

RAFAEL ANIORTE SANZ

*Subinspector de Empleo y Seguridad Social (Inspección de
Trabajo y Seguridad Social de Valencia)*

Extracto:

EN el marco general de la contratación de personal por parte de las Administraciones Públicas, el presente estudio analiza la figura del «CONTRATO PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN», modalidad contractual sujeta, en principio, al régimen de contratación administrativa (regulado en la **Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas**, y anteriormente en el RD 1465/1985, de 17 de julio, en el ámbito de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos, y en el **RD 2357/1985, de 20 de noviembre**, en el ámbito de la Administración Local) y, por lo tanto, excluida del ámbito laboral e independiente de la relación funcionarial.

Sostiene el autor, como tesis fundamental de su trabajo, que la utilización abusiva de dicha figura contractual por parte de las Administraciones Públicas ha podido convertir a este contrato en una vía indirecta para reintroducir los «contratos administrativos de colaboración temporal», prohibidos tras la publicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (disp. adic. 4.^ª).

Para apoyar su tesis, el autor acude a una reciente y notoria doctrina jurisprudencial unificadora que, superando criterios anteriores, se ha mostrado favorable a declarar la competencia del orden jurisdiccional social cuando se trata de conocer de las irregularidades observadas en este tipo de contratación administrativa, entrando en el fondo del asunto y calificando de laboral la relación *inter partes*, independientemente de su forma pretendidamente administrativa y a pesar del alcance limitado y restrictivo que en este ámbito tiene el acogimiento del fraude de ley por nuestros Tribunales, que con carácter general han establecido que las eventuales irregularidades que puedan observarse en la contratación de personal por las Administraciones Públicas no convierten necesariamente la relación administrativa en laboral ni, en este último ámbito, transforman la temporalidad en fijeza.

Con sede en dicha doctrina, se configura así un cuadro general eminentemente práctico de aplicación a los supuestos constitutivos de fraude normativo de la Administración contratante, concluyéndose por el autor que, al hilo del fenómeno conocido como de «**reacción de la ley frente a la sentencia**», habría de producirse una adecuada respuesta legislativa, lo que ha tenido lugar después de redactar este estudio, mediante la publicación de la **Ley 53/1999, de 28 de diciembre**, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, precitada (cuya entrada en vigor se ha producido recientemente, tras el transcurso del plazo de tres meses previsto en la norma). Esta modificación legislativa aborda el problema de manera decidida, incardinando esta figura contractual en la modalidad de «contratos de consultoría y asistencia», al tiempo que permite la contratación con las Empresas de Trabajo Temporal.

Sumario:

Abreviaturas.

- I. Introducción.
- II. Irregularidades en la contratación de personal por las Administraciones Públicas: líneas de jurisprudencia.
 1. La doctrina jurisprudencial sobre las irregularidades en la contratación de personal por las Administraciones Públicas: el alcance limitado del fraude de ley.
 2. Las características singulares de estas prestaciones de servicios: la atenuación del requisito de dependencia en la determinación de la naturaleza laboral de las mismas.
- III. La configuración legal del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración: requisitos jurisprudenciales.
 1. Evolución normativa y regulación actual: su exclusión del ámbito laboral.
 - 1.1. Breve referencia sobre la evolución normativa de estos contratos.
 - 1.2. La regulación actual del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.
 2. Interpretaciones jurisprudenciales acerca de los requisitos del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.
 - 2.1. La existencia de norma legal habilitante: el requisito de forma escrita en estos contratos.
 - 2.2. El carácter excepcional de este contrato: la especificidad, concreción e inusualidad de los trabajos.
- IV. La derivación hacia el régimen laboral del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.
 1. Contratación administrativa y relación laboral: las reglas civiles sobre validez e interpretación de los contratos.
 - 1.1. La capacidad y el consentimiento: la intención de los contratantes y la doctrina de los actos propios.

- 1.2. El objeto y la libertad de pactos en la contratación administrativa: los pliegos de cláusulas particulares y de prescripciones técnicas.
 - 1.3. La causa y el interés general.
2. Las manifestaciones de dependencia laboral en los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.

V. Conclusiones.

Bibliografía.

ABREVIATURAS

MATERIAL LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL

CC	Código Civil.
CE	Constitución Española.
ET	Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (RD Leg. 1/1995, de 24 de marzo).
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Ley 13/1995, de 18 de mayo).
LCE	Ley de Contratos del Estado (aprobada por Decreto 923/1965, de 8 de abril).
LISOS	Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (Ley 8/1988, de 7 de abril).
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio).
LRFP	Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/1984, de 2 de agosto).
LRJAE	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 21 de noviembre).
LRL	Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril).
RCA	Decreto 1005/1974, de 4 de abril, de Contratos de Asistencia que celebre la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos con empresas consultoras o de servicios.
RCAP	Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
RCCL	Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (aprobado por Decreto de 19 de enero de 1953).
RD	Real Decreto.
RDCE	Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio, sobre contratación para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, en la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y la Seguridad Social.
RDCEAL	Real Decreto 2357/1985, de 20 de noviembre, sobre contratos de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración Local.
RD-L	Real Decreto-Ley.

RD Leg.	Real Decreto Legislativo.
RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado (aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre).
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STCT	Sentencia del Tribunal Central de Trabajo.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.
TARL	Texto Articulado parcial de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local (aprobado por Decreto 3046/1977, de 6 de octubre).
TC	Tribunal Constitucional.
TCT	Tribunal Central de Trabajo.
TRLGSS	Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RD Leg. 1/1994, de 20 de junio).
TRLPL	Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral (RD Leg. 2/1995, de 8 de noviembre).
TRRL	Texto Refundido de la Ley de Bases del Régimen Local (aprobado por RD Leg. de 18 de abril de 1986).
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

AA	Actualidad Jurídica Aranzadi
AL	Actualidad Laboral.
AS	Aranzadi Social.
G	Guía de Recursos de Casación para Unificación de Doctrina Actualidad Laboral.
J	Repertorio Jurisprudencia Lex Nova.
RAP	Revista de Administración Pública.
RCEF	Revista Centro de Estudios Financieros (Trabajo y Seguridad Social).
RCL	Repertorio Cronológico de Legislación Aranzadi.
RDP	Revista de Derecho Privado.
REALA	Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica.
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo.
REDT	Revista Española de Derecho del Trabajo.
RGD	Revista General de Derecho.
RGLJ	Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RJAL	Repertorio de Jurisprudencia Actualidad Laboral.
RL	Revista Relaciones Laborales.
RLSS	Revista Laboral y de Seguridad Social Editorial CISS.
RPJ	Revista del Poder Judicial.
RT	Revista de Trabajo.
RT	Revista de Treball.
RTC	Repertorio del Tribunal Constitucional Aranzadi.
RTSS	Revista de Trabajo y Seguridad Social.
TSCISS	Tribuna Social CISS.

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, las Administraciones Públicas pueden acudir tanto al régimen de contratación laboral como administrativa para atender sus necesidades de personal, independientemente de la relación administrativa que mantiene con sus funcionarios. Ahora bien, cuando actúan como empleadoras, éstas se hallan sometidas a dos grupos o pliegos de mandatos constitucionales: de una parte, a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público (art. 23.2 CE); y, de otra parte, a su deber de actuación con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), en virtud del principio de legalidad que proclama el artículo 9.3 CE.

La tensión producida entre dichos principios y su plena observancia por parte de las Administraciones Públicas sitúa a éstas, según apunta la doctrina judicial, en una posición especial en materia de contratación de personal, lo que ha llevado a establecer a aquélla, con carácter general, el criterio de que las eventuales irregularidades que puedan producirse en la contratación de uno u otro signo, salvo que éstas sean sustanciales o especialmente cualificadas, ni convierten necesariamente la relación administrativa en laboral, ni en este último ámbito determinan la temporalidad en fijeza, si bien también advierte que no por ello cabrá exonerar o dispensar a dichas Administraciones del cumplimiento de las normas laborales cuando actúan como empresarios.

Quiere ello decir, en suma, que ante una concurrencia conflictiva de las normas en juego, debe darse prevalencia a aquellas que imperativamente tutelan el acceso a los puestos de empleo público, restringiéndose por tanto, de una parte, la plena eficacia de las reglas laborales sobre derechos de permanencia y fijeza, presididos por el principio de estabilidad en el empleo (art. 35.2 CE), y, de otra parte, limitando el alcance de la presunción que contempla el artículo 8.1 ET, cuando la relación cuestionada revista forma administrativa.

En este marco general interpretativo nada pacífico y, tras constatar, a la luz de la más reciente jurisprudencia, una más que notable frecuencia en la utilización del régimen de contratación administrativa por parte de las Administraciones Públicas, hemos hallado un paradigma en la figura del «**CONTRATO PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN**», no sólo en relación con las dificultades existentes a la hora de delimitar ambos regí-

menes (laboral o administrativo), sino en la circunstancia más que probable de que dicha modalidad contractual haya podido convertirse, mediante su utilización abusiva, en una vía indirecta para reintroducir los contratos administrativos de colaboración temporal, vedados como sabemos por la disposición adicional 4.ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (en adelante LRF).

Junto a la sugestiva indagación que nos propone esta hipótesis, la elección de este estudio obedece además a una serie de razones no menos atractivas que a continuación esbozaremos brevemente.

En primer lugar, subrayaremos las profundas modificaciones operadas en su regulación. Si bien la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante LCAP), y su Reglamento de desarrollo parcial, aprobado por el RD 390/1996, de 1 de marzo, elevó el rango normativo de dicha figura contractual, derogando las normas que anteriormente lo regulaban de manera autónoma (el RD 1465/1985, de 17 de julio, en el ámbito de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos; y el RD 2357/1985, de 20 de noviembre, en el ámbito de la Administración Local), aunque mantenía su vigencia en lo que no se opusieran a la misma, en el momento de redactar estas páginas ha entrado en vigor la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, precitada, una vez transcurrido el plazo de tres meses previsto en la norma para su entrada en vigor, incardinando esta figura contractual en la modalidad de «contratos de consultoría y asistencia», al tiempo que permite la contratación por parte de las Administraciones Públicas con las Empresas de Trabajo Temporal.

