 32/2021 y por lo tanto no se encuentre ninguna explicación al respecto por parte del legislador. La doctrina se plantea si esta derogación supone la prohibición de que una entidad del sector público pueda efectuar despidos por causas empresariales o supone simplemente la derogación de un régimen especial y será necesario que este tipo de despidos se encauce por el procedimiento común⁴⁴. En este sentido, hay que recordar que el tratamiento especial del despido por causas empresariales para el sector público fue una novedad introducida por la reforma laboral del 2012, pero que previa a esta regulación había sido admitido el recurso a es-

⁴⁰ Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (BOE núm. 307, de 24 de diciembre de 2001).

⁴¹ Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (BOE núm. 131, de 2 de junio de 2011).

⁴² Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015).

⁴³ Sobre los problemas que plantea la contratación temporal en el sector público tras la reforma del RD 32/2021, DE LA PUEBLA PINILLA, A., “Temporalidad en el empleo público”, *Revista de Derecho Laboral VLex*, núm. 5, 2022 (en prensa).

⁴⁴ RAMOS MORAGUES, F., “Incidencia de la reforma laboral en el empleo público”, *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3, 2022, p.154.

tas medidas extintivas por parte de los entes del sector públicos tanto por la doctrina⁴⁵ como por los tribunales⁴⁶. Por tanto, no hay motivos por los cuales deba entenderse que la derogación de la DA 16 ET suponga la prohibición de las medidas extintivas en el sector público, sino que debe redirigirse al procedimiento común establecido para las empresas privadas. Esta teoría se refuerza porque el legislador en ninguna parte del ET prohíbe específicamente estas medidas y sí lo hace en la DA 17 ET para prohibir que las Administraciones y las entidades de derecho público apliquen la suspensión del contrato de trabajo y reducción de jornada contemplado en el art. 47 ET.

Volviendo al objeto específico de análisis de los grupos públicos de empresas y valorada la plena aplicación de los despidos por causas empresariales a este colectivo, el grupo de empresas tiene importancia a la hora de determinar el procedimiento y la aportación de información y documentación en los procesos de un despido colectivo. La normativa establecida tanto en el art. 51 ET como en el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo⁴⁷ (en adelante RPDC) obliga a que, si una sociedad mercantil pertenece a un grupo de empresas, debe aportar en el período de consultas las cuentas consolidadas del grupo, o si no están obligadas a consolidar, las cuentas de las demás empresas del grupo. Esta exigencia tiene como objetivo conocer la verdadera situación y las relaciones económicas entre las empresas del grupo que podrían tener relevancia a los efectos de la adopción de medidas de flexibilidad interna o externa⁴⁸.

En los supuestos de que el despido colectivo afecte al personal contratado por empresas públicas, organismos o entidades del sector público empresarial y estos formen parte de un grupo de empresas mercantil, deberán adjuntar en el período de consultas las cuentas anuales debidamente auditadas y el informe de gestión consolidado de la sociedad dominante del grupo o, si no existiera, la documentación económica del resto de empresas del grupo debidamente auditada, según lo establece el art. 4.5 RPDC. Por tanto, estarán obligados a este requisito formal todos los grupos públicos formados por entes que no tiene la consideración de Administración pública.

En cambio, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre esta cuestión de las sociedades mercantiles públicas participadas en su totalidad por una Administración. La Sala

⁴⁵ Entre otros, DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Reformas laborales y Administraciones públicas*, Valladolid, Thomson Reuters, 2013, pp. 99 y ss. y *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid, Lex Nova, 2006, p. 425, y MARTÍN JIMÉNEZ, R., “E.R.E.’s en el sector público: notas para un debate”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 833/2011.

⁴⁶ La jurisprudencia ya había admitido antes de la reforma de 2012 la posibilidad de realizar extinciones por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en Ayuntamientos o en organismos públicos: STS de 11 de octubre de 2005 (Rec. 5611/1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo); SSTSJ de Andalucía de 9 de mayo de 1997 (Rec. 3757/1996, Sala de lo Social); de Comunidad Valenciana 26 de septiembre de 1997 (Rec. 2860/1996, Sala de lo Social); de Cataluña de 9 de marzo de 1999 (Rec. 7952/1998, Sala de lo Social); de Castilla y León de 24 de julio de 2006 (Rec. 1308/2006, Sala de lo Social) y de Islas Canarias de 28 de febrero de 2011 (Rec. 1549/2010, Sala de lo Social).

