



LA SUBROGACIÓN EMPRESARIAL EN LOS PROCESOS DE REVERSIÓN DE CONTRATAS Y CONCESIONES ADMINISTRATIVAS ANTE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DIGITALIZADA

THE BUSINESS SUCCESSION IN THE REVERSION PROCESSES OF CONTRACTS AND ADMINISTRATIVE CONCESSIONS BEFORE A DIGITALIZED PUBLIC ADMINISTRATION

Emma Rodríguez Rodríguez

Profesora Contratada Doctora (Acreditada a TU) de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo.
emmarodriguez@uvigo.es

Recibido: 22/07/2019

Aceptado: 07/11/2019

© 2019 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Lan honen abiapuntua dira zerbitzu publikoaren kudeaketan diharduten enpresa pribatuek haien langileei aplikatzen dieten erregimenean dauden ziurgabetasun juridikoak. Bereziki, artikulua honek, gaur egunean itzulketa egoeran dauden enpresei erreparatzen die. Lan honen metodologia gauzatu da Sektore Publikoaren Kontratuen Legearen ikerketa eta azterketaren gainean, enpleguaren egonkortasunaren alde, zenbait erabaki judizialen aurrean, bai nazionalak, bai Europako Justizia Epaitegiarenak, azken honek, irizpide bateratua jarraitzen ez dutenak. Enpresa-transmisioaren kontzeptua aztertu da, 2001/23/EK Arauaren arabera. Haren zailtasunak handitzen dira Administrazioaren digitalizazioaren aurrean. Ondorio nagusia da legegintzako esku-hartze bat beharrezkotzat jotzen dela.

Gako-hitzak: enpresaren ondorengotza; itzulketa; administrazio digitala.

Resumen: Este trabajo parte de las importantes incertidumbres jurídicas respecto el régimen aplicable a los trabajadores contratados por las empresas privadas concesionarias de la gestión de los servicios públicos que actualmente se encuentran incurso en un proceso de reversión. La metodología de este trabajo se ha articulado sobre el estudio normativo y el análisis de la Ley de Contratos del Sector Público (LCP) que apuesta por la estabilidad en el empleo, frente a ciertos pronunciamientos judiciales, tanto nacionales como del Tribunal de Justicia Europeo (TJUE), que no siguen un criterio uniforme. Se ha analizado el concepto jurídico de transmisión de empresa, según la Directiva 2001/23/CE, cuyas dificultades se acrecientan ante la digitalización de la Administración. La principal conclusión es que se hace necesaria una intervención legislativa en este ámbito para restaurar la seguridad jurídica.

Palabras clave: sucesión de empresa; reversión; administración digital.

Abstract: This work is based on important legal uncertainties regarding the regime applicable to workers hired by private companies that are concessionaires for the management of public services, which are currently undergoing a process of reversal. The methodology of this work has been articulated on the normative study and the analysis of the Law on Public Sector Contracts. This law is committed to job stability compared to certain judicial pronouncements, both national and of the European Court of Justice (ECJ), which do not follow a uniform criterion. The legal concept of business transfer has been analyzed, according to Directive 2001/23/EC, whose difficulties are increased by the digitalization of the Administration. The main conclusion is that legislative intervention in this area is necessary to restore legal certainty.

Keywords: business succession; reversion; digital administration.

Sumario

1. La externalización en la gestión de los servicios públicos en el contexto de la digitalización.—2. La reversión administrativa como transmisión de empresa. 2.1. Aplicación de la Directiva 2001/23/CE. 2.2. Efectos de la consideración como transmisión de organización en la Administración digitalizada. 2.3. Especial referencia a la incidencia de cláusulas convencionales.—3. La estabilidad en el empleo *versus* el acceso a la función pública.—4. A modo de conclusión: ¿un nuevo horizonte?—5. Bibliografía.

1. La externalización en la gestión de los servicios públicos en el contexto de la digitalización

La llamada «cuarta revolución industrial» (Schwab, 2016) ha supuesto un importante cambio en la forma de concebir la organización productiva, dando lugar a nuevos usos y costumbres de la ciudadanía ante los que la Administración Pública no debe —ni puede— permanecer al margen. En efecto, la Administración Pública y, en concreto la Administración General del Estado —AGE—, puso en marcha un proceso de transformación digital del servicio público hace más de una década. Concretamente, el modelo de gobernanza TIC comenzó a implantarse en nuestro país a través de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que regulaba la plena adecuación al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración electrónica. A partir de ese momento, el objetivo de una Administración exclusivamente digital se convirtió en una realidad ineludible, aunque con sucesivos aplazamientos que han ocasionado que no se haya alcanzado a día de hoy.

Desde 2014, se persiguió potenciar la administración digital a través de la organización de los instrumentos operativos de las TIC con la creación de instituciones específicas, entre las que destacan la Comisión Estratégica TIC y la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado¹. El Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado —Estrategia TIC 2015-2020²— se adoptó casi simultáneamente al impulso que supuso la cumbre europea de Tallín, donde la propia Comisión Europea se comprometió con los principios del Plan de Acción de la Ad-

ministración electrónica 2016-2020. En el año 2015 se aprobaron dos importantes normas que recogieron esas claves para conseguir una administración digital al año siguiente, en octubre del año 2016, fueron la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público³.

No obstante, el pasado 4 de septiembre de 2018 se publicó el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto⁴, que modifica la Disposición Final de la Ley 39/2015, con el objeto de posponer, de nuevo, en este caso hasta 2020, la entrada en vigor de algunos preceptos de las leyes de procedimiento administrativo y de régimen jurídico. Este nuevo retraso ha sido objeto de críticas por muchos expertos, mientras que otros destacan que puede convertirse en una oportunidad para analizar con realismo los recursos y las carencias existentes y trazar una estrategia que haga posible realmente el plan de transformación digital (Cerrillo, Alguacil, González y Moro, 2016; Almonacid y Sancliment, 2016).

Sea como fuere, la Administración digital española está llamada a convertirse en una realidad más pronto que tarde, ante el riesgo de quedar más desfasados respecto de los países vecinos. De hecho, el 12 de febrero de este mismo año, el parlamento europeo ha aprobado una resolución impulsando la inteligencia artificial y la robótica. Subraya que el apoyo a la inteligencia artificial debe centrarse en sectores estratégicos de la industria de la Unión y que aporten más valor al interés público general. Por eso hace hincapié en que los Estados miembros han de invertir en investigación y desarrollo en este sector, así como programas de formación para ayudar a los empleados públicos a adoptar la inteligencia artificial y la robótica en el desempeño de sus funciones, con el principal objetivo de «calmar los temores» en relación con el manejo de los datos personales del administrado y, en términos generales, generar confianza⁵.

Paralelamente a ese proceso de digitalización de la administración pública, la importante crisis económica mundial de la primera década de este siglo, ha traído de la mano un retraimiento económico en la inversión en el sector público e importantes modificaciones legislativas en el ámbito del empleo privado, como plasmó el Informe n.º 87 de la OIT sobre «El comercio y el empleo en la crisis mundial», de 10 de diciembre de 2010, que analizó los cambios de consumidores y empresarios después de la quiebra de *Lehman Brothers*, y concluyó que existe la necesidad de que los países adopten medidas sectoriales enfocadas a la creación de empleo, sin distinción de sector público o privado.

Ante esta situación de retraimiento económico, el recurso a la técnica de la descentralización productiva se generalizó en el ámbito público, en el que se implantó con normalidad en las actividades auxiliares para el funcionamiento cotidiano (vigilancia, mantenimiento, limpieza...), pero también en las necesarias para prestar servicios a los ciudadanos por encargo normativo o asunción voluntaria de las administraciones correspondientes (Gárate, 2018). La generalización del recurso a la subcontratación por parte de la Administración se amparó, *ab initio*, en las posibilidades de gestión más flexibles que ofrecía la libertad de empresa frente a la encorsetada normativa administrativa. De hecho, el auge de la privatización de los servicios públicos ya provenía de la corriente europea neoliberal que desde los años ochenta había exaltado las bondades del libre comercio y la competencia como medidas para garantizar la eficacia y la eficiencia en la Administración (Castillo, 2017). En otras palabras, se ha aprovechado de forma recurrente el sistema de contratación pública, «cuyos límites se perfilaban muy difusos» (Monereo, 2015: 13), para dotar de personal a la organización administrativa, pero omitiendo los trámites obligados en ese sector relativos a la convocatoria pública y al consiguiente sistema reglado de selección que se estableciese legalmente. En efecto, la externalización en la gestión de los servicios públicos respondió a dos objetivos claros: la contención del déficit público y «la reducción de platillas». La Ley por la que se convalidó el RD Ley 3/2012, sobre la reforma laboral del año 2012⁶, en su propio preámbulo se refería a la necesidad de «contener la expansión del gasto público», lo que simultáneamente se aprovechó para justificar las medidas adoptadas en relación con la limitación en contratos mercantiles y de alta dirección del sector público, en aras de «reducir el déficit público».