La importancia de dicha norma legal se cifra en el hecho de que, no obstante tener el carácter de «básicos» los principios que contiene (art. 149.1.18.ª CE), los aspectos que más habrán de interesar a este trabajo no tienen dicho carácter y, por lo tanto, se enmarcan plenamente en las facultades normativas de la Administración Autonómica, así como en las ejecutivas y de autonormación de las Entidades Locales, no pudiendo olvidarse, en consonancia con la importancia económica del sector público en esta actividad y la independencia que ha adquirido el contrato administrativo como figura contractual, que hoy las Administraciones no estatales son las depositarias del más elevado porcentaje de gestión administrativa directa.

En segundo lugar, contribuye en nuestra opinión a dotar de mayor relevancia jurídica este estudio, el hecho de que una reciente y notoria doctrina unificadora ¹, haya declarado la competencia del orden jurisdiccional social, aun cuando en el momento de la interposición de la demanda el actor estuviese unido a la Administración demandada mediante contrato administrativo formulado al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio, y, entrando en el fondo del asunto, se argumenta que esta norma sólo da cobertura legal al contrato celebrado entre la Administración Pública y una persona física en

¹ Vid. SsTS/IV, dictadas en Casación para Unificación de doctrina, de 24-IV-1997, 2-II-1998 (S), 10-II-1998, 27-IV-1998, 19-VI-1998, 13-VII-1998, 15-IX-1998, 24-IX-1998, 29-IX-1998, 9-X-1998, 4-XII-1998, 21-I-99, 18-II-1999 (J 780/1997, J 111/1998, RJ 1998/2208, J 530/1998, RJ 1998/6257, J 999/1998, RJAL G8-35/1998, RJAL 62/1999, J 1407/1998, J 1442/1998, J 1603/1998, J 29/1999, J 185/1999).

la realización de un trabajo específico y concreto no habitual, pero no cuando las funciones que se realizan son permanentes y habituales en el centro de trabajo, calificando, en tal caso, de laboral la relación *inter partes* independientemente de su forma. Como cabía esperar y así lo vaticinábamos en una de las conclusiones de este trabajo, se ha producido una vez más el fenómeno conocido como de «*reacción de la ley frente a la sentencia*», modificándose la LCAP de 1995 no obstante su relativamente corta existencia.

Por último, cabrá decir como razón añadida a las apuntadas anteriormente que, si bien existen abundantes monografías que abordan la problemática de la contratación temporal por las Administraciones Públicas, hemos echado en falta un estudio que analice el régimen de estos contratos y su posible derivación hacia el régimen laboral a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales mencionados, siendo éste en definitiva el modesto propósito que estas páginas persiguen, debiendo advertirse como premisa básica, la intención eminentemente práctica que hemos querido conferirle, así como su carácter interdisciplinar, lo que nos ha exigido acudir a conceptos procedentes de otras ramas del Derecho, además del Laboral, como el Civil y el Administrativo, siguiendo las pautas marcadas por nuestro más Alto Tribunal en el sentido de buscar una «interpretación integradora» de las normas en juego.

II. IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LÍNEAS DE JURISPRUDENCIA

Partiendo de una detenida reflexión sobre la hipotética «utilización abusiva» de este *contrato típico* de la Administración como «vía indirecta para reintroducir los contratos administrativos de colaboración temporal»², resulta claro que el desarrollo de nuestro trabajo debe tender hacia el examen de los supuestos y circunstancias fácticas en las que, con sede en la adecuación de los requisitos que la norma ha establecido para esta modalidad de «TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN» y, a la luz de los criterios establecidos por la doctrina judicial en este terreno, pueda determinarse la laboralidad de una prestación de servicios acogida formalmente a este régimen de contratación administrativa.

² Vid. STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 (RJAL 522/1998, AL, n.º 14, abril de 1998). Como es sabido, antes de su prohibición por la disposición adicional 4.ª de la LRFP, estos contratos «instrumentales» se regulaban en el artículo 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, a cuyo amparo, señala la doctrina, las Administraciones Públicas han usado, y probablemente abusado, de este expediente jurídico para «reclutar» personal al margen y con desconocimiento de los cauces más estrechos de selección de los funcionarios de carrera. Vid. en este sentido OJEDA AVILÉS, A: «El empleo temporal en las Administraciones Públicas», REDA, n.º 56, 1987; y GONZÁLEZ-HABA GUIASADO: «Los problemas del personal no funcionario», REALA, núm. 225, 1985. Por su parte, GODINO REYES, M., en «*El contrato de trabajo en la Administración Pública*», Civitas, Madrid, 1996, pág. 109, señala que dicha prohibición de la LRFP «dejaba sin embargo la puerta abierta a la subsistencia de contrataciones temporales en régimen de derecho administrativo», a través del apartado dos de la misma disposición adicional, que habilitaba la celebración con carácter excepcional de contratos para trabajos específicos y concretos no habituales.

Ahora bien, consideramos que cualquier estudio o planteamiento jurídico-práctico de estas características ha de abstraer previa y necesariamente las siguientes notas referidas, de una parte, a la doctrina actual sobre el alcance de las irregularidades en la contratación de personal por las Administraciones Públicas; y, de otra parte, a las características propias y singulares de las prestaciones de servicios que este contrato disciplina, puestas en relación con los elementos sustantivos que configuran el contrato de trabajo de ajenidad, dependencia o subordinación y remunerabilidad.

1. La doctrina jurisprudencial sobre las irregularidades en la contratación de personal por las Administraciones Públicas: el alcance limitado del fraude de ley.

En el ámbito de la contratación de personal por las Administraciones Públicas confluyen actualmente varias líneas de jurisprudencia relativas, tanto al alcance y efectos de las irregularidades en la contratación laboral temporal, a cuyos criterios acudiremos puntualmente en determinados supuestos de intercalación o sucesión de contratos administrativos y laborales, como a los incumplimientos o desviaciones en la utilización de estos contratos para trabajos específicos y concretos no habituales, cuyos criterios interpretativos pueden resumirse fundamentalmente en los siguientes puntos:

PRIMERO. Entre el régimen administrativo y el laboral en la prestación de servicios a la Administración Pública, *no existe diferencia de contenido esencial, tratándose de una cuestión técnica organizativa* ³.

SEGUNDO. Las expresiones y cláusulas que libremente pactadas e incorporadas al contrato, así como la específica calificación que de él se haga como laboral o administrativo, son elementos decisivos, y *la presunción de laboralidad que contempla el artículo 8.1 ET cede ante las cláusulas que disponen su sujeción y adscripción al área administrativa* ⁴.

Es decir, ante la idéntica alineación de las facultades para el trabajo, *se señala como criterio diferenciador el ámbito normativo regulador y no la naturaleza del servicio prestado*, en forma tal que ese bloque legislativo al que voluntariamente se acogen las partes es el que destruye la presunción de laboralidad establecida en el artículo 8.1 ET, lo que significa *la necesidad de que el contrato incorpore expresamente esa remisión excluyente del orden social* ⁵.

³ Vid. por todas las SsTS/IV de 28-II-1992 y 19-IX-1996, dictadas en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/1805 y RJ 1996/6577). La expresión «técnica organizativa», utilizada en un Dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1960, aludiría a «modos de regular, o modulaciones de configuración, de una relación que sigue siendo sustancialmente la misma», sin que resuelva la cuestión de fondo, que es la de «explicar por qué una relación de trabajo puede quedar fuera del campo de aplicación del Derecho del Trabajo», según señala ALONSO OLEA, M: «Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas», en AA.VV.: *Libro homenaje a Villar Palasí*, Madrid, 1989, pág. 52.

⁴ Vid. por todas las SsTS/IV de 25-V-1987 (RJ 1989/3864), 22-VI-1988 (RJ 1989/6230), 28-XI-1988 (RJ 1988/8896) y 17-III-1989 (RJ 1989/1874), dictadas en Casación para Unificación de doctrina.

⁵ Vid. por todas las SsTS/IV de 11-VI-1987 (RJ 1987/4331), 3-V-1988 (RJ 1988/3536), 8-VI-1990 (J 1450/1993) y 24-IV-1997 (J 780/1997), dictadas en Casación para Unificación de doctrina.

TERCERO. Valorando como principio hermenéutico la necesidad de que *las irregularidades administrativas en la aplicación de las formas de contratación no determinen la atribución de puestos de trabajo en la función pública* y, según los propios términos utilizados por nuestros tribunales, salvo en «*supuestos de incumplimiento especialmente cualificados*»⁶, o de «*graves*» o «*sustanciales irregularidades*» y «*contra legem*»⁷, las desviaciones que pudieran existir en la constitución o resolución de la relación administrativa **no convierten necesariamente esta relación en laboral**⁸, del mismo modo que las irregularidades que se observen en la contratación laboral de carácter temporal no transforman la temporalidad en fijeza⁹.

Como expresión de esta línea de jurisprudencia, que en el ámbito de la contratación laboral temporal se ha llevado en ocasiones a tales extremos que ha motivado la intervención del Tribunal Constitucional¹⁰, se ha declarado con carácter general **que no se alterará la naturaleza adminis-**

⁶ Vid. por todas las SsTS/IV de 8-VI-1995 y 24-VI-1996, dictadas en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1995/4774 y 1996/5303). Citando esta última sentencia, la STSJ de Galicia, Sala de lo Social, de 14-7-1998 (RJAL 1604/1998, AL, n.º 38, octubre 1998), concluye que «El fraude actuaría, por tanto, si se permitiera que eventuales irregularidades administrativas convirtieran en laboral un puesto reservado para la función pública otorgando ese puesto al personal que lo ocupa provisionalmente».

⁷ Vid. por todas las SsTS/IV de 18-III-1991(Sala General), 7-X-1992, 26-X-1992 y 24-IV-1997, dictadas en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1991/1875, RJ 1992/7621, RJ 1992/7842 y J 780/1997).