⁴⁷ Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (BOE núm. 261, de 30 de octubre de 2012).

⁴⁸ STS de 19 de julio de 2017 (Rec. 14/2017, Sala de lo Social).

de lo Social mantiene que, a efectos de la obligación de aportar información en los procesos de despido colectivo, las sociedades públicas no tienen la consideración de grupo de empresas con su administración matriz. Por tanto, no tienen la obligación de aportar datos económicos de esta última en el procedimiento de despido colectivo⁴⁹.

4.2. Los grupos públicos de empresas: la protección del trabajador

La inexistencia de una regulación laboral específica de los grupos de empresas y el carácter tuitivo de protección del trabajador del orden social, han llevado a una importantísima labor jurisprudencial de construcción de criterios para identificar los grupos de empresas a efectos de evitar que los derechos de los trabajadores se vieran lesionados por el hecho de estar inmersos en un complejo entramado societario. El artículo 1.2 ET ha servido de base a la jurisprudencia para en determinadas situaciones derivar responsabilidades solidarias por las obligaciones laborales a todas las empresas del grupo.

La doctrina ha sido muy crítica con la regulación del *grupo de empresas* a efectos laborales o, mejor dicho, con la desregulación. Los criterios jurisprudenciales aportan una fuerte inseguridad jurídica, porque se basan en la articulación sobre indicios⁵⁰. Sería interesante, que el Estatuto de los Trabajadores recogiera una definición clara del *grupo de empresas* para determinar la extensión de la responsabilidad de las empresas del grupo.

La doctrina clásica del Tribunal Supremo sobre los *grupos de empresas* como empleadores siempre ha diferenciado entre *grupos de sociedades* y *grupo patológico de empresas*. El *grupo de sociedades* se reservaba a la noción de grupo de empresas de Derecho Mercantil, que no establecía que las empresas del grupo fueran responsables solidarias de las obligaciones laborales. En cambio, el *grupo patológico de empresas* suponía que existía la obligación de responder de forma solidaria de las obligaciones laborales, siempre y cuando se dieran las condiciones establecidas por la jurisprudencia.

No obstante, en este sentido, el Tribunal Supremo en el año 2015 se replanteó estas categorías, debido a que la realidad de los grupos de sociedades en el mundo económico es muy variada y no tienen por qué tener un fin defraudador. Fue concretamente en el caso de un grupo público de empresas, el Grupo TRAGSA, donde el Tribunal

⁴⁹ El Tribunal Supremo rechazó la pretensión de nulidad del despido colectivo de una empresa mercantil pública de titularidad íntegramente local por no aportar los datos económicos del ente local matriz. STS de 12 de julio de 2017 (Rec. 278/2016, Sala de lo Social): “este dato [que la dirección de la sociedad corresponda a la Corporación municipal en virtud del art. 85 ter LBRL y de los arts. 90 a 94 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales] para nada consiente imputar a esa relación corporación/sociedad la cualidad de “empresa de grupo”, con todas las consecuencias laborales que ello comporta (entre otras la aquí pretendida en el PDC) y que son propias de las empresas privadas, pues de lo contrario se reduciría en no escasa medida la razón de ser y eficacia de las sociedades mercantiles públicas, a la par que indirectamente se vulneraría de forma toda la normativa que las regula” (FJ. 6).

⁵⁰ MERCADER UGUINA, J., “El desconcertante mundo de los grupos “laborales” de empresas y sus nuevas formulaciones jurisprudenciales” en AA. VV. *Estudios sobre el futuro Código Mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 497.

Supremo efectuó una matización terminológica respecto de los grupos de empresa reservando el término *grupo patológico* exclusivamente a los supuestos en que las empresas han evitado la responsabilidad solidaria en materia de personal con ocultación o fraude, pero en el caso de que el grupo de empresas no actúe con finalidad defraudadora, la terminología utilizada es la de *empresa de grupo* o *empresa-grupo*⁵¹. Por tanto, el grupo patológico queda relegado a una subcategoría de lo que se ha denominado *empresa de grupo* o *empresa-grupo*.