Lo cierto es que la Reforma influyó de manera sustancial en las posibilidades de creación e incremento de empleo en el sector público. Por un lado, se paralizó la oferta de empleo sustancialmente y, por otro lado, al contrario que el sector privado, no se fomentó la

flexibilidad de las condiciones de trabajo, sino que se incentivó directamente la reducción de las plantillas. En particular, respecto del personal laboral resultaban de aplicación medidas como el despido por causas objetivas, pero se excluyó legalmente la opción de vías alternativas como la suspensión o reducción de jornada. Junto a estas cuestiones, se regularon otras más particulares que afectaban a la limitación del encadenamiento de contratos temporales, a los topes en la retribución del personal directivo o controles de faltas de asistencia y cumplimiento de una jornada laboral mínima —en cómputo anual— para todo tipo de empleado público (López, 2013).

La reacción de las Administraciones públicas recurriendo de modo generalizado a la técnica de contratos con empresas, amparándose en que serán posibles todos los que no supongan «servicios que impliquen el ejercicio de la autoridad inherente a los servicios públicos», ha conllevado que en muchos casos se haya incurrido en una cesión ilegal de personas trabajadoras, prohibida por el art. 43 ET⁷, al traspasarse los límites dispuestos en el EBEP⁸ que impiden que se trate del «ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades gubernativas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas»⁹. Es más, se ha llegado a producir un fenómeno de empresas multiservicios que se encargan de la gestión integral de actividades de todo tipo (limpieza, basuras, alumbrado, mantenimiento...) que «surgen de las antiguas empresas contratistas dedicadas a la contratación de obras públicas», sobre todo (Esteve, 2016: 79). Es decir, las exigencias impuestas desde los organismos europeos sobre la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria de España han sido gestionada por nuestros gobernantes adelgazando los derechos de los empleados públicos (López, 2018) y, en consecuencia, se ha visto afectado el Estado del bienestar y sus servicios básicos. Además, ese supuesto ahorro de costes se traduce en un empleo tendencialmente precario (Rodríguez-Piñero, 2016), en especial cuando el adjudicatario del servicio público inicial subcontrata total o parcialmente la actividad, dando lugar a una «larga cadena de empresas secundarias» o en inferiores niveles respecto del cesionario inicial (Rodríguez, 2018: 4).

Ante el escenario descrito, parece que ya se puede adivinar la situación de especial vulnerabilidad e inseguridad jurídica que se puede producir con la implantación total de la Administración digital respecto de las personas trabajadoras que prestan sus servicios a través de una subcontrata y desarrollan una actividad «desmaterializada» que tienda a serlo mucho más. Tras la crisis financiera se ha producido una «vuelta a lo público», entre otros factores relativos a la pro-

tección y garantía de derechos sociales y ecológicos, porque el resultado de análisis y estudios pusieron de manifiesto el mayor coste público de los servicios privatizados e incluso se constató un deterioro en la calidad de esos servicios externalizados (Esteve, 2017).

El actual fenómeno de la reversión de los servicios públicos supone una oportunidad para poner en valor el empleo en el sector público pero, a la vez, se corre el riesgo de que tal reorganización, junto con la digitalización, implique una importante destrucción de puestos de trabajo. Resulta muy importante delimitar y aclarar en qué situaciones nos encontramos antes una subrogación empresarial, con las consabidas consecuencias que ello implica a favor de la estabilidad en el empleo, más aún en actividades desmaterializadas. A estas incertidumbres —o, al menos parte— intentó responder la Ley 9/2017, de contratos de sector público¹⁰, si bien ha dado lugar a numerosos paradigmas en las relaciones laborales, como demuestra la prolíja jurisprudencia interna y europea que han interpretado la normativa aplicable.

Cabe destacar positivamente, no obstante, que la LCSP reconoce la incorporación de los criterios sociales a «toda la contratación pública» de manera «transversal y preceptiva», al entender que repercutirán favorablemente en la relación «calidad-precio» y en la «mejor eficiencia en la utilización de fondos públicos» (art. 1.3 LCSP). Precisamente a estos objetivos responde la creación de la Comisión Interministerial prevista por el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo¹¹. Pero, más concreto es el art. 130 LCSP que ratifica la obligación del nuevo empresario contratista o concesionario de asumir los contratos laborales de las anteriores empresas prestatarias del servicio, es decir, resultará de aplicación el art. 44 ET, sobre la sucesión de empresa. Ahora bien, a pesar de la claridad que intentó aportar el legislador, la coordinación entre ambos sistemas jurídicos —el laboral y el administrativo— hace que en la práctica se produzcan ciertas distorsiones como ha indicado la doctrina (Rodríguez, 2018).

En todo caso, las posibilidades de la Administración son varias: puede producirse el cese de la prestación del servicio, sin solución de continuidad, por decisión de la Administración, o la continuación del servicio. En este segundo escenario, la actividad podrá estar prestada por una nueva empresa, bien por la cesión voluntaria de la contrata por el adjudicatario inicial a un tercero, bien por la asunción del servicio público por un nuevo empresario privado, tras el correspondiente proceso de licitación, o puede ocurrir que sea la propia Administración la que pasa a ocuparse de manera directa del servicio público, a través de rescate o reversión de la contrata. Es sobre este último supuesto sobre el que se centrarán las siguientes páginas de

este estudio, teniendo en cuenta la repercusión en el empleo dentro del proceso de implantación completo de la digitalización de la Administración, previsto para 2020.

En efecto, el proceso de la reversión o «remunicipalización» en la gestión de servicios públicos por las Administraciones Públicas ha puesto de manifiesto importantes quiebras del ordenamiento jurídico respecto de los trabajadores de las empresas contratistas o concesionarias, una vez que esas actividades que se habían descentralizado —la mayoría relacionados con servicios sociales— vuelven a prestarse bajo el régimen jurídico del sector público (Sala, 2018). El primero de esos problemas laborales vendrá dado por la determinación de si las reversiones suponen, por sí mismas, una transmisión de empresa, en el sentido de la Directiva 2001/23/CE¹² y del art. 44 del ET. La respuesta habrá que buscarla en la interpretación jurisprudencial, tanto del Tribunal de Justicia, como del Tribunal Supremo. Y, de resultar aplicable esta normativa, aclarar los supuestos en los que propiamente es una transmisión de empresa y sus efectos, teniendo en cuenta las especialidades previstas en los convenios colectivos o pliegos de condiciones que, en su caso, resultasen aplicables.

Finalmente, la otra cuestión importante, a efectos laborales, es determinar como la compatibilidad de los derechos derivados del régimen jurídico aplicable a esos trabajadores de las contrata o de las concesionarias, respetando los principios constitucionales (arts. 23.2 y 103.3 CE) y de normativa ordinaria (arts. 55 y ss. EBEP¹³) sobre las garantías en el acceso a la función pública, sin vulnerar el derecho constitucional a la estabilidad en el empleo (Pérez, 2004) de los afectados.

2. La reversión administrativa como transmisión de empresa

2.1. Aplicación de la Directiva 2001/23/CE

Originariamente, en la Unión Europea, la normativa sobre la transmisión de empresa se centró en la perspectiva de los derechos mercantiles, recalcando la continuidad de los contratos de trabajo y la necesidad de su compatibilidad con el derecho de sociedades interno de cada país o, a lo sumo, también entre los Estados miembro que sean limítrofes y se vean

envueltos con asiduidad en supuestos de transmisiones transfronterizas. La actual Directiva 2001/23/CE va más allá y garantiza sin ambages la subrogación automática de los trabajadores, en la línea de las abundantes interpretaciones del Tribunal de Justicia. Otra novedad sumamente aplaudida resultó ser el intento aclaratorio de su propio ámbito de aplicación, es decir, del concepto de transmisión de empresa, precisamente para evitar las ventajas de una posible competencia desleal en materia de personal —*dumping social*— (Valdés, 2001).

No obstante, las propias peculiaridades del ámbito del sector público, así como por la complejidad definitoria del concepto legal de «transmisión de empresa» y las imprecisiones o vacíos normativos detectados sobre esta cuestión en el art. 1.1, b) de la Directiva 2001/23/CE causa de su transposición casi literal en el art. 44.2 ET, ocasionan que se presenten importantes dudas interpretativas a cerca de su inclusión o no en el ámbito aplicativo de la Directiva. Prueba de ello es la abundante jurisprudencia, tanto del Tribunal de Justicia, como de los Tribunales internos, que cuestionan la aplicación de las garantías previstas en la norma europea en cuanto a garantizar la continuidad de las relaciones laborales existentes en el marco de una unidad económica, con independencia del cambio de titularidad empresarial (Goñi, 2010).