⁸ Vid. por todas las SsTS/IV de 28-II-1992 (RJ 1992/1805), 20-IV-1992 (RJ 1992/2661), 13-X-1994 (RJ 1994/8047) y 16-V-1996 (RJ 1996/4466), dictadas en Casación para Unificación de doctrina. En esta línea, señala la STSJ de Madrid, de 1-12-1993 (J 2348/1994): «Las relaciones y abusos en la relación válidamente establecida con carácter administrativo para nada afecta a la calificación del contrato, puesto que la patología de una relación contractual no supone la desnaturalización de la misma, ni la existencia de novación o transformación de una relación de carácter administrativo en otra de carácter laboral».

⁹ Nos referimos a la doctrina que ha establecido el carácter indefinido y no fijo de plantilla en supuestos de irregularidades en la contratación temporal por las Administraciones Públicas. Dicha doctrina se contiene en las SsTS/IV de 7-X-1996, 10-XII-1996, 30-XII-1996, 14-III-1997, 27-III-1998, 20-I-1998 (S), 20-IV-1998, 12-VI-1998 y 26-X-1998 (J 1569/1996, J 1867/1996, J 1954/1996, J 477/1997, J 502/1998, RJ 1998/1000, J 520/1998, J 913/1998, RJAL 232/1999, AL n.º 6, febrero 1999), en especial la STS/IV de 21-I-1998, dictada en Sala General (J 175/1998), en la que el Presidente de la Sala, Sr. González Suárez, junto a otros cinco Magistrados, emiten sus votos particulares discrepantes concluyendo que «no es posible aceptar la referida separación o divergencia entre trabajadores fijos y trabajadores contratados por tiempo indefinido, pues dichos términos en el Derecho del trabajo español expresan la misma idea». Como puntualización en la argumentación de este voto particular, aplaudida por gran parte de la doctrina laboralista, se dice que ni las normas sobre el acceso a la función pública, ni el artículo 103.1 CE, en virtud del principio de legalidad que proclama el artículo 9.3 de la misma, impiden que la Administración pública quede sometida a las normas propias del Derecho del trabajo cuando actúa como empresario laboral, ni particularmente el artículo 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, pues éste «no obstaculiza, limita ni merma la plena aplicación a las relaciones laborales que se produzcan en el ámbito de las Administraciones Públicas, de las normas del Derecho del trabajo».

¹⁰ Como más reciente citaremos la STC de 12 de enero de 1998, dictada en R.º de Amparo n.º 474/1995 (RJAL 198/1998, AL, n.º 6, febrero 1998), sobre un supuesto de una médica que, tras haber sido contratada como interina por el Servicio Valenciano de Salud (SERVASA), acordó su baja alegando la readmisión obligada de otro facultativo cuyo despido había sido declarado nulo asimismo en el procedimiento judicial correspondiente. Declarado también nulo el despido de la interina, en la fase de ejecución el SERVASA provocó un incidente de no readmisión para sustituir tal obligación por la extinción del contrato con indemnización, alegando que la readmisión de la última despedida resultaría ilegal por contravenir las normas de acceso al empleo en la Administración Pública. Aceptada esta alternativa por el TSJ en su Sentencia de 28-12-1994 y «negando con ello la aplicación de los efectos legales propios de la nulidad», declara el TC que dicha decisión «vulnera el derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes en relación con el derecho a la ejecución de las mismas en sus propios términos».

trativa del contrato por prolongarse en el tiempo más allá de lo prevenido en las disposiciones que le sean de aplicación ¹¹.

Según comprobaremos al examinar con detalle la casuística de estos pronunciamientos, las referencias a la existencia de «graves o sustanciales irregularidades» no hacen sino aludir implícitamente al fraude de ley, que resultará apreciable en ausencia de forma escrita del contrato o cuando no se acredite la solvencia técnica o profesional exigidas por la norma, en supuestos donde el objeto del contrato consista en una obra o servicio determinado de duración indefinida o se trate de servicios genéricos o un conjunto difuso de actividades o de trabajos normales y permanentes, no específicos, y además existan manifestaciones de dependencia laboral, etc. ¹².

Ahora bien, no debe olvidarse el carácter restringido que en este ámbito tiene la acogida del fraude de ley respecto a la noción general de dicho instituto jurídico. Y ello tanto en lo que se refiere a las contrataciones laborales de carácter temporal ¹³, donde se señala que la jurisprudencia ha tenido que enfrentarse a «la práctica perversa» del denominado «fraude del fraude de ley» ¹⁴, como a las celebradas en régimen de Derecho administrativo (primero mediante los contratos de colaboración temporal y luego a través del RD 1465/1985, de 17 de julio), donde el recurso al fraude de ley se ha venido apreciando sólo excepcionalmente.

¹¹ Vid. SsTS/IV de 2-IV-1987 (RJ 1987/2320), 11-VI-1987 (RJ 1987/4331), 19-VI-1987 (RJ 1987/4395), 17-V-1988 (RJ 1988/4239), 7-VI-1988 (RJ 1988/5238) y 28-XI-1988 (RJ 1988/8896), dictadas en Casación para la Unificación de doctrina. Como paradigma de esta línea doctrinal reseñaremos la STS/IV de 28-II-1992 (RJ 1992/1805), dictada también en Casación para Unificación de doctrina, que declara la naturaleza administrativa de las relaciones enjuiciadas y la incompetencia del orden jurisdiccional social resolviendo un supuesto en el que los actores, que habían venido prestando sus servicios en régimen laboral como profesores en prácticas en la Escuela de Gemología de la Facultad de Ciencias de la Universidad Autónoma de Madrid desde el año 1981, formalizándose dicha relación en 1985 mediante contratos de arrendamientos de servicios y luego posteriormente a través de contratos administrativos al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio, que fueron renovados «tácitamente» hasta el año 1990, por lo que se excede notoriamente de la duración máxima de dos años prevista por la norma reguladora (reducida a uno tras la entrada en vigor de la LCAP). Dicho criterio interpretativo ha sido duramente criticado por un sector de la doctrina laboralista, señalando que, en realidad ello conduce «a que la calificación del contrato quede absolutamente en manos de la Administración». Vid. GODINO REYES, M., *op. cit.*, pág. 116.

¹² Vid. por todas las SsTS/IV de 27-IV-1998 (J 530/1998) y 24-IX-1998 (RJAL 62/1999, AL, n.º 2, enero 1999), dictadas ambas en Casación para la Unificación de doctrina, donde se señala: «(...) la única norma amparadora (en la calificación de la relación de servicios como administrativa) sería el Decreto citado (RD 1465/1985, de 17 de julio), que no puede desempeñar esa función por la simple remisión de las partes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.254 CC, ya que los contratos son lo que son, independientemente de la voluntad de quienes los estipulan».

¹³ Vid. MERCADER UGUINA, J.: *La contratación temporal en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Tirant lo Blanch, Valencia, enero 1999, pág. 123 y ss. Señala este autor que «ello se debe a que no existe norma de cobertura con la que se eluda la estabilidad en el empleo sino simple transgresión de las reglas sobre duración de los contratos». En este sentido, vid. STSJ de Castilla y León, Sala de lo Social, de 13-4-1998 (RJAL 913/1998, AL, n.º 22, junio 1998) donde se señala que «el derecho a la estabilidad en el empleo no puede ser considerado como un derecho fundamental, pues tal principio tiene un carácter abstracto que puede ser sustituido por otras fórmulas compensatorias».

¹⁴ *Ibidem*, pág. 138. Este autor identifica la expresión «fraude del fraude de ley» como «la evaluación de contrataciones dolosamente irregulares».

Dicha tendencia restrictiva se ha visto reforzada, además, por la circunstancia de que en el sector de la contratación pública, ha subrayado la doctrina judicial, el fraude no sólo no puede presumirse y quedar fehacientemente acreditado, sino que en determinados servicios públicos «deberá presumirse que las decisiones que adopte la dirección de los mismos, dentro de su ámbito de competencias, responden a las necesidades del servicio mientras no se demuestre la existencia de hechos que conduzcan a una conclusión contraria»¹⁵.

Ello no obstante, existen supuestos donde el fraude de ley resulta manifiesto, pudiendo señalar como ejemplo paradigmático el caso enjuiciado en la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 13-7-1993¹⁶, en la que dos actoras habían venido prestando sus servicios en la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid durante varios años, inicialmente las dos sin contrato escrito y posteriormente, mediante todas las modalidades contractuales imaginables, incluida la civil de arrendamiento de servicios (eventuales por circunstancias de la producción, de fomento de empleo, de interinidad, para obra o servicio determinado, a tiempo parcial, y finalmente de interinidad), intercalando entre ellos varios contratos acogidos al RD 1465/1985, de 17 de julio, para la ejecución de trabajos consistentes en «impartir clases, coordinación y asesoramiento de monitores de tiempo libre», efectuando siempre el mismo cometido propio de la Comunidad demandada.

Estas prácticas habituales de contratación, calificadas de abusivas por la doctrina laboralista¹⁷, se inscriben dentro de una supuesta posición de privilegio de las Administraciones Públicas perfectamente identificable no sólo en su intervencionismo como empleador en nuestro sistema de relaciones laborales¹⁸, sino asimismo en el proceso laboral, en relación con el principio de igualdad de las partes cuando aquéllas actúan como empresario, cuyo fundamento constitucional, no debe olvidarse, descansa en la finalidad compensadora o tuitiva del ordenamiento laboral¹⁹.

¹⁵ Vid. STS/IV de 3-X-1995, dictada en Casación de Unificación de doctrina (J 40/1996) y, asimismo, siguiendo esta doctrina, la STSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Social, de 3-9-1998 (RJAL 326/1999, AL, n.º 8, febrero 1999), sobre un supuesto de contratación por el INSALUD de 10 auxiliares administrativos para ocupar interinamente plazas vacantes hasta su cobertura reglamentaria, ulteriormente amortizadas tras crear otras 10 plazas de la misma categoría profesional sin haberse producido el nombramiento de sus titulares por considerarlo innecesario la Administración Sanitaria, «cuyo carácter de servicio público de manifiesta importancia, engarzado en el artículo 43 CE, le otorga perfecta legitimación para modificar o suprimir puestos de trabajo ocupados interinamente por necesidades del servicio».

¹⁶ (J 1844/1994). Por su parte, la STS/IV de 17-XII-1996, dictada en Casación de Unificación de doctrina (J 1893/1996) declara la fijeza de los actores por «irregularidad manifiesta» de los contratos celebrados donde aparecen en blanco las cláusulas referidas al objeto del contrato.