Según lo expuesto, la actual doctrina del Tribunal Supremo defiende que es posible diferenciar entre un *grupo de sociedades* y una *empresa de grupo* a efectos laborales⁵² porque no es suficiente que dos o más empresas pertenezcan al mismo grupo empresarial para derivar de ello una responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones laborales contraídas por una de ellas, sino que es necesaria la concurrencia de una serie de elementos adicionales. Asimismo, el concepto de *empresa de grupo* depende de cada caso concreto y de la valoración de las pruebas que se pongan de manifiesto, sin que se pueda llevar a cabo una relación numérica de requisitos cerrados para que pueda entenderse que exista la extensión de responsabilidad de las empresas del grupo⁵³. En esta última categoría es donde se encuadra la subcategoría específica de “grupo patológico de empresas” donde el grupo de empresas ha actuado con abuso, fraude u ocultación a terceros.

La aplicación de la doctrina de los *grupos de empresas* a efectos laborales también se proyecta sobre los entes integrantes del sector público. No hay motivo para limitar la responsabilidad de los entes públicos integrados en un grupo cuando se aprecian los elementos determinados por la jurisprudencia⁵⁴. Sin embargo, que en un conjunto de empresas públicas o de entes de naturaleza jurídico-pública se den los elementos que definen un grupo a efectos mercantiles no supone que se deba calificar como *empresa de grupo* o como *grupo de empresas patológico* a efectos laborales, para ello se requiere la concurrencia de elementos adicionales. En este sentido, la existencia de un grupo público de sociedades implica, con carácter general, que existe independencia y no comunicación de responsabilidades laborales entre las distintas entidades integrantes del grupo. De esta forma, que la administración matriz sea propietaria, total o mayoritariamente, del capital social o que ejerza funciones de control sobre la empresa pública no implica que actúen en el tráfico jurídico como un grupo de empresas a efectos laborales y, que por consiguiente, exista comunicación de responsabilidades⁵⁵. Lo mismo ocurre cuando el grupo

⁵¹ STS de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014, Sala de lo Social), (FJ. 4).

⁵² Entre otras, las SSTS de 27 de mayo de 2013 (Rec. 78/2012, Sala de lo Social), de 28 de enero de 2014 (Rec. 16/2013, Sala de lo Social), de 2 de junio de 2014 (Rec. 546/2013, Sala de lo Social), de 22 de septiembre de 2014 (Rec. 314/2013, Sala de lo Social), de 24 de febrero de 2015 (Rec. 124/14, Sala de lo Social).

⁵³ STS (Sala de lo Social) de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014), (FJ. 4).

⁵⁴ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral...*, ob. cit. pp. 64 y 65. PRECIADO DOMÈNECH, C. H., *Los grupos de empresas tras las últimas reformas*, Albacete, Bomarzo, 2014, p. 85, MORENO GENE, J., *Los grupos de empresas públicos. Identificación del empresario responsable*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 89 y ss.

⁵⁵ SSTSJ de Andalucía de 24 de enero de 2013 (Rec. 2571/2012, Sala de lo Social) y de Cataluña de 10 julio de 2013 (Rec. 21/2013, Sala de lo Social).

está integrado por un ente público matriz y sociedades mercantiles públicas⁵⁶.

En este sentido cada ente o empresa pública será considerada como la única empleadora de sus trabajadores. Lo cual se proyecta en una doble vertiente. La primera es que el ente público o la sociedad mercantil pública serán los exclusivos titulares de los derechos y obligaciones que se derivan del contrato de trabajo. Y la segunda es que la administración matriz, el ente público matriz o la sociedad mercantil pública matriz no tiene ninguna responsabilidad frente a los trabajadores de la sociedad instrumental⁵⁷.

4.3. La empresa de grupo público: la extensión de responsabilidad como empleador al grupo de empresas

La independencia jurídica y la limitación de responsabilidades en el ámbito laboral de los miembros de un grupo público de empresas, no impide que en determinados supuestos se convierta en lo que el Tribunal Supremo ha denominado *empresa de grupo*. Ello implica la comunicación de responsabilidad en las obligaciones laborales entre las entidades integrantes del grupo. Asimismo, en el supuesto de que exista en el grupo el propósito de evitar las responsabilidades laborales de forma fraudulenta se declarará un grupo de empresas patológico y se aplicará la teoría del *levantamiento del velo* con la intención de proteger los derechos de los trabajadores afectados. De esta forma estos grupos se integran en su conjunto dentro del art. 1.2. ET, calificando al grupo como empleador de los trabajadores, como único empleador⁵⁸. En estos supuestos requerirá la simple concurrencia de algún elemento adicional establecido por la jurisprudencia para extender la responsabilidad solidaria entre ellos, sin la necesidad que se demuestre un fraude hacia los derechos de los trabajadores.