Según el art. 1.1, b) de la Directiva 2001/23/CE, y su reproducción en el art. 44.2 del ET, existe «sucesión de empresa cuando la transmisión afecte a una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesorio». Ciertamente, la determinación de si existe o no sucesión empresarial va a depender en gran medida de las circunstancias que rodeen cada caso concreto o, en palabras del Tribunal de Justicia de la Unión Europea «exigirá tomar (...) en consideración todas las circunstancias de hecho características de la operación de que se trate»¹⁴.

Aun así, del análisis normativo se pueden extraer «dos elementos fundamentales que caracterizan y delimitan el concepto de transmisión de empresa» (Sala, 2018: 59). En primer lugar, en cuanto al denominado requisito «subjetivo», se refiere a que en efecto se haya producido el cambio de titularidad de una empresa, centro de trabajo o unidad productiva autónoma. Carece de relevancia, a estos efectos, el acto mediante el que se efectúe la transmisión —*mortis causa* o *inter vivos*—, así como el negocio jurídico concreto que se haya empleado —donación, arrendamiento, fusión, venta judicial, etc.—, incluso se incluyen supuestos en los que la transmisión no se produce de manera directa, sino por un tercero interpuesto¹⁵.

En segundo lugar, el elemento «objetivo», tiene que ver con la efectiva transmisión de un conjunto organizado de medios de producción, no tiene por qué ser la totalidad, basta con que lo transmitido permita llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesorio. Se trata de una fórmula muy abierta que pone de manifiesto el carácter expansivo y *ope legis* de la normativa comunitaria, sólo limitado por comprobar si ésta conserva su identidad tras la adquisición del nuevo empresario. Para facilitar la interpretación del objeto de la transmisión, el Tribunal de Justicia ha identificado ciertos criterios orientativos y una serie de «circunstancias de hecho» que deberán ser valoradas en su conjunto por los tribunales nacionales a la hora de dilucidar si se trata o no de un supuesto de sucesión empresarial protegido por la Directiva y el art. 44 ET.

Entre esos elementos se pueden citar: el tipo de empresa o de actividad, la transmisión o no de los bienes materiales; el valor de los bienes inmateriales en el momento de la transmisión; la sucesión o no de la plantilla; la transmisión o no de la clientela; las similitudes en la actividad empresarial antes y después del cambio de titular y valorar la eventual suspensión de la actividad¹⁶. Como se ha puesto de manifiesto, la propia jurisprudencia ha ido ampliando los márgenes regulatorios de las normas aplicables, acogiendo cada vez más supuestos y flexibilizando la importancia progresivamente de los elementos económicos o patrimoniales, y centrándose en la continuidad real del objeto empresarial, llegando a admitir la transmisión de la clientela por la nueva empresa¹⁷ o, incluso, la participación mancomunada en una actividad prohibida contra el derecho de la competencia cuyas consecuencias pretenden eludirse con la fragmentación y posterior desaparición empresarial¹⁸.

En relación con el sector público, no hay duda de que la Directiva también resultará de aplicación, como se desprende de su taxativa afirmación en el art. 1.1: «la presente Directiva será aplicable a empresas tanto públicas como privadas que ejerzan la actividad económica, con o sin ánimo de lucro». Seguidamente, en el art. 1.1, c), prevé una excepción respecto de los casos en que se produce una «reorganización administrativa de las autoridades públicas administrativas y el traspaso de funciones administrativas entre autoridades públicas administrativas». De tal modo que «escapan de su ámbito sólo los supuestos muy excepcionales», tanto que parte de la doctrina incluso ha negado la aplicabilidad de esta excepción en nuestro ordenamiento (Valdés, 2001: 19). Ahora bien, podría admitirse esa excepcionalidad cuando se trata de una reestructuración «pura» de administraciones, traspasándose determinadas funciones a otro organismo

público en sentido estricto (Castillo, 2017: 52). En otras palabras, cuando las actividades prestadas por una unidad administrativa cambien para ser realizadas por otra, creada *ad hoc* o existiese previamente¹⁹. O bien, cuando se trata de la cesión de competencias administrativas propias del poder público, es decir, funciones reservadas al personal funcionario, según el art. 9.2 EBEP²⁰.

Aun admitiendo esta excepción de la Directiva, debe interpretarse de manera restrictiva, pues la interpretación del TJUE ha matizado que no resultará excluida *per se* del ámbito de aplicación de la Directiva la transmisión cuyo cesionario sea una Administración Pública o un organismo a ella vinculado²¹. Al contrario, como resalta la doctrina (Rodríguez, 2018) y recoge la jurisprudencia²², los trabajadores afectados por una reestructuración en la que entra en juego la Administración, así como los casos de reversión, con independencia de la causa que la motive, también se encuentran tutelados por la Directiva para evitar el riesgo de desprotección de trabajadores afectados por estas externalizaciones de los servicios públicos o, en palabras del Tribunal, hay que tener en cuenta que «importantes categorías de trabajadores que ejercen actividades económicas podrían quedar privados de la protección prevista en la norma comunitaria»²³. Es más, especifica que el hecho de que «uno de los sujetos interesados sea un ayuntamiento no se opone, por sí sólo a la aplicación de la Directiva 2001/23»²⁴. En esta línea, el mismo Tribunal ha incluido en el concepto de trabajador a los efectos de disfrutar de la protección que otorga esta Directiva a «una persona que ha celebrado con el cedente un contrato para desempeñar un puesto de confianza», eso sí, «siempre que esté protegida como trabajador» por la normativa nacional y «cuenta con un contrato de trabajo en la fecha de la transmisión», lo que, de nuevo, remite al tribunal interno²⁵.

La principal consecuencia es que, como afirma la doctrina, desde que comenzó este fenómeno de la reversión o «remunicipalización», las reglas de la sucesión de empresa se aplican también a los supuestos de la reversión del servicio por la Administración (De La Puebla, 2016). En este sentido, la jurisprudencia europea se ha mostrado flexible a la hora de valorar la concurrencia de los requisitos que se exigen por la norma comunitaria intentando cobijar a cuántos más supuestos bajo ese «paraguas protector» de la Directiva (Bogoni, 2018: 602). El Tribunal ha reconocido que la norma «es aplicable a todos los supuestos de cambio, en el marco de las relaciones contractuales, de la persona física o jurídica responsable de la explotación de la empresa que contrae las obligaciones de empresario respecto a los empleados de la empresa»²⁶.

También ha considerado indiferente «el hecho de que la persona jurídica de que se trata en el litigio principal sea una empresa pública», en el sentido de que los bienes materiales o inmateriales han sido siempre titularidad o han estado vinculados a la empresa pública principal, lo que podría conllevar un problema para apreciar el requisito subjetivo sobre el efectivo cambio de titular²⁷. Sin embargo, el Tribunal considera irrelevante «la circunstancia de que los elementos materiales asumidos por el nuevo empresario no pertenecieran a su antecesor, sino que simplemente fueran puestos a su disposición por la entidad contratante, no puede excluir la existencia de una transmisión comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2001/23»²⁸.

Este razonamiento ha sido acogido, no exento de controversia, por el Alto Tribunal español, reconociendo la aplicación de la correlativa norma nacional (art. 44 ET)²⁹. En todo caso, como se expondrá a continuación, es en este punto donde la flexibilidad interpretativa de los requisitos de la transmisión de empresa de la Directiva y su carácter omnicompreensivo colisiona en ocasiones con la nuestra regulación interna, dando lugar a complicaciones derivadas del *nomen iuris*, pues con frecuencia los servicios objeto de la concesión o subcontratación pertenecen o están íntimamente relacionados con el organismo que los externalizó, cuya gestión ahora recupera. Es decir, la norma interna parece ser más estricta que la europea a la hora de establecer los presupuestos aplicativos del concepto de transmisión de empresa y esas limitaciones podrían implicar que únicamente se pueda calificar como una sucesión de actividad que no aparece recogida por los propios preceptos de la LCSP (arts. 15 y 17 se refieren a la «concesión de servicios» o «contratos de servicios»).

En conclusión, como se explicará a en las siguientes páginas, parece que la mera decisión de reversión no describe *per se* una subrogación ex art. 44 ET, debido, fundamentalmente a la interpretación restrictiva del requisito del traspaso afecte a «una organización productiva en sentido estricto», lo que se ha cuestionado respecto de servicios públicos o actividades que carezcan de un sustento físico y se apoyen, sobre todo, en recursos inmateriales, lo que precisamente caracterizará a la Administración digital.