¹⁷ Vid. CASTILLO BLANCO, F.A.: «Las problemáticas fronteras entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público», REDA, n.º 86, 1995, pp. 193 y ss., para quien la actitud mostrada por la Administración en este ámbito «ha consagrado el abuso de derecho y el fraude de ley como técnicas habituales de contratación».

¹⁸ Vid. TOLOSA TRIBIÑO, C: «Una nueva perspectiva en las relaciones entre la jurisdicción laboral y la contencioso-administrativa». AL, n.º 37, octubre 1998, pp. 686 y ss., para quien no obstante los principios constitucionales que han puesto freno al intervencionismo de la Administración en nuestro sistema de relaciones laborales (principio de separación de poderes -art. 117 CE- y principio de autonomía colectiva -art. 37 CE-), perviven ciertas formas de intervencionismo en su posición como empleadora, «en tanto que la Administración aparece como sujeto de una relación que puede calificarse de laboral o funcionario según los casos».

¹⁹ Vid. ROMERO RODENAS, M.J.: «Algunas particularidades del proceso de trabajo contra las administraciones públicas». AL, n.º 25, junio 1998, pp. 493 y ss.

2. Las características singulares de estas prestaciones de servicios: la atenuación del requisito de dependencia en la determinación de la naturaleza laboral de las mismas.

Como segunda cuestión a tener en cuenta para poder determinar la naturaleza laboral de una prestación de servicios formalmente amparada en este régimen de contratación administrativa, será necesario abstraer las siguientes notas respecto del ámbito subjetivo del contratista, así como de las especiales características de la prestación:

PRIMERO. El carácter personalísimo de la prestación (*intuitu personae*), tal y como se exige en el contrato de trabajo: es el único contrato administrativo *típico* que va dirigido exclusivamente a *personas físicas* [arts. 5.2 a), LCAP y art. 2 RD 1465/1985, de 17 de julio], y además, el único en el que *no puede autorizarse su cesión* (art. 201.2 LCAP);

SEGUNDO. Las características personales del contratista: sólo podrán celebrarse dichos contratos con las personas que reúnan los *requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica* que, en cada caso, sean necesarios para el desarrollo del trabajo (art. 198.2 LCAP);

TERCERO. El contenido de la prestación como obligación de resultado y no de actividad, como es propia del campo laboral: a diferencia de los antiguos contratos administrativos de colaboración temporal, los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración *no tienen por objeto la prestación de un servicio, sino la ejecución de una obra a precio alzado*, es decir, una obligación de resultado y no de actividad.

Según ha señalado la doctrina judicial, el objeto de estos contratos no es, por tanto, una prestación de trabajo como tal, sino un trabajo específico, es decir, *«un producto delimitado de una actividad humana y no esa actividad en sí misma e independientemente del resultado final de la misma»*²⁰. De ahí que se requiera para justificar la aplicación de este régimen que se contrate un resultado claramente precisado y no una prestación de servicios.

CUARTO. El sistema especial de retribuciones, basado fundamentalmente en el sistema de tarifas y con las siguientes peculiaridades:

- La exigencia de aprobación presupuestaria previa y de expediente administrativo de autorización del gasto como contraprestación a estos trabajos.
- El precio de estos contratos podrá consistir en un tanto alzado o en precios referidos a unidades de obra o de tiempo, o en aplicación de honorarios profesionales según tarifa, o en combinación de varias de estas modalidades (art. 203.2 LCAP).
- Únicamente respecto de estos contratos está prohibida la aplicación de la revisión de precios (art. 104.2 LCAP).

²⁰ Vid. por todas STS/IV de 2-II-1998 (S), dictada en Casación para Unificación de doctrina, Sala General (J 530/1998).

QUINTO. La falta de relación unívoca entre ajenidad y dependencia, con una atenuación muy acusada en la intensidad de este último requisito debido a las siguientes circunstancias:

- **La autonomía técnica y la elevada cualificación de los que lo prestan**, si bien el contenido de la prestación se encuentra sujeto a una serie de cláusulas y prescripciones previamente aprobadas por el órgano de contratación que forman parte integrante del contrato y que la doctrina judicial ha tenido muy en cuenta, según veremos, a la hora de calificar la relación como laboral;
- **La libertad de pactos como principio general de la contratación administrativa** (art. 4 LCAP), siempre que éstos no contradigan al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de eficacia y buena administración;
- **El poder de dirección o «ius variandi» de la Administración** que, no obstante no poder confundirse con las prerrogativas intrínsecas de que ésta se halla investida y de su facultad de *imperium* (principios de interpretación, modificación, ejecución y resolución unilateral de los contratos administrativos celebrados al amparo de la LCAP), sí que en cierta medida puede a veces ser erróneamente interpretado en este sentido y no como la facultad de que dispone el empresario en la relación de trabajo, trasladable a la Administración cuando actúa como tal.

Por otra parte, cabe apuntar que si en el régimen laboral han sido constatadas «*las insuficiencias técnicas, la escasa utilidad práctica y la imprecisión conceptual*» del término «**ajenidad**» como elemento diferenciador de la relación laboral ²¹, la circunstancia de que no exista diferencia de contenido esencial en la prestación de estos servicios respecto del contrato de trabajo ²², hace aún más difícil discriminar la naturaleza de dichas relaciones jurídicas.

²¹ *Vid.* por todas la STSJ de Navarra, Sala de lo Social, de 24-2-1997 (J 229/1997), donde se hace una extensa y profunda interpretación sobre el requisito contractual de la «dependencia», estimando su carácter esencial y subrayando las sustanciales alteraciones que ha sufrido en cuanto a su adecuada comprensión jurídica hacia una progresiva disminución o atenuación de su intensidad.

²² *Vid.* por todas la STS/IV de 13-VII-1992, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/5610), cuyo Ponente fue el Magistrado Sr. Martínez Emperador y donde se determina el carácter laboral y no administrativo de la relación que vincula a la Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación con sus empleados, con el siguiente argumento, entre otros: «No se cuestiona la existencia de prestación personal de servicios retribuidos, bajo las notas de dependencia, ajenidad y voluntariedad. Mas estos caracteres, ciertamente indicadores de la laboralidad (art. 1 del Estatuto de los Trabajadores), no excluyen de modo absoluto la posible naturaleza administrativa de la relación, pues también en las de esta clase confluyen notas análogas, siendo lo determinante para su presencia la existencia de norma con rango adecuado que expresamente atribuya dicha naturaleza administrativa a la indicada relación. En el mismo sentido, *vid.* las SsTS/IV de 19-VI-1996 y 30-IV-1997, ambas dictadas en Casación para Unificación de doctrina (J 1193/1996, J 809/1997), cuyos Ponentes fueron, respectivamente, los Magistrados Sres. Fernández López y Marín Correa, y donde se califica de laboral la relación de los profesores de religión en centros de enseñanza públicos, pues «...no existe ninguna norma que atribuya a dichos profesores la condición funcionarial, ni confieran al vínculo carácter administrativo, como exige de forma imperativa el artículo 1.3 a) del ET».

Respecto del requisito de dependencia como elemento sustantivo del contrato de trabajo, cabe subrayar que si en la relación laboral éste aparece cada vez más de una forma plural y flexible, modulándose de acuerdo con la categoría profesional del trabajador o difuminándose en el horizonte del trabajo autónomo o «parasubordinado», donde a veces puede hablarse más bien de una «*dependencia económica*», que no jurídica, del contratante que presta sus servicios (noción del «*contratante débil*»), su presencia en la ejecución y desarrollo de estos contratos administrativos puede quedar a veces reducida a su mínima expresión por las razones apuntadas.

Sin embargo, según veremos al analizar la doctrina unificadora establecida en este terreno, la mayor o menor presencia de dicho requisito material de la dependencia o subordinación también se considera decisiva a la hora de determinarse la laboralidad de estas prestaciones de servicios.

Como quiera que sea, creemos que dichas insuficiencias harán necesario acudir a criterios que, con sus dificultades y desde una perspectiva de «interpretación integradora» de las distintas normas en juego pertenecientes a distintos ordenamientos, permitan operar con los verdaderos requisitos de estos contratos, tal y como hemos constatado suelen hacer nuestros Tribunales en los numerosos pronunciamientos que han guiado este estudio.

Queremos referirnos con ello a la ayuda inestimable que hemos encontrado en nuestro Código Civil, principalmente en dos grupos de normas interrelacionadas: por una parte, las referidas a los requisitos esenciales de validez de los contratos (consentimiento-capacidad, objeto y causa) (arts. 1.261 y ss. CC), y, por otra, a las reglas de interpretación de los mismos que dicho Código contempla (arts. 1.281-1.288 CC).

En efecto, en los pronunciamientos relativos al objeto de nuestro trabajo hemos encontrado remisiones constantes al Derecho común, pudiendo señalar a título de ejemplo desde la *interpretación de los actos coetáneos y posteriores al contrato para deducir la intención de los contratantes* (art. 1.282 CC), con alusión explícita a la *doctrina de los actos propios*, para deducir la relación laboral y no administrativa de un contrato celebrado inicialmente sin forma escrita ²³, hasta la virtualidad de la falta de *consentimiento* en la novación contractual ²⁴, pasando por la máxima o constante jurisprudencial radicada en el artículo 1.254 CC y relativa a que «**los contratos son lo que**

²³ Vid por todas STS de 8-VI-1990, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 1450/1993).

²⁴ Vid. STS de Galicia, Sala de lo Social, de 28-1-1998 (RJAL 823/1998, AL, n.º 20, 18-24 mayo 1998). Se resuelve un supuesto de un trabajador que venía realizando un determinado servicio en un Ayuntamiento mediante contratos de obra o servicio, hasta que la entidad decide variar unilateralmente la forma de gestión y concierta contratos administrativos, señalando que, «mientras el servicio en sí se mantenga, el cambio del vínculo contractual del que lo venga prestando -convirtiendo en administrativa una relación laboral- supone una novación que no puede llevarse a cabo sin el consentimiento del interesado». Asimismo, resulta muy interesante la STSJ de Murcia, Sala de lo Social, de 20-10-1998 (RJAL 389/1999, AL, n.º 9, marzo 1999), donde se declara la existencia de relación laboral de dos camareros que prestaron sus servicios en el bar de un club de suboficiales sin haber sido dados de alta en Seguridad Social ni haberse celebrado contrato escrito, no apreciando el Tribunal causa de invalidez del mismo por ausencia de consentimiento del órgano contratante (Ministerio de Defensa).

se deducen de su propio contenido obligacional y del conjunto de prestaciones y contraprestaciones que se desarrollan durante su vigencia, y no lo que las partes dicen que son, otorgándole una determinada denominación»²⁵.