Los elementos adicionales especificados por el Tribunal Supremo para entender que se está ante una *empresa de grupo* con responsabilidad solidaria de las obligaciones en materia de personal son básicamente: confusión de plantillas, confusión patrimonial o unidad de caja, y utilización fraudulenta de la personalidad jurídica o ejercicio abusivo de la relación unitaria. En este sentido, no es necesario que en cada caso concurren de forma acumulativa cada uno de los elementos señalados, es suficiente con que concurra alguno de ellos.

⁵⁶ SSTSJ de Cataluña de 13 de marzo de 2014 (Rec. 661/2013, Sala de lo Social), 30 de abril de 2014 (Rec. 5659/2013, Sala de lo Social), de 24 de julio de 2014 (Rec. 3814/2014, Sala de lo Social) y 9 de septiembre de 2014 (Rec. 3904/2014, Sala de lo Social) y del País Vasco de 15 de septiembre de 2015 (Rec. 13/2015, Sala de lo Social).

⁵⁷ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral ...*, ob. cit. pp. 56 y 57.

⁵⁸ SSTJ de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014, Sala de lo Social), de 21 de mayo de 2015 (Rec. 257/2014, Sala de lo Social) y de 26 de marzo de 2014 (Rec. 86/2014, Sala de lo Social), “en puridad no existe una titularidad jurídica empresarial de cada una de las sociedades demandantes, pues aun formalmente distintas, actúan en realidad como una única empresa, constituyendo pues un verdadero empresario, con la responsabilidad solidaria que de ello se deriva para todas las sociedades que integran formalmente el grupo”.

4.3.1. Confusión de plantillas

La confusión de plantillas se identifica con la prestación de trabajo indistinta, de forma simultánea o sucesiva, a favor de varios de los entes integrantes del grupo⁵⁹. Por tanto, la relación de trabajo es única, cuyo titular es el grupo en su condición de sujeto real y efectivo de la explotación unitaria por cuenta de la que prestan servicios los trabajadores⁶⁰.

La confusión de plantillas es, normalmente, una situación creada por las empresas del grupo, pero se puede producir también por la aplicación de un régimen convencional común en el grupo de empresas que permita la movilidad del personal de una entidad a otra. En estos supuestos, es el convenio colectivo el que configura el elemento de una plantilla única del grupo de empresas, con independencia de la utilización que hagan de esta facultad las empresas del grupo⁶¹. Un ejemplo de esta cuestión son las entidades integradas en el Grupo RTVE que se rigen por un convenio colectivo único que permite la movilidad entre las distintas entidades y sociedades que integran el grupo⁶².

Sin embargo, no todas las fórmulas de cooperación tienen como fin la creación de una *empresa de grupo*. No se está ante un funcionamiento unitario cuando los grupos de sociedades centralizan una serie de actividades y tareas en aras de evitar duplicidades en los puestos y conseguir un sistema eficiente, o cuando se externalicen las funciones de administración y dirección, incluso es posible que una de las empresas del grupo tenga como objeto social la prestación de dichos servicios⁶³.

4.3.2. La confusión patrimonial o la unidad de caja

La confusión patrimonial no hace referencia a la composición y participación en el capital de cada sociedad en las otras del grupo⁶⁴, sino a la pertenencia y utilización del patrimonio social de forma indistinta. Ello no supone que las sociedades no puedan compartir infraestructuras o medios de producción comunes, siempre que esté clara y formalizada la pertenencia común o la cesión del uso⁶⁵. En relación con las empresas públicas, la mayoría de grupos integrados por varias empresas suelen responder a estructuras donde el capital social de las empresas filiales está participado al 100% por la sociedad matriz que, a su vez, es propiedad íntegramente de un organismo público o de la Administración⁶⁶.

⁵⁹ STS de 29 de septiembre de 2015 (Rec. 1/2015, Sala de lo Social), (FJ. 14).