2.2. Efectos de la consideración como transmisión de empresa en la Administración digitalizada

En efecto, la Directiva 2001/23/CE lo que establece para considerar que estamos ante un supuesto prote-

gido y, por extensión, también dentro del ámbito del art. 44 ET, es que se produzca una «continuidad efectiva de la actividad», es decir, que la nueva empresa retome total o parcialmente el mismo objeto social que la anterior, en caso contrario, no se tratará de un traspaso a estos efectos (Goñi, 2010: 309). Ahora bien, es irrelevante la titularidad de los elementos transmitidos, al igual que no resulta exigible que se intercambien elementos del activo material, pues habrá que diferenciar según el tipo de actividad sea «material» o con base patrimonial, o «inmaterial» o con base en su personal.

Según la jurisprudencia comunitaria, el art. 44.2 ET se refiere a la «entidad económica» de lo transmitido, superando así la concepción más patrimonialista y abriendo la puerta a que se pueda aplicar ese concepto a supuestos de transmisión de elementos de carácter inmaterial, pero que sí gozan de un importante valor económico (López, 2003). Ahora bien, la unidad económica debe gozar de «autonomía funcional suficiente», con anterioridad a la transmisión, pues como ha destacado la doctrina (Beltrán, 2017:13), los párrafos primero y cuarto del art. 6.1 de la Directiva se refieren a que habrá de conservarla, «intentando evitar la creación artificial de unidades productivas fraudulentas».

Pero, según el Tribunal de Justicia, tampoco se hará depender del nuevo empresario que se consoliden los derechos derivados del traslado supeditándolo a que se reanude de manera efectiva la actividad, por lo que bastará con que sea posible esa continuidad³⁰. Estos criterios jurisprudenciales han chocado en varias ocasiones con la interpretación de carácter más restrictivo (Goerlich y Nores, 2018) que ha hecho nuestro Tribunal Supremo negando la aplicación del art. 44 ET, en especial respecto de supuestos de reversión de contratos del sector de la restauración y hostelería en organismos públicos³¹.

Resulta fundamental, por tanto, reflexionar sobre la «identidad de la unidad productiva» y la «parte esencial» de la misma, al referirse a las actividades que descansan fundamentalmente en mano de obra, como los sectores de vigilancia o limpieza que se caracterizan por la ausencia de activos inmobiliarios, como reconoció hace años el Tribunal de Justicia³². Se trata de analizar la controvertida distinción entre las actividades «materializadas» y las «desmaterializadas», teniendo en cuenta la proliferación de los medios digitales en muchos sectores productivos y, en concreto, el porvenir de la «Administración digital» hace pensar que serán cada vez más frecuentes, y los procesos de recuperación o «remunicipalización» de servicios públicos seguirán produciéndose.

Pues bien, en un intento por delimitar el concepto de «entidad económica» sobre el que pivota la aplicación o no de la Directiva, es sabido que el Tribunal de Justicia ha diferenciado entre el concepto de «empresa/organización» y «empresa actividad», vinculando el primero a la necesidad de que el traspaso implique la transmisión de bienes materiales como base en la que descansa la organización de la empresa, mientras que, respecto del segundo, el elemento definitorio es el activo inmaterial sin el que la empresa perdería su identidad. En otras palabras, la interpretación judicial dota de cobertura jurídica al supuesto de «sucesión de plantilla», típico de aquellas empresas o sectores de actividad en los que la actividad descansa, fundamentalmente en la mano de obra, que será el conjunto de trabajadores —en todo o en un parte significativa— que el nuevo empresario asume para continuar con la actividad.

Esta jurisprudencia comunitaria ha admitido ese concepto de «empresa/actividad» en los tradicionales sectores «desmaterializados», con la advertencia de que se asuma «un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común que puede constituir una entidad económica»³³. Se trata de corroborar que existe un elemento de suficiente «entidad económica» que acredite que se ha traspasado la actividad y, por tanto, será de aplicación la Directiva, siendo indiferente el motivo o la vinculación —convencional, derivada de un pacto o similar³⁴— que haya llevado al nuevo cesionario a hacerse cargo de esa mano de obra.

Es más, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que la adquisición de los derechos de propiedad industrial sobre un software u otros elementos propios del desarrollo del sector industrial, constituyen un elemento suficiente, en ese ámbito de producción, para considerar que se ha producido una transmisión de empresa, siempre que la cesionaria «mantenga el vínculo funcional entre los diferentes factores de producción transmitidos y que éste permita al cesionario utilizarlos para el desarrollo de una actividad económica idéntica o análoga»³⁵. Recientemente, en el sector de la banca, ha asumido dentro del concepto jurídico de transmisión de empresa la transferencia de la totalidad de los servicios financieros de un banco a una sociedad de bolsa que, sin embargo, excluye la cesión de personal, apreciando como elemento decisivo de la cobertura de la norma comunitaria, la cesión de la cartera de clientes³⁶. Por lo tanto, la no asunción de la plantilla tampoco será una circunstancia decisiva *per se* para excluir el concepto de transmisión de empresa³⁷.

Las consecuencias de calificar como transmisión de empresa la reversión de servicios descentralizados

60 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
 Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
 Núm. 17 zk./2019. Págs. 54-69 or.
 ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

por las Administraciones públicas tiene un efecto determinante sobre las garantías de los derechos, individuales y colectivos, de los trabajadores adscritos a la contrata y las obligaciones de las entidades intervinientes en el cambio de titularidad. Así lo recogen las previsiones del art. 3 de la Directiva que, de manera general al principio, señalan que «los derechos y obligaciones que resulten para el cedente de un contrato de trabajo o de una relación laboral existente en la fecha del traspaso, serán transferidos al cesionario como consecuencia de tal traspaso» (art. 3.1), para referirse, a continuación, al mantenimiento de los derechos derivados de los convenios colectivos, así como las obligaciones relacionadas con la información de las condiciones laborales a los trabajadores. Por su parte, el art. 4, determina que «el traspaso de una empresa, de un centro de actividad o de una parte de éstos no constituirá en sí mismo un motivo de despido para el cedente o para el cesionario», admitiendo a renglón seguido la posibilidad de que el cesionario, respetando la legislación interna correspondiente, lleve a cabo un despido por causas objetivas, técnicas, organizativas o de producción, bajo advertencia de que «las modificaciones substanciales de las condiciones de trabajo en perjuicio del trabajador, la rescisión del contrato de trabajo o de la relación laboral se considerará imputable al empresario».

Este principio de mantenimiento del estatuto regulador aplicable a los trabajadores se transpone en el art. 44 ET, de manera que también en el ámbito interno se blindó el empleo de los trabajadores afectados por la transmisión. Ahora bien, en el del sector público la virtualidad de esta regla general podrá encontrarse con ciertos impedimentos que sobrepasan las dificultades aplicativas al sector privado. Es decir, los principios constitucionales de acceso a la función pública (igualdad, mérito y capacidad) podrían verse fuertemente afectados. Pues bien, aunque se volverá sobre estos obstáculos más adelante, hay que destacar los pronunciamientos judiciales que han intentado dilucidar los efectos o el alcance de las previsiones de la Directiva 2001/23/CE sobre trabajadores del sector público.

En el ámbito europeo, cabe destacar tres recientes pronunciamientos. En el año 2017, en el asunto *Piscarreta*³⁸, corrobora la aplicación de la Directiva 2001/23/CE cuando se constata la pervivencia del vínculo funcional para desarrollar una actividad análoga con posterioridad al hecho de la cesión, sin que el hecho de que se disuelva la empresa originaria y que su actividad sea asumida por dos entidades distintas, presente ningún obstáculo. Esto supone que, teniendo en cuenta que el Sr. Piscarreta tenía su contrato en suspenso, pero no extinto, en el momento del cam-

bio de titularidad empresarial, y como tal fue tenido en cuenta a la hora de comunicarle la rescisión de su relación laboral, encajaría en el art. 2.1, 1 del concepto de «trabajador» de la Directiva, a salvo de las normas nacionales.

En segundo lugar, cabe destacar el asunto *Collino Sigüenza*³⁹. En este caso la interpretación del Tribunal al apreciar que concurren los elementos suficientes para encuadrar los hechos dentro del concepto jurídico de «transmisión de empresa», permite analizar el despido colectivo contra el que demanda el Sr. Collino al amparo del art. 4.1 de la Directiva 2001/23/CE, de modo que estará prohibido si se constata que su causa deriva de esa figura jurídica. el Tribunal descarta el hecho de la interrupción temporal de la actividad como una circunstancia que, por sí sola, constituya un factor determinante para excluir la calificación de la transmisión de empresa. El cierre temporal que coincide en gran parte con el tradicional periodo vacacional, y la consecutiva ausencia de empleados a su servicio en el momento de la transmisión, como sucede en el caso, no puede dejar sin efecto la aplicación de la Directiva 2001/23/CE cuando se ha constatado una efectiva «identidad económica» en la actividad de ambas concesionarias.