Asimismo, si en el ordenamiento laboral aparece *la causa* como regla de delimitación fundamental en el contrato de trabajo, al ofrecer la seguridad de tratar las cuestiones litigiosas desde el orden público jurídico, en el ámbito de la contratación administrativa dicho requisito de validez adquiere si cabe aún más relieve, toda vez que en la esfera de la Administración *la causa será el interés público* concreto perseguido, que no operará sólo como límite de su actuación sino también como fundamento de su potestad contractual.

III. LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL CONTRATO PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN: REQUISITOS JURISPRUDENCIALES

1. Evolución normativa y regulación actual: su exclusión del ámbito laboral.

1.1. Breve referencia sobre la evolución normativa de estos contratos.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la LCAP, «LOS CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN» se hallaban regulados por el RD 1465/1985, de 17 de julio, en el ámbito de la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos y por el RD 2357/1985, de 20 de noviembre, en el ámbito de la Administración Local.

La habilitación legal para poder acogerse a este régimen de contratación administrativa, como exclusión del ámbito laboral, según exige el artículo 1.3 a) ET, se encontraba en la LRFP, en cuya disposición adicional 4.^a, al tiempo que se prohíbe la celebración de contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo, dispone en su apartado segundo que **«los contratos a celebrar con personas para la realización de trabajos específicos y concretos, no habituales, se someterán a la legislación de contratos del Estado, sin perjuicio, en su caso, de la aplicación de la normativa civil o mercantil».**

²⁵ *Vid.* por todas la STS de 26-II-1986 (RJ 1986/834) y más recientemente las SsTS/IV de 13-III-97 (J 592/1997) y 27-IV-98, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 530/1998). Asimismo, de la Sala 3.^a, SsTS de 4-II-97, 3-III-97 y 22-IV-97 (J 274/1997, 372/1997 y 717/1997).

Dicha prohibición, cuyo alcance ha sido posteriormente muy matizado por la jurisprudencia, fundamentalmente en supuestos de nombramientos como funcionario interino ²⁶, con carácter ordinario o «urgente» ²⁷, junto a las referencias que sobre el personal laboral contiene el artículo 19 LRFP ²⁸, motivaron la publicación del RD 1465/1985, de 17 de julio, tal y como ha puesto de manifiesto nuestro más Alto Tribunal ²⁹.

Según lo expuesto, el punto de inflexión en la regulación de estos contratos antes de su definitiva configuración legal por la LCAP, se sitúa en los citados preceptos de la LRFP, pudiendo por tanto periodificar la evolución normativa del contrato que estudiamos en dos fases diferenciadas:

A) Regulación de este régimen contractual con anterioridad a la LRFP.

Constituye lugar común para doctrina y jurisprudencia ³⁰, residenciar en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado [Texto Refundido, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, de aplicación supletoria a las demás Administraciones conforme a lo dispuesto en su art. 2.3, e)], el origen de la actual división del empleo público en personal funcionario y personal contratado en régimen laboral o en régimen de Derecho administrativo, introduciendo las figuras del funcionario eventual o de confianza política, los contratados en régimen de Derecho administrativo y los sujetos al régimen laboral, concretamente en los preceptos contenidos en sus artículos 7.1 y 6 de dicha norma, limitando este último la posibilidad de utilizar la contratación administrativa a los supuestos en que el objeto del mismo estaba constituido por:

²⁶ Vid. las SsTS/IV de 12-II-1997 y de 17-III-1997(RJ 1997/1260 y RJ 1997/2558) dictadas en Casación para Unificación de doctrina, donde se declara la naturaleza administrativa del vínculo en función del último contrato, una vez producidos los nombramientos como funcionarios interinos, sin tener en cuenta los anteriores contratos administrativos acogidos al RD 1465/1985, de 17 de julio.

²⁷ Como exponente de esta doctrina vid. la STS/IV de 19-IX-1996, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1996/6577), sobre relaciones de servicios iniciadas mediante contratos temporales posteriormente convertidas en administrativas mediante el nombramiento de los actores como funcionarios interinos «con carácter urgente» en el Servicio Valenciano de Salud, estimándose el recurso interpuesto por la Generalitat Valenciana y señalando que no se produce una novación contractual, puesto que dicha prohibición no alcanza a dichos nombramientos cuando ello no otorga derecho al ingreso en la Administración y se realiza respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad y publicidad, autorizándolo además «la disposición adicional 1.ª del RD 896/1991, de 7 de julio, que es el que ha de tenerse en cuenta en la sentencia recurrida respecto al Decreto Leg. de la Función Pública Valenciana de 20-3-1991, que autoriza dicho nombramiento».

²⁸ Vid. *infra*, cita n.º 9, pág. 89.

²⁹ Vid. por todas, las SsTS/IV de 2-II-1998 (S) y 24-IX-1998, dictadas en Casación para unificación de doctrina (J 530/1998, RJAL 62/1999, AL, n.º 2, enero 1999).

³⁰ Para un estudio en profundidad de esta evolución normativa vid. DEL SAZ CORDERO, S: *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995. Como pronunciamiento interesante en este sentido cabe citar, por todas, la STS de 3-VI-1997, Sala 3.ª (J 1053/1997), donde, tras recordar que «en esa época (1981), para que pudiese hablarse de trabajadores al servicio de la Administración se precisaba que hubiesen sido contratados con ese carácter», aprecia irregularidad en una contratación administrativa y, remitiéndose a la doctrina de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en el sentido de que ello no la convierte en relación laboral, declara la obligación de alta y cotización a la Seguridad Social de una persona con contrato administrativo de colaboración temporal, distinguiéndola de la relación funcional.

- a) La «realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia»;
- b) La colaboración temporal en las tareas administrativas «cuando por exigencias y circunstancias especiales» no puedan ser desempeñadas por funcionarios de carrera.

Como ejemplo interpretativo en la aplicación de esta normativa, resulta sumamente interesante la argumentación esgrimida por el Abogado del Estado en un recurso de casación ³¹ frente a una sentencia de instancia que declara la nulidad de un despido, sosteniendo que, en aplicación del artículo 7.1 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, toda prestación de servicio realizado para la Administración del Estado de forma innominada tiene carácter administrativo, produciendo efectos solamente en dicha esfera ajena a la laboral, y que solamente tiene carácter laboral la prestación que se contrate con tal carácter, añadiendo que las posibles irregularidades que hayan mediado en la contratación no tienen virtualidad suficiente para transformar la naturaleza de los vínculos administrativos en laborales.

Dicha argumentación es refutada por el Alto Tribunal acudiendo a la doctrina que establece la necesidad de que exista un contrato regido y amparado en normas administrativas, en virtud de cláusulas expresamente incorporadas al mismo para poder deshacer o desvirtuar la presunción del artículo 8.1 ET ³².

Por lo que respecta a la contratación de personal por parte de las Entidades Locales previamente a la LRFP, según el artículo 353 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, la condición de empleados laborales de las corporaciones locales se refería a los *trabajadores manuales*, criterio que reitera el artículo 25 del RD 3046/1977, de 6 de octubre, que aprueba la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, en cuyo artículo 26.2 se preveía la celebración de contratos administrativos para la realización de **funciones administrativas o técnicas**, a condición de que fuesen «**concretas y de carácter temporal**» ³³.

³¹ Vid. la STS/IV de 8-VI-1990, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 1450/1993), donde se declara la relación de «fijeza» en el empleo de un trabajador que había venido desempeñando servicios para la Administración del Estado contratado inicialmente de manera verbal, y en forma escrita posteriormente mediante un contrato temporal de fomento de empleo.

³² Vid. por todas, la STS de 2-XI-1992, Sala 3.ª (J 2484/1993), donde se aprecia fraude de ley en la contratación por una Corporación local para la ejecución del servicio de limpieza por la falta de cumplimiento de los requisitos formales para poder acogerse al régimen administrativo.

³³ Vid. por todas, la STS de 15-VI-1998, Sala 3.ª (J 595/1998), donde se resuelve un supuesto de contratación irregular de «Secretario interino» de un Ayuntamiento (sin aportación de contrato y resultando «un mero nombramiento de la Corporación Municipal»), descartando que la relación enjuiciada fuese de carácter administrativo como interino eventual («aunque resultaba admisible en el momento de la contratación del empleado, por virtud del artículo 25 del RD 3046/1977, de 6 de octubre»), estima no desvirtuada la presunción de laboralidad del artículo 8.1 ET y ajustada a Derecho la obligación de cotizar a la Seguridad Social. Por su parte, el extinto TCT ya había manifestado la naturaleza laboral y no administrativa de una prestación de servicios donde el trabajo era claramente manual. Vid. SsTCT de 12-III-1982, 3-III-1982 y 13-III-1983, citadas en la Sentencia de 4-12-1996, del Juzgado de lo Social n.º 20 de Madrid (RJAL 759/1997, mayo de 1997), donde tras verter un exhaustivo repaso a la doctrina relativa al alcance de las irregularidades en la contratación administrativa y no considerar como desviación «grave, patente o notoria» la del supuesto enjuiciado a efectos de su calificación como laboral (prolongación en el tiempo más allá de la duración prevista en el contrato acogido al RD 1465/1985, de 17 de julio), aprecia la excepción de incompetencia de jurisdicción.

B) La Ley 30/1984, de 2 de agosto (LRFP).

Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley 23/1988, de 28 de julio, cuyo antecedente se encuentra en la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la STC 99/1987, de 11 de junio, que declaró inconstitucional el artículo 15 LRFP en su redacción original, podemos destacar las siguientes notas:

1. El reconocimiento explícito de la posible utilización por la Administración del régimen laboral o administrativo en las prestaciones de servicios (arts. 14.3 y 15.1 LRFP);

Respecto del artículo 15.1 LRFP, y en orden a la determinación de los puestos de trabajo que pueden atribuirse a uno u otro régimen contractual, se establece que, con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración serán desempeñados por funcionarios públicos, exceptuando de esta regla y posibilitando su ocupación por personal laboral, entre otros, aquellos de naturaleza no permanente y los correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos especializados, cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica necesaria.

2. La obligación impuesta a las Administraciones Públicas de seleccionar su personal, ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través de un sistema de concurso-oposición o concurso libre, en los que se garanticen los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 19.1 LRFP).

En desarrollo de dichos preceptos, se aprobó el Reglamento de selección del personal laboral (RD 223/1984, modificado por el RD 364/1995, de 10 de marzo, actualmente vigente), autorizando en su artículo 32 la contratación temporal laboral para trabajos que no puedan ser atendidos por el personal fijo.

3. En lo que respecta a la Administración Local, señalar que la normativa de la Ley de Bases de Régimen Local debe entenderse complementaria de la LRFP, de aplicación a todas las Administraciones en virtud de su artículo 1.3 LRFP. En este sentido, el artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, señala que el personal laboral será seleccionado por la Corporación ateniéndose a lo dispuesto en su artículo 91, y el artículo 32 del Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado establece que los contratos laborales temporales se celebrarán ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral, lo que se reitera en el artículo 177 del TRRL, aprobado por Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986.

Por su parte, la prohibición de contratar en régimen administrativo de colaboración temporal (disp. adic. 4.ª LRFP), se corrobora en el artículo 89 y disposición adicional 8.ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en el 177.2 del TRRL, de 18 de abril.

1.2. *La regulación actual del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.*

Bajo el Título «**De los contratos de consultoría y asistencia, de los de servicios y de los trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración**» (Título IV, arts. 197 a 219), la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos para de las Administraciones Públicas, derogando la normativa anterior³⁴, ha aglutinado una serie de figuras cuya conceptualización individualizada precisa de la utilización de cláusulas residuales y que, en el supuesto de los de trabajos específicos, supone que éstos se definan en razón de su no inclusión en el objeto de los de consultoría y asistencia o de servicios³⁵.

En efecto, el artículo 197.4 LCAP dispone, textualmente: «Son contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales los que, **no estando incluidos en los dos apartados anteriores, se celebren excepcionalmente por la Administración cuando su objeto no pueda ser atendido por la labor ordinaria de los órganos administrativos**».

Junto a ello, ya hemos señalado que estos contratos se delimitan por las características del contratista [**«personas físicas»** -art. 5.2 a) LCAP-, **«que reúnan los requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica que, en cada caso sean necesarios para el desarrollo del trabajo»** -art. 198.2 LCAP-], además de su *excepcionalidad* en relación con la actividad de la Administración (art. 197.4 LCAP).

Por otra parte, en virtud de la disposición derogatoria única de la LCAP [1.d)], las normas que anteriormente regulaban estos contratos, tanto de la Administración General del Estado como de la Administración Local (RD 2357/1985, de 20 de noviembre, que regulaba los **contratos específicos y concretos no habituales en la Administración Local**, norma que se limitaba a habilitar la aplicación en este ámbito del RD 1465/1985, de 17 de julio, que regulaba este tipo de contratos en la **Administración del Estado**), conservarán su vigencia como normas reglamentarias en la parte de las mismas no recogida en el articulado de la ley y en cuanto no se opongan a lo establecido en ella.

³⁴ Sobre el alcance derogatorio de dicha norma y las modificaciones introducidas en la misma respecto a la regulación anterior, *vid.* VICENTE LÓPEZ, C.: *La contratación administrativa. Condiciones generales y eficacia*, Edit. Comares, Granada, 1996, pp. 6 y ss. Asimismo, MORENO GIL, O.: *Contratos administrativos. Legislación y jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 1998.

³⁵ El objeto de los **contratos de consultoría y asistencia** es la realización de aquellos trabajos en los que predominen sus características intelectuales, referentes a la elaboración de estudios, planes, anteproyectos, proyectos de carácter técnico, organizativo, económico o social, la dirección, supervisión y control de la ejecución y mantenimiento de obras, instalaciones y de la implantación de sistemas organizativos, así como los referentes al asesoramiento para la gestión de bienes públicos y organización de sistemas [art. 197.2 a) y b) LCAP]. Por su parte, **los contratos de servicios** participan del objeto de los anteriores, incluyéndose los de carácter técnico, económico, industrial, comercial o análogos, así como los complementarios de la Administración y de carácter material (mantenimiento, conservación, limpieza, etc.) (art. 197.3 LCAP).

Según ello, se mantiene en vigor el artículo 1 del RD 1465/1985, de 17 de julio, que establece: «Los contratos para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales que se celebren, excepcionalmente, por la Administración del Estado, sus Organismos Autónomos y la Seguridad Social se regirán por el presente Real Decreto, y supletoriamente, por las disposiciones que la legislación de contratos del Estado dedica a los de naturaleza administrativa, **en especial las referentes al contrato de obras**».

Respecto al ámbito subjetivo de dicha norma, cabrá subrayar que la LCAP, por virtud del artículo 149.1.18.ª de la CE, atribuye la consideración de básicos a sus preceptos, por lo que serán de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, es decir, la del Estado, las de las Comunidades Autónomas y la Local (art. 1.2 LCAP, art. 2 LRJPA y art. 1.2 LJCA), así como a los Organismos Autónomos y restantes Entidades de Derecho público. En consecuencia, corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo de la misma, y así lo reconoce la disposición final 1.ª de la LCAP, al relacionar las disposiciones o parte de las mismas que pueden regularse específicamente por éstas, mediante la utilización de los instrumentos normativos adecuados.

Respecto al ámbito de la Administración Local, si bien la LCAP no reserva, en principio y directamente, salvo en lo referente a la elaboración de los pliegos generales, ningún campo en el que puedan las Entidades Locales ejercer en la materia de contratación administrativa sus facultades reglamentarias, el Capítulo I del Título III de la LCAP («De los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas») abre en los artículos 49.3 y 52.2, en relación con la disposición final primera (aspectos no básicos de la ley), un importante campo para el desarrollo material reglamentario, ya que en dichos pliegos generales se pueden de hecho dictar normas de funcionamiento de los contratos que implican una verdadera regulación.

2. Interpretaciones jurisprudenciales acerca de los requisitos del contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.

2.1. La existencia de norma legal habilitante: el requisito de forma escrita en estos contratos.

Resaltando la dificultad que entraña la distinción entre el contrato regido por el Derecho administrativo y el sujeto a la legislación laboral, nuestros tribunales han establecido que la naturaleza administrativa de un contrato vendrá determinada por la existencia de una norma con rango de ley que autorice su exclusión constitutiva del ámbito laboral.

Ello significa que, en principio, cuando las partes han elegido libremente (art. 1.255 CC) el cauce administrativo para regir las relaciones convenidas, con citación de norma amparadora y cumplimiento en el devenir de la relación de toda la condicionalidad propia de la naturaleza administra-

tiva, sólo podrá entrar en juego la presunción estatutaria del artículo 8.1 ET en este ámbito cuando, establecida una situación de hecho, no se especifique por escrito la naturaleza de la vinculación, regida y amparada por la norma administrativa habilitante ³⁶.

Ahora bien, debe tenerse muy en cuenta que, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia, «*el recurso formal a este tipo contractual no puede alterar la naturaleza real de la relación existente entre las partes*, porque estos contratos, cuyo régimen jurídico básico se contiene en el núm. 2 de la disposición adicional cuarta de la Ley 30/1984 y en el RD 1465/1985, de 17 de julio (art. 5.2 LCAP), *tienen carácter excepcional...*» ³⁷.

Tampoco debe olvidarse que, a pesar de la importancia y solemnidad que se atribuye a la forma escrita, aunque sólo sea por su consideración parcial de acto administrativo, el principio que rige en el sistema contractual administrativo es el espiritualista ³⁸, disponiendo el artículo 54 de la LCAP que los contratos se perfeccionan mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente, cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación utilizado, por lo que la falta de formalización de estos contratos sólo será causa de resolución de los mismos, pero no dará lugar a su invalidez o inexistencia (art. 55 LCAP), no constituyendo por tanto un requisito necesario para el nacimiento del vínculo.

Pero en cualquier caso, de conformidad con el artículo 56 LCAP, que tiene el carácter de «básico» y es por tanto aplicable a todas las Administraciones Públicas, la Administración «*no podrá contratar verbalmente*, salvo que el contrato tenga el *carácter de emergencia*», entendiéndose por tal la referida a supuestos de «acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional» (art.73 LCAP).

³⁶ Vid. por todas las SsTS/IV de 17-III-1989, 8-VI-1990 y 26-X-1992, dictadas en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1989/1874, J 1450/1993 y RJ 1992/7842). Siguiendo esta doctrina se pronuncia asimismo la STSJ de Madrid, de 1-12-1993 (AS 2348/1994). Como ejemplos paradigmáticos de esta consolidada doctrina, vid. *infra*, cita n.º 22, pág. 93. Por último, cabe mencionar el Auto del TS (Sala Especial de Conflictos de Competencia) de 23-XII-1997 (RJAL 860/1998, AL n.º 21, mayo 1998, comentada por el Magistrado Sr. Conde Martín de Hijas), que declara la competencia del orden social en el supuesto del Secretario de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Valencia que, en virtud del Decreto 142/1991 de la Generalitat Valenciana, integró al personal de las Cámaras que estaban bajo el ámbito de su competencia en la Administración de la Generalitat, y al actor como funcionario. Dicho Decreto fue anulado en virtud de sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valencia (12-6-1993, 19-2-1994 y 22-4-1994), donde se declara la ilegalidad del precepto en el que se fundamenta la conversión del personal de las Cámaras de la Propiedad en funcionarios, perdiendo de ese modo su condición laboral previa a dicha disposición. Condición laboral reconocida tradicionalmente por el Tribunal Supremo, no obstante la supresión de dichas Cámaras como Corporaciones de Derecho público (disposición final 10.ª de la Ley 4/1990, posteriormente anulada por STC 198/1994, a consecuencia de la cual se dictó el RD-L 8/1994, que prácticamente vino a reiterar el contenido de la disposición anulada) y base de la habilitación contenida en dicha norma en virtud de la cual la Generalitat había dictado el mencionado Decreto.