⁶⁰ Así lo determina la STSJ de Extremadura de 21 de marzo de 2013 (Rec. 20/2013, Sala de lo Social) en relación con el grupo de empresas público Avante (FJ. 2).

⁶¹ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral...*, ob. cit. p. 66.

⁶² STSJ de Madrid de 24 de abril de 2001 (Rec. 477/2000, Sala de lo Social) (FJ. 3).

⁶³ STS de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014, Sala de lo Social), (FJ. 4).

⁶⁴ Aunque la participación de una empresa en otra pueda alcanzar porcentajes muy elevados o incluso la totalidad del capital de una de ellas esté participado por otra sociedad del grupo. SSTS de 28 de enero de 2014 (rec. 16/2013, Sala de lo Social) y de 25 de septiembre de 2013 (Rec. 1/2013, Sala de lo Social).

⁶⁵ STS (Sala de lo Social) de 4 de abril de 2014 (Rec. 132/2013).

⁶⁶ Ejemplo de un grupo de empresas públicas donde el Tribunal Supremo no apreció “empresa de grupo”

En relación con el elemento anterior se encuentra la unidad de caja, que supone el grado extremo de la confusión patrimonial. Es lo que ha denominado el Tribunal Supremo como *permeabilidad operativa y contable*⁶⁷. Ello no supone que no pueda utilizarse la técnica de *cash poolig*, que supone la gestión centralizada de la tesorería de los grupos de empresas o para sociedades con muchas delegaciones, porque en estos casos no hay confusión patrimonial, sino que es un mero sistema contable. En referencia a las empresas públicas, hay que llamar la atención de que tienen un sistema contable distinto a las empresas privadas. Las cuentas de las sociedades mercantiles públicas se integran en las cuentas de la Administración que tenga la titularidad de sus acciones. Ello no supone que a efectos laborales exista un grupo con las entidades integrantes en las cuentas de dicha Administración, ni con la Administración propiamente.

Un ejemplo de extensión de responsabilidad solidaria del Ayuntamiento frente a los trabajadores de una sociedad municipal es cuando esta carece de ingresos propios y es el Ayuntamiento quien realiza transferencias de forma directa, que no subvenciones, porque de no ser por estas aportaciones la sociedad no es viable⁶⁸. También es posible que se declare la existencia de un grupo de empresas a efectos laborales y la extensión de responsabilidad solidaria en el grupo formado por la Administración y una fundación. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid apreció que existía confusión de plantillas y patrimonios entre la Universidad Autónoma de Madrid y la Fundación General y la Asociación de Antiguos Alumnos de dicha universidad⁶⁹.

4.3.3. Utilización fraudulenta de la personalidad jurídica o el ejercicio abusivo de la dirección unitaria

El elemento de la utilización fraudulenta de la personalidad jurídica responde a la creación de una sociedad que quiere evitar las responsabilidades en cuestiones de personal. A ello responde la denominada doctrina del *levantamiento del velo* en los supuestos de existencia de una empresa real y otra empresa *pantalla* que sirve para eludir las responsabilidades sociales de la primera. Este es el supuesto típico de los denominados grupos de empresas patológicos.

El ejercicio abusivo de la dirección unitaria se produce cuando la dirección se ejerce anormalmente y causa perjuicio a los trabajadores, persiguiendo únicamente el beneficio del grupo o de la empresa dominante⁷⁰. Pero, en cambio, la dirección unitaria de varias entidades empresariales no es suficiente para entender la existencia de *empresa de grupo* a efectos

fue el integrado por TRAGSA, que como sociedad matriz era titular del 100% del capital de la sociedad TRAGSATEC. STS de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014, Sala de lo Social), (FJ. 4).

⁶⁷ STS de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014, Sala de lo Social), (FJ. 4).

⁶⁸ STSJ de Andalucía de 23 de mayo de 2013 (Rec. 29/2012, Sala de lo Social).

⁶⁹ STSJ de Madrid de 20 de junio de 2014 (Rec. 311/2014, Sala de lo Social)

⁷⁰ SSTs de 21 de mayo de 2015 (Rec. 257/2014, Sala de lo Social) y de 20 de octubre de 2015 (Rec. 172/2014, Sala de lo Social).

de la responsabilidad de obligaciones sociales⁷¹, porque si no hay abuso es una consecuencia lógica del grupo de empresas⁷². Esta posición ha sido mantenida también por la jurisprudencia comunitaria que no considera empresario, a los efectos de la Directiva 98/59/CE⁷³, a la empresa matriz de un grupo que decide sobre las extinciones laborales de sus filiales⁷⁴.