Por consiguiente, dado el carácter protector de la Directiva sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en el caso de cambio de empresario, permitiéndoles permanecer al servicio del nuevo empresario en las mismas condiciones acordadas con el cedente, a la vez que trata de impedir que los trabajadores afectados se vean en una situación menos favorable por la mera causa de la transmisión, el despido que se derive de la misma, vulnerará el art. 4.1 de la Directiva. Advertido este punto de partida, el Tribunal de Justicia considera «plausible» que el despido responda a causas económicas, organizativas o de producción, pero remite al Tribunal nacional para que evalúe la cuestión, sin perder esa perspectiva garantista del derecho comunitario respecto a los trabajadores en los casos de transmisión de empresa.

Por último, el caso más reciente, el asunto *Correia Moreira*⁴⁰. Al igual que el primero de los mencionados, trae su origen del derecho interno portugués, y en éste el Tribunal se ha pronunciado a cerca del mantenimiento de los derechos de los trabajadores objeto de la transmisión, para lo que ha seguido la línea de interpretativa del asunto *Piscarreta* para determinar que una persona que desempeña un puesto de confianza, será considerado trabajador, a los efectos de la Directiva 2001/23/CE. De nuevo se refiere al art. 2.1, d) de la Directiva y remarca la necesidad del efecto útil de la propia Directiva, que que-

daría desprovista del carácter garantista respecto de los derechos y obligaciones de estos trabajadores. Ahora bien, será el órgano nacional competente el de que determine si el contrato estaba vigente en el momento de la transmisión. Más novedosa resulta la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, sobre la que volveremos en las siguientes páginas. Únicamente cabe señalar ahora que, preguntado sobre el efecto del art. 4.2 de la Directiva, el Tribunal considera que protege y garantiza las condiciones contractuales de la trabajadora frente a los requisitos de acceso al empleo público que establece la legislación nacional y que la colocarían en una situación «menos favorable» en comparación con la situación contractual que venía disfrutando con anterioridad a la sucesión de la empresa. Sobre esto se volverá en las siguientes páginas, al tratar las repercusiones sobre la estabilidad en el empleo público de la reversión respecto de las que puede resultar muy relevante, dentro de cada Estado miembro, y en particular en España.

En definitiva, sobre esta concepción proteccionista o garantista de la Directiva 2001/23/CE, se extrae un concepto amplio o no restrictivo de trabajador al que protege, lo que se hace extensivo a la conservación de sus derechos anteriores al cambio de empresario. Además, ese carácter omnímodo también se refiere al propio negocio jurídico que regula, de manera que se entenderá que se ha producido una sucesión de empresa cuando se constate que la actividad del nuevo empresario se sustenta sobre la del transmitente, aunque sea en una parte, pero que tiene un mayor valor o interés a efectos de continuar con la actividad o el servicio. En otras palabras, lo que resultará más identificativo de la empresa o actividad, según las circunstancias, por lo que en las actividades que no descansan en bienes materiales, será fundamental la transmisión de la base organizativa o «desmaterializada» para desarrollarla, como es la propia asunción del personal.

2.3. Especial referencia a la incidencia de cláusulas convencionales

En el ámbito interno, tradicionalmente la jurisprudencia del Tribunal Supremo se había decantado por una interpretación restrictiva que, en términos generales, negaba la calificación jurídica de transmisión de empresa a los supuestos de actividades «desmaterializadas»⁴¹. Es decir, en la adjudicación de contratos con la Administración o ante una reversión, consideraba que no se trataba de un supuesto de sucesión de empresa, por lo que sería de aplica-

ción el art. 42 ET y no el art. 44 ET. De modo que, si no existía intercambio patrimonial no existía transmisión de empresa y, ante el silencio de los convenios sectoriales aplicables, los trabajadores conservan su relación laboral con el cedente. Esto originó la previsión de algunos efectos subrogatorios a través de la negociación colectiva y en los pliegos de condiciones, si bien continuó la controversia en la práctica⁴².

La modificación en la doctrina del Alto Tribunal se ha producido recientemente, después de que haya asumido la jurisprudencia comunitaria que admitió ese concepto de «empresa/actividad» en los tradicionales sectores «desmaterializados», siendo indiferente el motivo o la vinculación —convencional, derivada de un pacto o similar— que haya llevado al nuevo cesionario a hacerse cargo de esa mano de obra, siempre que se asuma «un conjunto de trabajadores que ejerce de forma duradera una actividad común que puede constituir una entidad económica»⁴³. Se trata de corroborar que existe un elemento de suficiente «entidad económica» para verificar que se ha traspasado la actividad y, por tanto, será de aplicación la Directiva.

Al respecto ha resultado fundamental el asunto *Somoza Hermo*⁴⁴. En este caso, que tiene su origen en la cuestión prejudicial elevada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se analiza la viabilidad de la relación laboral del trabajador de un servicio de vigilancia de una institución pública cuya subrogación está garantizada por las cláusulas contractuales y no por aplicación directa del art. 44 ET. En este caso se admite que la transmisión empresarial encaja en el art. 3.1 Directiva 2001/23/CE, aunque no concorra ningún elemento patrimonial, al tener en cuenta que lo único que hace posible el desarrollo de la actividad que se venía prestando es la continuidad del propio empleado. La consecuencia directa de admitir que ese supuesto encaja en el concepto de sucesión de empresa de la normativa europea es que las cláusulas convencionales que limitan la responsabilidad solidaria entre las empresas cesionaria y cedente podrían considerarse contrarias a la tutela prevista en esa misma normativa. Es decir, la previsión del convenio colectivo que limita la aplicación del principio de responsabilidad solidaria entre los sujetos empresariales intervinientes, acaba originando discrepancias interpretativas entre la regulación interna y comunitaria. Ahora bien, aunque el Tribunal europeo entiende que la sucesión de plantilla ex convenio encajaría en el marco de la Directiva, se remite a la capacidad del juez nacional para valorar las cláusulas convencionales que regulan la sucesión convencional de contratos.

En efecto, esta doctrina ha sido asumida por el Pleno de la Sala que en la Sentencia del Tribunal

62 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
 Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
 Núm. 17 zk./2019. Págs. 54-69 or.
 ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

Supremo de 27 de septiembre de 2018 (recurso 2747/2016) modificó aspectos sustanciales de la jurisprudencia aplicable hasta esa fecha. De hecho, reconoció, en primer lugar, la capacidad de los convenios colectivos para establecer las normas de la subrogación —«en contra de lo que hemos venido entendiendo, el hecho de que la subrogación de plantilla (la asunción de una parte cuantitativa o cualitativamente relevante) sea consecuencia de lo previsto en el convenio colectivo no afecta al modo en que deba resolverse el problema»—. En segundo lugar, admitió que el concepto de «entidad económica» es el único que puede erigirse en definidor de la existencia de una transmisión empresarial con efectos subrogatorios, en tanto «que la empresa entrante se subrogue en los contratos de trabajo de una parte significativa del personal adscrito por mandato del convenio no afecta al hecho de que la transmisión pueda referirse a una entidad económica». Y, finalmente, consideró que «la determinación de si eso sucede ha de hacerse ponderando el conjunto de circunstancias concurrentes en cada caso». Se refirió a «los sectores en los que la mano de obra constituye el elemento principal de la actividad empresarial», respecto de los que «es posible que el conjunto de personas adscritas a la actividad equivalga a la unidad económica cuyo cambio de titularidad activa la subrogación», lo cual debe determinarse según «el examen de las características de la adjudicación».

Desde entonces ha sido abundante la jurisprudencia de la Sala que ha acogido esta interpretación (Beltrán, 2017), más acorde con la Directiva 2001/23/CE. Así, ha admitido que existe sucesión de empresa en los casos de transmisión temporal de una unidad productiva autónoma, en el contexto de una sucesión de una concesión administrativa⁴⁵. De la misma forma, en tanto las garantías previstas en la norma comunitaria son asumidas por la transposición que se recoge en el art. 44 ET, tampoco permiten la limitación de los efectos subrogatorios por disminución en el volumen de negocio de la actividad de la contrata, de manera que la nueva empresa debe hacerse cargo de la totalidad de los trabajadores de la anterior⁴⁶. Además, en relación con la reversión de servicios públicos, resulta indiferente para admitir la transmisión que los elementos materiales indispensables para el desarrollo de la actividad hayan pertenecido siempre a la titularidad de la administración que recupera el servicio⁴⁷. Por último, también se ha acogido la protección de los derechos de los trabajadores y el reconocimiento de las obligaciones contraídas por el empresario anterior a su favor en el convenio colectivo de aplicación⁴⁸.

3. La estabilidad en el empleo *versus* el acceso a la función pública

Las consecuencias de calificar como transmisión de empresa la reversión de servicios descentralizados por las Administraciones públicas tiene un efecto determinante sobre las garantías de los derechos, individuales y colectivos, de los trabajadores adscritos a la contrata, así como en relación con las obligaciones de las entidades intervinientes en el cambio de titularidad, y específicamente sobre el estatus jurídico del empleado, en tanto que pasa de prestar servicios para la administración pública, con los condicionantes legales y constitucionales que ello conlleva.