³⁷ Vid. por todas las SsTS/IV, de 13-IV-1989, 26-X-1992 y 2-II-1994 (RJ 1989/2967, J 1992/7842 y 1994/782), dictadas en Casación para Unificación de doctrina.

³⁸ Como es sabido, el Derecho Civil español, en general, se enmarca en un criterio espiritualista de los contratos, por el que éstos nacen del consentimiento y los requisitos de forma no constituyen una condición esencial para su validez. En este sentido, el artículo 1.278 del CC confirma la obligatoriedad de los contratos cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurren las condiciones esenciales para su validez: consentimiento, objeto y causa. Sobre los requisitos de forma en la contratación administrativa, vid. VICENTE LÓPEZ, C., *op. cit.*, pp. 339 y ss.

Así pues, normalmente estos contratos habrán de formalizarse en documento administrativo, constituyendo éste, título suficiente para acceder a cualquier registro público (art. 55.1 LCAP), no pudiéndose iniciar la ejecución de los mismos sin su previa formalización (art. 55.4 LCAP), salvo los de *tramitación urgente*, derivada de una situación de necesidad inaplazable o por razones de interés público (art. 72 LCAP), así como los ya mencionados del artículo 73 LCAP.

Finalmente, cabe señalar que todo el proceso que da lugar a la toma de decisiones que sustentan los actos administrativos de la contratación, constituyen procedimientos administrativos formalizados, y cuando se prescinda total y absolutamente de los trámites establecidos, o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, se declarará la nulidad de pleno derecho [art. 62.1 e) LRJPA y art. 63 a) LCAP], siendo por otra parte anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (art. 63.1 LRJPA y art. 64 LCAP).

Según lo expuesto, la ausencia de la forma escrita en estos contratos convertirá la relación en laboral por tiempo indefinido en virtud de la presunción del artículo 8.1 ET, incluidos aquellos supuestos de intercalación de contratos administrativos y laborales temporales, pues como se señala en la STS/IV de 24-IV-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina ³⁹: «(aunque) en alguna fase del tiempo que dura la relación contractual entre los litigantes se le haya dado forma administrativa, ello no desvirtúa la naturaleza laboral de la relación, sólo refleja la utilización de un sistema totalmente irregular y *contra legem* de contratación, con independencia de que cuando se realizó el contrato administrativo para la contratación temporal la relación... **ya era por tiempo indefinido, dado que el primer contrato concertado sin forma escrita ya era laboral**, sin que perdiera dicha condición por la celebración de contratos formalmente de otra naturaleza sin solución de continuidad por tratarse de **derechos irrenunciables**».

En la misma dirección, si bien en ellas se declara la «fijeza» de la relación laboral, se pronunciaron ya las SsTS/IV de 8-IV-1990 y 9-IV-1990, dictadas en Casación para Unificación de doctrina, donde asimismo se concluye: «Es claro que al otorgarse, en forma escrita, la contratación temporal, **el actor había adquirido ya fijeza en el empleo**, derecho que no se puede considerar declinado -al ser **irrenunciable**- por la posterior contratación temporal sin solución de continuidad...», aludiéndose con ello a la imposibilidad, con sede en el artículo 3.5 ET, de efectuar una novación constitutiva que permita a las partes sustituir un contrato de duración indefinida por otro de naturaleza temporal, debido a que el derecho a la estabilidad en el empleo es irrenunciable para el trabajador ⁴⁰.

³⁹ (J 780/1997). Su ponente fue el Magistrado Sr. Fuentes López y plantea el supuesto de tres trabajadoras que prestaron sus servicios para la Comunidad de Madrid con la categoría de Educadoras en una Granja Escuela, inicialmente sin contrato escrito y posteriormente mediante contratos administrativos celebrados al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio. Ello no obstante, se matiza que la relación laboral es por tiempo indefinido, no fija, de acuerdo con la doctrina ya apuntada. *Vid.* asimismo, *infra*, cita n.º 33, pág. 97.

⁴⁰ (J 1450/93 y RJ 1990/3430). En la primera sentencia, cuyo ponente fue el Magistrado Sr. Sampedro Corral, se declara la naturaleza laboral y la fijeza de una prestación de servicios iniciada sin contrato escrito que la Administración denominó «administrativa», formalizada después mediante un contrato temporal de fomento de empleo. La segunda, que enjuiciaba «no una contratación previa sometida al Derecho Administrativo, sino un contrato verbal de naturaleza no

Finalmente, como corolario de lo expuesto, cabe referenciar la STS/IV (S) de 2-II-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina, Sala General ⁴¹, donde se califica como laboral por tiempo indefinido una prestación de servicios en la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid de una trabajadora que, habiendo prestado ininterrumpidamente sus servicios inicialmente sin forma concreta alguna, con la categoría de «Coordinadora de Actividades Culturales», concierne una nueva relación especificada en sendos contratos administrativos, al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio, como «colaborador de acciones formativas».

2.2. *El carácter excepcional de este contrato: la especificidad, concreción e inhabitualidad de los trabajos.*

2.2.1. Indefinición de la norma y requisitos jurisprudenciales.

La parquedad con que la norma reguladora de estos contratos delimita los elementos materiales o sustantivos que lo integran, limitándose a definirlos exclusivamente por su rúbrica (art. 197.4 LCAP y art. 1 RD 1465/1985, de 17 de julio), nos obliga a hacer una doble incursión en las fuentes jurídicas que puedan explicitarnos qué debe entenderse por la «**especificidad, concreción, e inhabitualidad**» de los trabajos que aquella disciplina: de una parte, mediante la búsqueda o rastreo de aquellos preceptos concretos donde podamos hallar su perfilación conceptual; y, de otra, a través de las interpretaciones vertidas por la doctrina judicial acerca de dichos requisitos.

Comenzando por la primera incursión, nos encontramos con que la norma reguladora establece que podrán concertarse estos contratos con **carácter excepcional** «*cuando su objeto no pueda ser atendido por la labor ordinaria de los órganos administrativos*» (art. 197.4 LCAP).

La evidente relación entre los términos contrapuestos de «**excepcionalidad**» y «**labor ordinaria**», nos remite implícitamente por exclusión a las normas reguladoras de la función pública, concretamente al artículo 15.1 LRFP, donde se autoriza, según vimos, la ocupación por personal laboral de puestos **de naturaleza no permanente** y otros que requieran **conocimientos técnicos especializados**, cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la **preparación específica necesaria**.

especificada, apreciándose por tanto la existencia de relación laboral al no concurrir ninguna exclusión constitutiva de su ámbito», fue invocada de contraste en la STS/IV de 16-V-1996 (RJ 1996/4466), que tuvo como Ponente al Magistrado Sr. Desdentado Bonete, y no apreciando contradicción con aquella, declaró la naturaleza administrativa de la relación. Sobre la irrenunciabilidad de este derecho y sus límites, *vid.* por todas, la STS/IV de 22-XII-1995 (RJ 1995/9492) e *infra*, cita n.º 13, pág. 90.

⁴¹ (J 111/1998). Tuvo como ponente al Magistrado Sr. González Peña, concluyéndose que: «A esa relación que unió a la actora recurrente con la Comunidad le corresponde la calificación de laboral, independientemente de su forma y a esa conclusión se llegaría incluso, aunque se admitiera a efectos dialécticos esa validez de la cobertura formal del Decreto (RD 1465/85), si se tiene en cuenta que se acude a la misma cuando la actora ya prestaba servicios sin forma concreta alguna... es decir con relación laboral indefinida, pues carecían de valor los contratos administrativos ante la irrenunciabilidad de sus derechos».

En virtud de dicho precepto, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado regulan anualmente la «**Contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones**»⁴², disponiendo que los departamentos ministeriales, organismos autónomos y entidades gestoras de la Seguridad Social, podrán formalizar durante el año correspondiente *contrataciones de personal de carácter temporal para la realización de obras o servicios*, que se formalizarán según las prescripciones de los artículos 15 y 17 del ET, y siempre que concurren los siguientes requisitos:

- Que la contratación tenga por objeto *la ejecución de obras por administración directa y con aplicación de la legislación de contratos del Estado*, o *la realización de servicios que tengan la naturaleza de inversiones*;
- *Que no puedan ser ejecutados con el personal fijo de plantilla y no exista disponibilidad suficiente en el crédito presupuestario destinado a la contratación de personal.*

Completando los aspectos más significativos de dicho precepto, cabe señalar la llamada de atención que se hace a los departamentos y organismos que contraten al amparo de estas modalidades, sobre eventuales incumplimientos de las obligaciones formales que éstas imponen, «**así como la asignación de personal contratado para funciones distintas de las determinadas en los contratos, de los que pudieran derivarse derechos de permanencia para el personal contratado**», actuaciones que, en su caso, podrán dar lugar a la exigencia de responsabilidades, de conformidad con el artículo 140 de la Ley General Presupuestaria».

Por su parte, en la norma reguladora de estos contratos para trabajos específicos y concretos no habituales se encuentran dispersos determinados aspectos de su régimen jurídico del que nos interesará ahora destacar los siguientes:

- La exclusión de estos contratos de la relación de servicio de los funcionarios públicos y los contratos regulados en la legislación laboral [art. 3.1 a) LCAP];
- Su **duración**, que no podrá exceder de **dos años** (art. 199.2 LCAP), salvo que sean complementarios de contratos de obras o de suministro⁴³;

⁴² Concretamente en la de Presupuestos Generales del Estado para 1999, en el artículo 36 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre. Con anterioridad se reproducen estos preceptos en los artículos 33, 31, 32, 35, 37, 38 y 36 de las Leyes 65/1997, 12/1996, 41/1994, 21/1993, 39/1992, 31/1991 y 31/1990, respectivamente, de Presupuestos de años anteriores a la mencionada.