La dirección unitaria es intrínseca a la personificación de entes públicos de la Administración. Como se ha analizado anteriormente, es a la administración matriz a quien corresponde la dirección estratégica, la evaluación de los resultados de la actividad y el control de eficacia tanto de los organismos autónomos como de las entidades públicas empresariales. Esta circunstancia por sí sola no puede suponer extender la responsabilidad solidaria a la administración matriz respecto de las obligaciones laborales contraídas por estos entes y sus trabajadores. Es necesario que se observe con claridad que se ha utilizado la personificación instrumental independiente con una voluntad defraudadora o que concurren otro de los elementos adicionales como la confusión de plantilla o patrimonial⁷⁵.

4.4. Un supuesto especial: la extensión de responsabilidad laboral de los medios propios a su administración matriz

La doctrina⁷⁶ y la jurisprudencia ha venido admitiendo sin matices la posibilidad de considerar un grupo de empresas a efectos laborales o una *empresa grupo* al conjunto integrado por un ente público y sus empresas públicas⁷⁷ o a un conjunto de sociedades mercantiles públicas⁷⁸ cuando se identifican los elementos definidos por la jurisprudencia para extender la responsabilidad solidaria a todo el grupo y concretamente a la entidad matriz, que puede ser la propia Administración territorial.

⁷¹ SSTs de 16 de enero de 1998 (Rec. 2365/1997, Sala de lo Social), de 23 de octubre de 2012 (Rec. 351/2012, Sala de lo Social) y de 29 de diciembre de 2014 (Rec. 83/2014, Sala de lo Social).

⁷² STS de 27 de mayo de 2013 (Rec. 78/2012, Sala de lo Social) (FJ. 10).

⁷³ Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DOUE núm. 225, de 12 de agosto de 1998).

⁷⁴ STJUE de 10 de septiembre de 2009 (asunto C-44/08). También esta doctrina ha sido recogida por las STS de 27 de mayo de 2013 (Rec. 78/2012, Sala de lo Social), (FJ. 9); de 19 de diciembre de 2013 (Rec. 37/2013, Sala de lo Social), (FJ. 7); de 26 de marzo de 2014 (Rec. 158/2013, Sala de lo Social) (FJ. 8); de 4 de abril de 2014 (Rec. 132/2013, Sala de lo Social), (FJ.2); de 20 de mayo de 2014 (Rec. 276/2013, Sala de lo Social) y de 21 de mayo de 2014 (Rec. 182/2013, Sala de lo Social).

⁷⁵ Son varias las resoluciones que han aplicado la teoría del levantamiento del velo para exigir responsabilidad solidaria a la administración matriz, por ejemplo, la STS de 17 de febrero de 2014 (Rec. 142 y 143/2013, Sala de lo Social). En este caso, la sentencia incorpora un elemento interesante al tratarse de una Administración pública y es la posibilidad de aplicar en estos supuestos la técnica de control de la actuación administrativa de la desviación de poder. Un análisis de esta sentencia en PRECIADO DOMÈNECH, C. H., *Los grupos de empresas tras las últimas reformas*, ob. cit., pp. 94 y ss.

⁷⁶ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral ...*, ob. cit. pp. 74 y ss.

⁷⁷ Entre otras, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 24 de abril de 2001 (Rec. 477/2000, Sala de lo Social), en el caso del Grupo RTVE.

⁷⁸ Entre otras, por ejemplo, la STSJ de Extremadura de 21 de marzo de 2013 (Rec. 20/2013, Sala de lo Social) en relación con el grupo de empresas público.

En este sentido especial interés tiene el análisis concreto de los medios propios personificados. Como se ha adelantado, la Administración o el ente matriz tiene con estas entidades filiales una especial relación de control y por ese motivo sus relaciones se articulan mediante encargos directos sin necesidad de aplicar las normas de la contratación pública. La declaración como medio propio es una técnica organizativa administrativa y el reconocimiento de una personalidad jurídica independiente es solo a efectos instrumentales, porque es una administración matriz quien ejerce un control y dirección relevantes de la entidad. En estos supuestos no puede considerarse a los medios propios como «terceros» respecto de su Administración o entidad matriz⁷⁹.