Como se ha constatado, las previsiones de la Directiva 2001/23/CE, establecen, con carácter general, sin distinción entre el sector privado y el público, la conservación de los derechos y obligaciones «los derechos y obligaciones que resulten para el cedente de un contrato de trabajo o de una relación laboral existente en la fecha del traspaso, serán transferidos al cesionario como consecuencia de tal traspaso» (art. 3.1), para referirse, a continuación, al mantenimiento de los derechos derivados de los convenios colectivos, así como las obligaciones relacionadas con la información de las condiciones laborales a los trabajadores. Además, determina que «el traspaso de una empresa, de un centro de actividad o de una parte de éstos no constituirá en sí mismo un motivo de despido para el cedente o para el cesionario», admitiendo a renglón seguido la posibilidad de que el cesionario, respetando la legislación interna correspondiente, lleve a cabo un despido por causas objetivas, técnicas, organizativas o de producción, bajo advertencia de que «las modificaciones substanciales de las condiciones de trabajo en perjuicio del trabajador, la rescisión del contrato de trabajo o de la relación laboral se considerará imputable al empresario».

Este principio de mantenimiento del estatuto regulador aplicable a los trabajadores se recoge en el art. 44 ET, de manera que también en el ámbito interno se blinda el empleo de los trabajadores afectados por la transmisión, considerando ilegal la extinción contractual por el hecho de la reversión del servicio. Ahora bien, en el del sector público la virtualidad de esta regla general del art. 44 ET, derivada de la Directiva, se encuentra con problemas sobre el marco jurídico aplicable y el mantenimiento de

los derechos laborales previstos para el personal laboral objeto de objeto de sucesión de empresa en el ámbito público (Monereo, Moreno y López, 2018).

En primer lugar, la previsión del art. 130.3 LCSP, dentro del título genérico del precepto «información sobre las condiciones de subrogación», establece que «en caso de que una Administración Pública decida prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, vendrá obligada a la subrogación del personal que lo prestaba si así lo establece una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general». Esta referencia directa a la norma convencional como fuente imperativa de la obligación subrogatoria ha reabierto dudas interpretativas, en especial cuando la succión del personal se produce de forma «voluntaria» por la administración. (Goerlich y Nores, 2018).

En principio, la asunción de plantilla de la empresa por la administración pública sería contraria a los arts. 103 CE y arts. 55 y siguientes del EBEP, pues establecen de manera clara que, para contratar personal, las administraciones, deben sujetarse a procedimientos selectivos bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito, lo que se contraviene de manera directa al continuar con la contratación del personal sin que concurren los requisitos del art. 44 ET. Aún más, se ha dudado que los convenios colectivos, normas del sector privado, puedan establecer obligaciones en el ámbito del sector público. Además, la legitimación de las partes se diluye porque la Administración no ha intervenido en la negociación colectiva de la que se deriva la obligación que ahora se le impone (Goerlich y Nores, 2018: 544).

A pesar de la clara previsión del art. 130.3 LCSP, la Disposición Adicional 26.^a uno de la Ley 3/2017⁴⁹, preveía limitaciones en su ámbito objetivo de aplicación, en concreto afirma que «el personal incorporado al sector público en virtud de contratos extinguidos por su cumplimiento, resolución, incluido el rescate, conforme a la legislación de contratos del sector públicos aplicables a los mismos, quedan por tanto afectados por las previsiones sobre sucesión de empresa contenidas en la norma laboral». Tal previsión legal fue que fueron objeto de fuertes críticas en el ámbito político y doctrinal (Rojo, 2018), hasta el punto que, en el año 2018, su homóloga la Ley 6/2018⁵⁰, elimina esta previsión. Es más, STC de 6 de diciembre de 2018 declaró nulo parte de sus previsiones. En concreto las normas que expresamente excluían de la condición de empleados públicos, según establece el art. 8 EBEP, a los trabajadores subrogados. La nulidad viene dada porque la norma de presupuestos no puede entrar en esta cuestión regulada por el EBEP, pero, entonces ¿no

se les aplicarán las condiciones y garantías previstas para estos trabajadores en el art. 130.3 Ley 9/2017? ¿O se les aplica la Directiva y su interpretación del TJUE?

Lo lógico será contestar que el art. 130.3 Ley 9/2007 que está en la línea de los que señala la Directiva, y el propio art. 44.1 ET, para el sector privado. Ahora bien, el art. 130.6 Ley 9/2017 limita —en contraposición con la norma general interna de transposición del art. 44 ET— el alcance de las obligaciones que ha de asumir la empresa cesionaria, al disponer que «el pliego de cláusulas administrativas particulares siempre contemplará la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último». Es decir, existe un claro antagonismo legislativo entre dos normas de igual rango (ET y LCSP) en lo que se refiere a la responsabilidad solidaria que el art. 44 conserva para el cedente durante tres años. Por lo tanto, se trata de una falta de homogeneidad que implica una reducción de garantías sociolaborales en los cambios de titularidad en contrataciones y concesionarias administrativas en el sector público. Aunque, como ha señalado la doctrina, la Directiva es una norma de mínimos y serán los Estados los que deciden cómo transponerla, y en tanto el art. 3.2 de la misma establece que los Estados miembros «podrán» establecer la responsabilidad solidaria, pero no obliga.

Llegados a este punto cabe preguntarse cuál es el vínculo jurídico del trabajador subrogado, dado que podría producirse la paradoja discriminatoria de que gozase de mayores garantías laborales en el sector privado que en el público. En efecto, según la norma estatutaria el trabajador deberá ser fijo, pero eso podría contravenir los requisitos de igualdad, mérito y capacidad que se prevén en el acceso a la función pública. Esto ha llevado a la doctrina a realizar una interpretación conjunta del art. 7 EBEP y de la norma comunitaria, de manera que se le mantengan las condiciones laborales y sociales pactadas, hablando de una nueva figura más garantista «personal laboral subrogado» (Monereo, Moreno y López, 2018: 25).

En realidad, se trataría de una de las posibles variantes de la controvertida figura del «indefinido no fijo» que surge en nuestro ordenamiento para dar respuesta al vacío normativo relacionado con las irregularidades y el abuso de la contratación laboral de las administraciones y que se ha recogido por el art. 8.2, c) EBEP y el art. 15.5 ET, y que responde a

64 Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria
 Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas
 Núm. 17 zk./2019. Págs. 54-69 or.
 ISSN: 2173-6405 e-ISSN: 2531-2103

las irregularidades en las que puede incurrir la administración. Esta figura protegería al trabajador de cualquier situación *ex novo* garantizándole completamente sus derechos y obligaciones anteriores (Alfonso, 2017: 14). Si bien, recientemente el propio Tribunal Supremo ha señalado la posibilidad de que se piense en una nueva modalidad de un «indefinido no fijo adscrito a una plaza de funcionario»⁵¹ por lo que el puesto de trabajo se extingue si desaparece la plaza de empleado público (Vila, 2019: 9). Finalmente, se ha apuntado otra opción, aunque no se estima viable desde el punto de vista económico y de eficiencia operativa, se trataría de asumir la subrogación del personal y, a continuación, proceder a la extinción contractual a través del despido objetivo o por causas objetivas, de los mismos trabajadores (Sala, 2018: 66; también, Goerlich y Nores, 2018: 548).

4. A modo de conclusión: ¿un nuevo horizonte?

La «desmaterialización» de los sectores productivos que subcontratan con la administración es un hecho potenciado por el propio fenómeno de la digitalización, por lo que debe reclamarse con urgencia una toma de postura por el legislador, regulando si es preciso una suerte de normativa que venga a aclarar estas cuestiones, en general para todos los ámbitos, pero también para el público. De hecho, respecto de este sector, limitarse a clarificar en el mismo art. 44 ET las condiciones de operatividad de las garantías sociales para los trabajadores afectados por el cambio de titular en la contrata, deviene muy insuficiente. Prueba de esta afirmación se detecta en la abundantísima jurisprudencia —interna, sobre todo— que se nutre de la interpretación del art. 44 ET, si bien resulta muy oscilante en cuestiones esenciales que ponen en duda el mantenimiento de derechos y obligaciones que propugna la norma comunitaria. Al respecto, destaca falta la especificación del concepto de «parte esencial, en términos de números y competencias», lo que puede llevar a interpretaciones restrictivas, aunque el Alto Tribunal mantiene, en esencia, las garantías del concepto de «entidad económica»⁵².

La confusión y la inseguridad jurídica es tan evidente que la Disposición Adicional 42.^a de la LGPE del año 2.018, en un intento por recoger el mandato del Tribunal Constitucional, permite la continuidad de los

contratos laborales mediante la convocatoria de un procedimiento selectivo cuando en los procesos de reversión, se den los elementos típicos de la transmisión de empresa (incluida la sucesión de plantilla por vía de subrogación convencional). Es decir, «conseguirá lo contrario de lo que se pretendía»: la continuidad de los contratos no se producirá en el marco del art. 8 EBEP, sino con atención a las reglas laborales, sin aplicar las especialidades de los indefinidos no fijos (Monereo, Moreno y López, 2018: 27). No obstante, se establece un proceso selectivo que han de superar estos trabajadores, por lo que cabe preguntarse por la posible indefensión de aquéllos que no lo superen. Lo que es evidente es que el hecho de no garantizar la continuidad de los trabajadores cedidos contraviene lo previsto en la Directiva 2001/23/CE y sus normas de transposición, pues no hay que olvidar que en la mayoría de los casos los trabajadores de las empresas desmaterializadas son ya fijos debido al fraude o anomalía jurídica que se produce en su contratación, por lo que en caso de despido surge el derecho a indemnización, computando la antigüedad en el puesto de trabajo desde el primer contrato.

En efecto, se aprecia una línea jurisprudencial favorable a la aplicación de esas garantías —*Somoza, Piscalreta*—, en las que las previsiones de los convenios colectivos tendrán un papel fundamental, ya que el art. 44 ET se aplicará íntegramente. Destaca, por último, el último pronunciamiento del Tribunal de Justicia —asunto *Correia*— que afirma con rotundidad que el trabajador afectado por la subcontrata no debe verse afectado negativamente por el cambio de empleador, lo que conlleva dos consecuencias que, de nuevo, avivan el debate jurídico en nuestro ordenamiento. Por un lado, constata que el trabajador indefinido y fijo en la empresa concesionaria del servicio público conservará su tipo ese tipo de relación jurídica al depender de la administración, sin que la fijeza en el puesto de trabajo pueda ponerse en duda ni condicionarse de ninguna forma. De manera que, en segundo lugar, se considera que la obligatoriedad legal que se impone de tener que someterse a una prueba selectiva, así como ver reducido su salario durante un largo período temporal, debido a su cambio de categoría, resulta contrario al mandato de la Directiva 2001/23/CE y, por tanto, debe corregirse y garantizar la equiparación de derechos para estos trabajadores.

Pues bien, habrá que estar atentos a la consecuencia directa que esta interpretación puede implicar para nuestros tribunales, convalidando la tan polémica figura del «indefinido no fijo» que parecían querer dejar atrás. Es decir, determinar el alcance de esa consideración del Tribunal de Justicia de

que los trabajadores indefinidos remunicipalizados pudiesen convertirse en fijos de la Administración. Pero, más en detalle, ¿se interpretaría igual si el trabajador afectado pasase a percibir un salario mayor o igual al que venía recibiendo al integrarse en el sector público? O ¿hasta qué punto se estarían garantizando así los derechos y obligaciones de los empleados públicos, en su conjunto? En fin, se abren numerosas incógnitas, pero hay que recordar que el Estado español es uno de los que más ha incurrido en la precariedad laboral vinculada a la contratación de mano de obra en el sector público, de manera que aplicar consecuencias garantistas para los trabajadores afectados resulta, en todo caso, acorde con la necesidad de conseguir unos servicios públicos de calidad y responsables con el mandato constitucional.

5. Bibliografía

- Alfonso, C.L. (2017). La reversión a la gestión directa de servicios públicos: problemas laborales. *Revista «El Cronista» del Estado Social y Democrático de Derecho*, 69, 22-35.
- Almonacid, V., Sancliment X. (2016). El impacto de las TIC en la configuración clásica del derecho: especial referencia al principio de territorialidad. *CEF Legal: Revista práctica de derecho*. Comentarios y casos prácticos, 180, 11-32.
- Beltrán de Heredia R., I. (2017). Sucesión de contratos y transmisión de empresa: conflictos interpretativos y necesidades de reforma. *IUSLabor*, 1, 1-41.
- Bogoni, M. (2018). Transmisión de empresa, subcontratación y mantenimiento de los derechos de los trabajadores: una aproximación desde el derecho de la Unión Europea y la jurisprudencia más reciente de TJUE. En J. M.ª Miranda Boto (Dir.), *El Derecho del Trabajo español ante el Tribunal de Justicia: problemas y soluciones* (pp. 583-608). Madrid: Cinca.
- Castillo, F. A. (2017). *La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales*. Barcelona: Estudios de Relaciones Laborales.
- Cerrillo, A, Alguacil, M., González, S., Moro, M.ª. A. (2016). *A las puertas de la administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- De La Puebla Pinilla, A. (2016). Problemas laborales en la «remunicipalización» de los servicios públicos. *Trabajo y Derecho*, 17, 112-122.
- Esteve, J. (2017). El movimiento remunicipalizador. Experiencias y expectativas. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 69, 4-11.
- Esteve, M.A. (2016). Cesión ilegal en las Administraciones Públicas a través de las empresas de servicios. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Estudios Financieros*, n.º 399, 69-90.
- Gárate, J. (2018). Descentralización productiva y Derecho del Trabajo. En Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Descentralización productiva: nuevas formas de trabajo y organización empresarial. XXVIII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (pp. 25-68). Madrid: Cinca.
- Goerlich J. M.ª y Nores L. E. (2018). Aspectos laborales de la reversión de contratos y concesiones administrativas: el impacto de las Leyes 3/2017 y 9/2017 (I). *Trabajo y Derecho*, 42, 104-113.
- Goñi, J. (2010). El concepto de sucesión de empresa: divergencias doctrinales entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Supremo Español. *Anuario coruñés de derecho comparado del trabajo*, 180, 37-57.
- López, L. (2013). Los efectos de la reforma laboral en el empleo público. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 34, 130-167.
- López, B.M. (2018). Sucesión de contratos y garantías laborales. En J. L. Monereo Pérez y S. Perán Quesada, S. (Dir). *La externalización productiva a través de la subcontratación empresarial* (pp. 311-338). Granada: Comares.
- Monereo, J.L, Moreno, M.ª N. y López, B. del M. (2018). La descentralización productiva a través de la subrogación en el sector público y vicisitudes subrogatorias. *Revista de Derecho Social*, 85, 13-30.
- Monereo, J.L. (2014). Aspectos laborales de la interconexión entre Administraciones Públicas y entes instrumentales: irregularidades en la contratación y legislación de emergencia. *Revista de Derecho Social*, 67, 13-44.
- Pérez Rey, J. (2004). *Estabilidad en el empleo*. Madrid: Ed. Trotta.
- Rodríguez, S. (2018). Garantías de subrogación empresarial en la nueva ley de contratos del sector público: convergencias y desencuentros con la normativa laboral. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 51, 1-45.
- Rodríguez-Piñero, M. (2016). Gestión privada, contratación temporal y calidad en el empleo. *Temas Laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 135, 111-150.
- Rojo Torrecilla, E. (2018). Dificultades interpretativas desde la perspectiva de Recursos Humanos de la nueva Ley de Contratos del Sector Público. La subrogación de personal. Recuperado de https://www.academia.edu/36478066/Dificultades_interpretativas_desde_la_perspectiva_de_Recursos_Humanos_de_la_nueva_Ley_de_Contratos_del_Sector_Público._La_subrogación_de_personal

- Sala, T. (2018). Acerca de los derechos de los trabajadores en los casos de reversión en la gestión de servicios públicos por las administraciones públicas. En M. López Balaguer (Coord). *Descentralización productiva y transformación del Derecho del Trabajo* (pp. 59-66). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Ed. Debate.
- Valdés, F. (2001). *La transmisión de empresa y las relaciones laborales. Un estudio comparado de los ordenamientos y nacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Vila, F. (2019). Convenio colectivo aplicable y supuesto de reversión de servicios públicos. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época, 21, 1-20.
- 7 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* de 24 de octubre de 2015.
- 8 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* de 31 de octubre de 2015.
- 9 Arts. 9.2 y 11.2, EBEP.
- 10 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* de 9 de noviembre de 2017. En adelante LCSP.

- 11 Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública. *BOE* de 6 de marzo de 2018.

- 12 Directiva 2001/23/CE, del Consejo, de 12 de marzo de 2001 sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas o de centros de actividad. *DOCE* de 21 de marzo de 2001.

- 13 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* de 31 de octubre de 2015.

- 14 SSTJUE de 24 de enero de 2002, Asunto C-51/00 (Temco) y de 26 de noviembre de 2015, Asunto C-509/14 (Aira Pascual y otros).

- 15 Por todas, STSJ de Galicia, de 14 de noviembre de 2017 (Rec. núm. 3703/2017).