En estos supuestos la relación entre Administración o ente matriz y su medio propio debe ser reconducida a la consideración de una «posición empresarial plural» del artículo 1.2 del ET, derivando la responsabilidad solidaria de las obligaciones laborales entre ellos⁸⁰.

Solución distinta ha sido aplicada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en el supuesto de responsabilidad por deudas contraídas con la Seguridad Social. En este supuesto ha considerado que la calificación como grupo de empresas a efectos laborales no es acertada en la relación entre una administración matriz y una sociedad mercantil pública que es calificada como *medio propio*⁸¹. Ello no implica que no exista responsabilidad solidaria entre la administración matriz y el medio propio por las deudas contraídas con la Seguridad Social o por las obligaciones laborales como empresario, pero esta responsabilidad no se encauza por aplicación de la doctrina laboral de empresa de grupo sino por la propia configuración jurídica de *medio propio*. En palabras del Tribunal Supremo “el «medio propio» tiene unas grandes similitudes con el «grupo de empresas» en supuestos como el de autos en razón no solo al control sino también a la confusión patrimonial y el funcionamiento en favor del ente local en régimen de cuasi exclusividad”. Sin embargo, “no resulta apropiada la denominación «grupo de empresas» entre un ente público y una sociedad controlada por aquel. [...] En una concepción más avanzada y acorde con las realidades socioeconómicas actuales, estamos ante lo que califica un «medio propio» de los entes públicos. Tales medios propios pueden ser equiparados, a efectos de la responsabilidad solidaria por deudas a la Seguridad Social, a lo que en el sector privado se califica como «grupo de empresas»”⁸².

La doctrina mantenida por el Tribunal Supremo en esta resolución puede parecer alejada de la posición de aplicar las consecuencias del grupo de empresas a efectos laborales a la Administración y sus medios propios, pero no es así. En estos supuestos parece

⁷⁹ ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral ...*, ob. cit. p. 81.

⁸⁰ *Ibidem*, ob. cit. p. 81. El Tribunal Supremo ha mantenido la existencia de una “posición empresarial plural (ex art. 1.2.ET)” por ejemplo, en la encomienda de gestión de la empresa pública EPSA por parte de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía al apreciar elementos que desvirtúen la independencia de ambas entidades (STS de 14 de mayo de 2014 (Rec. 1467/2013, Sala de lo Social) o en la de la Junta de Galicia al Instituto Gallego de la Vivienda y el Suelo (STS de 11 de julio de 2012 (Rec. 1591/2011, Sala de lo Social).

⁸¹ STS de 13 de junio de 2019 (Rec. 6701/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo).

⁸² STS de 13 de junio de 2019 (Rec. 6701/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo) (FJ. 7).

extender directamente la responsabilidad solidaria de las obligaciones laborales contraídas por un medio propio a su Administración o ente matriz sin necesidad de apreciar elementos adicionales a la propia configuración como medio propio personificado. Es decir, sin considerarlos empresa de grupo⁸³.

5. A modo de conclusión

La ausencia de una regulación específica de los grupos de empresas a efectos laborales y la compleja jurisprudencia sobre la *empresa de grupo* basada en indicios sobre la relación entre los entes integrantes de un grupo de empresas dificulta que en la práctica se proceda a extender la responsabilidad al grupo como empresario. Ello obliga a una judicialización de los casos y que sean los tribunales quienes valoren en cada caso si concurren las circunstancias adicionales para determinar una responsabilidad solidaria a efectos laborales con el objetivo de proteger al trabajador que presta servicios en el grupo.

En el caso de los grupos públicos de empresas, esa complejidad se acentúa por la propia regulación de la organización administrativa y la diversidad de entes con régimen jurídico singular que integran el sector público. Sin embargo, que la Administración configure el sector público con diferentes entes instrumentales bajo el principio de autoorganización no puede suponer que la responsabilidad como empleadora de la Administración quede diluida y afecte a los derechos laborales de los trabajadores que prestan servicios en el grupo de empresas. En estos casos, es posible extender la responsabilidad solidaria a la Administración o ente público matriz respecto de las obligaciones laborales contraídas entre los entes integrantes del grupo y sus trabajadores cuando se aprecien los elementos adicionales especificados por la jurisprudencia para declarar una *empresa de grupo*: confusión de plantillas, confusión patrimonial o unidad de caja. Incluso es posible que se aplique la teoría del *levantamiento del velo* y se declare un grupo de empresas patológico cuando la Administración utilice la personalidad jurídica independiente de sus entes de forma fraudulenta o haga un ejercicio abusivo de la relación unitaria.