- 16 Se refieren a estos elementos, entre muchas otras: SSTJUE de 18 de marzo de 1986, Asunto C-24/85 (Spijkers/Benedik); de 25 de enero de 2001, Asunto C-172/99 (Liikenne); de 11 de marzo de 1997, Asunto C-13/95 (Süzen/Zehnacker Gebäudereinigung Krankenhausservice); de 20 de noviembre de 2003, Asunto C-340/01 (Abler y otros). Más recientemente, SSTJUE de 20 de enero de 2011, Asunto C-463/09 (Clece), de 26 de noviembre de 2015, Asunto C-509/14 (Aira Pascual y otros) y de 19 de octubre de 2017, Asunto C-200/16 (Securitas).

- 17 STJUE de 8 de mayo de 2019, Asunto C-194/18, *Dodić contra Banka Koper y Alta Invest*. A continuación, se analizará más detenidamente dada su trascendencia y cercanía temporal a la elaboración de este trabajo.

- 18 STJUE de 14 de marzo de 2019, Asunto C-724/17, *Vantaan Kaupunki*; se refiere al criterio de continuidad económica en relación con la determinación de las entidades responsables de la reparación y la aplicación del art. 101 del TFUE.

Notas

- 1 Real Decreto 695/2013, de 20 de septiembre, de modificación del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. *BOE* de 24 de septiembre de 2013.
- 2 Plan de transformación digital de la administración general del estado y sus organismos públicos, Estrategia TIC 2015-2020; en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/20151002-Plan-transformacion-digital-ageoopp.pdf; últ. consulta: 29-04-2019.
- 3 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de *Régimen Jurídico del Sector Público*, ambas publicadas en el *BOE* de 2 de octubre de 2015.
- 4 Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. *BOE* de 4 de septiembre de 2018.
- 5 Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de febrero de 2019, sobre una política industrial global europea en materia de inteligencia artificial y robótica (2018/2088(INI)), *Una política industrial global europea en materia de inteligencia artificial y robótica*, P8_TA-PROV (2019) 0081.
- 6 Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. *BOE* de 7 de julio de 2012.

- 19 Al respecto, STJUE de 15 de octubre de 1996, Asunto C-298/1994, *Henke*, el Tribunal no estima la aplicación de la Directiva en relación con la demanda de la Señora Henke que prestaba servicios como secretaria del alcalde y, como consecuencia de la agrupación de una agrupación de municipios, es despedida; la Sentencia niega el carácter de «transmisión de empresa» en este caso.
- 20 Así lo destaca, entre otras, STJUE 26 de septiembre de 2000, C 175/99, *Mayeur*, al señalar que no puede excluirse directamente por tratarse de una actividad que pasa de una empresa privada a una pública, o del sector público, sobre todo si no se trata de una actividad que suponga el ejercicio de las potestades públicas.
- 21 Por ejemplo, recientemente, SSTJUE de 20 de enero de 2011, Asunto C-463/09 (*Clece*); de 19 de octubre de 2017, Asunto C-200/16 (*Securitas*); de 20 de julio de 2017, Asunto C-416/16 (*Piscarreta*).
- 22 Al respecto, STS de 19 de septiembre de 2017 (rec. 685/2017) y la anterior STS de 30 de mayo de 2011 (rec. 2192/2010).
- 23 STJUE de 14 de septiembre de 2000, Asunto C-343/98, *Colino*.
- 24 STJUE de 20 de enero de 2011, Asunto C-463/09, *Clece*.
- 25 STJUE de 13 de junio de 2019, Asunto C-317/18, *Correia Moreira*. Se volverá sobre este asunto inmediatamente.
- 26 STJUE de 11 de julio de 2018, Asunto C-60/17, *Somoza Hermo*.
- 27 STJUE de 26 de noviembre de 2015, Asunto C-509/14, *ADIF/ALGEPOSA*.
- 28 También se pronuncia en este sentido, SSTJUE de 20 de enero de 2011, Asunto C-463/09, *Clece*.
- 29 SSTS de 30 de mayo de 2011, rec. 2192/2010; de 26 de enero de 2012, rec. 917/2011; de 11 de junio de 2012, rec. 1886/2011; o de 21 de abril de 2015, rec. 91/2014.
- 30 STJUE de 26 de noviembre de 2015, Asunto C-509/14, *ADIF/ALGEPOSA*.
- 31 Existen múltiples ejemplos. Al respecto, cabe destacar, SSTS de 21 de abril de 2015, rec. 91/2014; otras de Tribunales ordinarios, STJ Galicia de 30 de noviembre de 2015 (rec. 734/2015), estima que no hay reversión porque la extinción de la concesión el servicio se ha cerrado.
- 32 Se trata de sectores tradicionales que se caracterizan por la ausencia de activos inmobiliarios, con referencia a la STJUE de 11 de marzo de 1997, *Süzen*.
- 33 SSTJUE de 24 de enero de 2002, Asunto C-51/00, *Temco*.
- 34 Al respecto, sobre las cláusulas convencionales, se analizará STJUE de 11 de julio de 2018, Asunto C-60/17, *Somoza Hermo*.
- 35 STJUE de 12 de febrero de 2009, Asunto C-466/07, *Klarrenberg*.
- 36 STJUE de 8 de mayo de 2019, Asunto C-194/18, *Dodić contra Banka Koper y Alta Invest*.
- 37 STJUE de 7 de agosto de 2018, Asunto C-472/16, *Colino Sigüenza*.
- 38 STJUE de 20 de julio de 2017, Asunto C-416/16, *Piscarreta*.
- 39 STJUE de 8 de agosto de 2018, Asunto C-472/16, *Collino Sigüenza*.
- 40 STJUE de 13 de junio de 2019, Asunto C-317/18, *Correia Moreira*.
- 41 Al respecto, confrontar, STS 19 de septiembre de 2017 (rec. 1223/2015) que obliga a la subrogación del Ministerio de Defensa en el negocio de restauración que se lleva a cabo con la transmisión de los elementos materias para continuar con el mismos (congeladores y aparatos de frío, por ejemplo); frente a esta, STS de 26 de septiembre de 2017 (rec. 2445/2015), en relación con el servicio de información al cliente de Renfe, se extingue la contrata y con ella las relaciones laborales de los trabajadores de la misma porque no estima sucesión de empresa al ser un servicio «desmaterializado».
- 42 STS de 24 de julio de 2013 (rec. 2588/2012), sobre el art. 14 del convenio colectivo de empresas de seguridad: «no estamos ante sucesión de empresa del art. 44 porque no se ha producido transmisión de activos materiales ni sucesión de plantillas, por lo que la única vía para imponer la subrogación de empresa a la empresa entrante sería por la establecida en el convenio colectivo. También es muy interesante la STS de 20 de diciembre de 2017 (rec. 561/2017), en el contexto de la reversión de los servicios de limpieza del ayuntamiento de Coruña, cuyo convenio colectivo establece el efecto subrogatorio limitado a los contratos de personal del personal de la empresa saliente y libera de responsabilidad solidaria a la nueva empleadora en deudas salariales; el Tribunal sostiene que «son los propios agentes sociales quienes, concedores de que sin su acuerdo tampoco habría continuidad laboral en casos análogos, han conferido una solución específica al supuesto».
- 43 SSTJUE de 24 de enero de 2002, Asunto C-51/00, *Temco*.
- 44 STJUE de 11 de julio de 2018, Asunto C-60/17, *Somoza Hermo*, a propósito de la aplicación de la regulación del artículo 14 del Convenio Colectivo para las empresas de seguridad.
- 45 STS 7 de marzo 2019 (rec. 1825/2017), en relación con los servicios de la escuela infantil (comedor, guardería...).
- 46 Sobre la sucesión de empresa, vía convencional, en la actividad de servicios de seguridad, STS de 8 de enero de 2019, (rec. 2833/2016). En esta línea, STS 5 de marzo 2019 (rec. 2892/2017): «la reducción de la contrata no es causa que excuse al nuevo contratista del deber de subrogarse en los contratos de los trabajadores del anterior y que en caso de dificultades para cumplir ese deber no se permite la rescisión del contrato por fin del

- mismo, o por terminación de la obra, sino que sólo cabe acudir a la vía de un despido por causas objetivas o a la reducción de jornada por la vía del artículo 41 ET».
- 47 STS 26 de marzo 2019 (rec. 1916/2017), sobre una empresa contratista del servicio de comedor de escuelas infantiles de un ayuntamiento.
- 48 STS 26 de febrero 2019 (rec. 185/2017), sobre reclamación de los incentivos previstos en el Convenio Colectivo procedente de los antiguos Consorcios de Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT) que se incorporó al Servicio Andaluz de Empleo (SAE). También, STS 19 de febrero 2019 (rec. 1002/2017) que reconoce el derecho que tenían los trabajadores, en su empresa de origen, de disfrutar billetes de avión gratis o a precios reducidos.
- 49 Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. *BOE*, de 28/06/2017.
- 50 Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. *BOE*, de 04/07/2018.
- 51 STS de 23 de marzo de 2019, rec. 2123/2017.
- 52 STS de 27 de septiembre de 2018.