⁸³ La Sala de lo Social del Tribunal Supremo ya había apuntado esta doctrina. STS de 22 de julio de 2015 (Rec. 325/2014, Sala de lo Social). En este supuesto el Tribunal Supremo no declara que exista un grupo de empresas patológico porque “el hecho de que “Sevilla Global S.A.” sea propiedad del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla o esté financiada por fondos municipales no significa que actúen en el tráfico jurídico como un grupo de empresas, sino como un ente local y una sociedad instrumental creada por este organismo.” Sin embargo, declara la responsabilidad solidaria al Ayuntamiento ya que “es el empresario real de los trabajadores afectados por el despido colectivo, ya que para se establezca una independencia de responsabilidades entre las sociedades municipales y sus trabajadores y el ente local propietario de sus acciones, es necesario que estas empresas actúen autónomamente, organizando sus recursos y su patrimonio, obteniendo ingresos propios, encargándose de una competencia municipal para desempeñarla como gestora del servicio público, situación que no concurre.” (FJ. 7).

5. Bibliografía

- AMOEDO SOUTO, C. A., “Los encargos a medios propios e instrumentales: ¿hacia un nuevo comienzo?”, en AA.VV. *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018, pp. 369-409.
- DE LA PUEBLA PINILLA, A., “Temporalidad en el empleo público”, *Revista de Derecho Laboral VLex*, núm. 5, 2022 (en prensa).
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Reformas laborales y Administraciones públicas*, Valladolid, Thomson Reuters, 2013.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M., *Empleo y prestación de servicios en la Administración Pública*, Valladolid, Lex Nova, 2006.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., *Sector público empresarial e instituciones paraconcursales*, Barcelona, Marcial Pons, 2004.
- DÍEZ SASTRE, S., y MARCOS PEÑAS, E., “La convergencia de las reglas de contratación pública y disciplina presupuestaria en el sector público instrumental”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 205, 2020, pp. 125-156.
- FUERTES LÓPEZ, M., *Grupos públicos de sociedades*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- MALARET GARCIA, E. y PADRÓS CASTILLÓN, X., “La col-laboració publicoprivada en el procés d’execució dels plans finançats amb fons NextGenerationEU: més enllà de la tradicional distinció entre formes organizativas i formes contractuals, l’especial rellevància de les subvencions” *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 63, pp. 39-60.
- MARTÍN JIMÉNEZ, R., “E.R.E’s en el sector público: notas para un debate”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 833/2011.
- MATILLA MAHÍQUES, L., *La estructura organizativa y el régimen jurídico de las sociedades mercantiles públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- MERCADER UGUINA, J., “El desconcertante mundo de los grupos “laborales” de empresas y sus nuevas formulaciones jurisprudenciales” en AA. VV. *Estudios sobre el futuro Código Mercantil: libro homenaje al profesor Rafael Illescas Ortiz*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, pp. 483-498.
- MORENO GENE, J., *Los grupos de empresas públicos. Identificación del empresario responsable*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P. G., *Los grupos de empresas en el Derecho del Trabajo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2021.
- PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la Función Pública, régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2020.
- PRECIADO DOMÈNECH, C. H., *Los grupos de empresas tras las últimas reformas*, Albacete, Bomarzo, 2014.
- RAMOS MORAGUES, F., “Incidencia de la reforma laboral en el empleo público”, *LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3, 2022, pp. 142-155.

ROQUETA BUJ, R., “Los trabajadores indefinidos no fijos: estabilidad versus igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, núm. 442, 2020, pp. 23-61.

ROQUETA BUJ, R., *El empresario Público. La gestión del personal laboral tras la nueva Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor, Aranzadi, 2018.

SANTIAGO IGLESIAS, D., “Empresas locales”, VELASCO CABALLERO, F., (dir.) *Tratado de derecho económico local*, Madrid, Marcial Pons, 2017, pp. 153-189.