⁴³ En este caso, el artículo 199.3 LCAP dispone que dichos contratos podrán tener un plazo superior de vigencia que, en ningún caso, excederá del plazo de duración del contrato principal, salvo en los contratos que comprenden trabajos relacionados con la liquidación del contrato principal, cuyo plazo final excederá al del mismo en el tiempo necesario para realizarlos.

- La necesaria justificación de la insuficiencia, falta de adecuación o conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales con que cuenta la Administración para cubrir las necesidades que se trata de satisfacer a través del contrato, que se acreditará mediante informe adjunto del servicio interesado en la celebración del contrato (art. 203.1 LCAP y art. 4.12 RD 1465/1985).

Respecto a la segunda incursión proyectada, relativa a la doctrina interpretativa existente sobre los requisitos de «especificidad, concreción y no habitualidad» de esta figura contractual, señalaremos en principio la unanimidad mostrada por la doctrina acerca del requisito de *la especificidad* que atribuye a éstos el RD 1465/1985, de 17 de julio, entendiendo que su objeto «... *no es una prestación de trabajo como tal, sino un trabajo específico, es decir, un producto delimitado de la actividad humana y no esa actividad en sí misma independiente del resultado final*»⁴⁴.

Profundizando en dicha concepción, algunos pronunciamientos⁴⁵ han señalado que la exigencia de *un resultado claramente precisado* y no una prestación de servicios, se erige en el dato fundamental para considerar el contrato como administrativo y poder así diferenciarlo del régimen laboral, residenciando éste en la delimitación del objeto contractual como obligación de resultado *-consistente en un trabajo específico y delimitado como ejecución de una obra a precio alzado-*, y no de actividad, como normalmente se produce en el ámbito laboral.

Abundando en esta línea interpretativa, la STS/IV de 24-IX-1998, dictada en Casación para la Unificación de doctrina⁴⁶, se pronuncia en los siguientes términos:

⁴⁴ Vid. SsTS/IV, dictadas en Casación para Unificación de doctrina, de 24-IV-1997, 2-II-1998 (S), 10-II-1998, 27-IV-1998, 19-VI-1998, 13-VII-1998, 15-IX-1998 y 24-IX-1998 (J 780/1997, J 111/1998, RJ 1998/2208, J 530/1998, RJ 1998/6257, J 999/1998, RJAL G8-35/1998 y RJAL 62/1999). Anteriormente y en esta línea, vid. las SsTS/IV, dictadas en Casación para Unificación de doctrina, de 2-IV-1987 y 24-XI-1987 (RJ 1986/6495 y 1987/2320); de 17-III-1989, 13-IV-1989 y 21-VI-1989 (RJ 1989/1874, 1989/2967 y 1989/4826); de 18-III-1991(S) (RJ 1991/1875); de 7-X-1992 y 26-X-1992 (RJ 1992/7621 y 1992/7842); y 2-II-1994 (RJ 1994/782). Siguiendo dicha doctrina se han pronunciado nuestros Tribunales Superiores de Justicia, entre las que destacaremos por su interés y como más recientes las SsTSJ de Valencia, de 17-12-1996 (AS 1996/4117), la del TSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 (J 522/1998), y la del TSJ de Canarias, Sala de lo Social, de 30-3-1998 (J 435/1998).

⁴⁵ Vid. por todas la TSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 (J 522/98), donde se resuelve un supuesto de prestación de servicios en un organismo público estatal (Centro de Investigaciones Sociológicas), que no responde a la exigencia material de «no habitualidad», por cuanto los trabajos realizados quedan comprendidos dentro de las funciones legalmente encomendadas a dicho organismo, en cuyo artículo 3 de su Ley reguladora, Ley 39/1995, de 19 de diciembre, se dispone que su objeto será «la realización de estudios que contribuyen al conocimiento de la sociedad española, o de las Comunidades Autónomas, o que proporcionen diagnósticos sobre situaciones y eventos sociales y sirvan de orientación a los poderes públicos, la creación y mantenimiento de bases de datos, y la difusión de los resultados de su actividad científica».

⁴⁶ (RJAL 62/1999). Publicada en AL, n.º 2, 11-17 de enero de 1999. Tuvo como ponente al Magistrado Sr. Salinas Molina y en ella se resuelve un supuesto de prestación de servicios, como monitor de marroquinería dentro del Plan Regional sobre Drogas en el Taller de Formación Profesional Ocupacional para toxicómanos en tratamiento y en Centros de día dependientes de la Consejería de Salud de la Comunidad de Madrid, de una persona con la categoría de «Educador» que había suscrito diversos contratos administrativos con dicha Comunidad Autónoma intercalados con períodos en que prestaba servicios sin contrato escrito «en las actividades ordinarias y habituales del centro en el que estaba adscrito».

«... Parece evidente que las prestaciones ejecutadas en el curso de la misma (relación) corresponden a *servicios genéricos en régimen de horario fijo*, y no a *los resultados productivos específicos o con sustantividad propia* previstos en el RD 1465/1985, al que se acogió formalmente la Administración contratante...».

Al mismo resultado o conclusión se llega en otros pronunciamientos cuando en lugar de hacerse referencia a «servicios genéricos» no precisados claramente en el contrato, se alude a un *conjunto difuso de actividades*, como sucede en el caso que resuelve la STS/IV de 24-IV-1997, dictada en Casación para la Unificación de doctrina ⁴⁷, asimismo de «Educadoras» que prestaron sus servicios como «apoyo de los profesores, vigilancia, uso y funcionamiento de las instalaciones, resolución de situaciones urgentes y *todas aquellas que pudiera atribuirle el Director de la Granja Escuela* para el desarrollo del proyecto educativo».

Con carácter general, la exclusión como trabajos específicos, concretos y no habituales a los que el RD 1465/1985, de 17 de julio, ofrece su cobertura para sustraerlo a la presunción de laboralidad que contempla el artículo 8.1 ET, se ha declarado como impropia por dicha doctrina cuando, pese a su formal *nomen iuris* de administrativo, los servicios prestados sean «*los requeridos por la normal actividad del centro*» o, dicho de otro modo, cuando «se realicen *funciones permanentes y habituales en el centro de trabajo*» ⁴⁸.

Como síntesis de esta posición doctrinal podemos referenciar la STSJ de Valencia, de 17-12-1996 ⁴⁹, a la que acudiremos puntualmente por resultarnos de particular interés, donde, revocándose una sentencia dictada en suplicación que remitía a las partes al orden jurisdiccional civil, se califica como laboral una relación surgida en virtud de contratos anuales, que se decían de carácter administrativo, para trabajos específicos y concretos no habituales, de prestación de servicios como psicóloga en la Asesoría Jurídica del Institut de la Dona (Generalitat Valenciana), que precisamente lleva a cabo funciones de orientación y asesoramiento psicológico, habiendo sido creado éste como una derivación del Servicio jurídico.

⁴⁷ (J 780/1997). Tuvo como ponente al Magistrado Sr. Fuentes López y en ella la relación jurídica objeto de análisis, calificada como laboral, había sido pactada formalmente bajo diversos tipos de contratos, como en la anteriormente mencionada de 24-IX-1998, algunos de ellos no escritos y otros como administrativos, para trabajos específicos, concretos y no habituales de la Comunidad Autónoma de Madrid, para prestar servicios como «Educadoras» en una Granja Escuela.

⁴⁸ Vid. la STS/IV (S) de 2-II-1998, dictada en Casación para la Unificación de doctrina, (J 530/1998), Sala General. Tuvo como ponente al Magistrado Sr. González Peña y en ella se enjuicia un supuesto de prestación de servicios ininterrumpidos en la Consejería de Educación y Cultura (Centro Regional de Información y Documentación Juvenil), con la categoría de «Coordinadora de Actividades Culturales», si bien los últimos contratos administrativos estipulados, al amparo del RD 1465/1985, se conciertan como «colaborador en acciones formativas para curso a futuros empresarios». Por su parte, en la STS/IV de 26-X-1992, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/7842), invocada en muchas ocasiones como sentencia de contraste en litigios de este signo y que tuvo como ponente al Magistrado Sr. García-Murga Vázquez, la prestación de servicios consistía en el desarrollo, con carácter ininterrumpido, de funciones en la sección económico-administrativa del Centro Regional de Archivos de la Consejería de Cultura, por cuenta y orden de la Comunidad Autónoma de Madrid, concretamente la elaboración de informes económicos y administrativos, con sujeción a horario fijo, régimen de vacaciones anuales y dependencia de la Directora del Centro.

⁴⁹ (AS 1996/4117) (Recurso n.º 1099/96). Asimismo, de la misma Sala vid. SsTSJ de Valencia, de 23-6-1993 y 24-9-1993 (AS 1993/3077 y AS 1993/3942).

Por contra, en otros tantos pronunciamientos, se ha declarado la excepción de incompetencia de jurisdicción al concluir que los contratos enjuiciados eran de tipo administrativo y no laboral en supuestos donde, junto a la propia formalización del contrato al amparo de la norma habilitante (RD 1465/1985, de 17 de julio), así como, en general, el cumplimiento de los requisitos formales que contempla dicha modalidad de contratación, se deduce claramente la especificidad del objeto contractual, pudiendo mencionar en este sentido, a título *ad exemplum*, la contratación de dos arqueólogas por la Diputación General de Aragón para realizar excavaciones arqueológicas⁵⁰, como responsable de administración en un Instituto Universitario de Recursos Humanos⁵¹, o para atender servicios psicopedagógicos en la Junta de distrito de un Ayuntamiento⁵².

Junto a esta premisa de carácter general, se considera asimismo relevante que dichas prestaciones se desarrollen «en pie de igualdad» o «**en idénticas condiciones que las de otros trabajadores del mismo**»⁵³, concluyéndose que «si el contenido de una relación es el mismo, y es el normal del centro de trabajo y se realiza en idénticas condiciones que las de otros trabajadores del mismo, hay que concluir que la relación cuestionada toma naturaleza laboral»⁵⁴.

En suma, una vez abstraídas tanto las remisiones normativas como los criterios jurisprudenciales relativos a los requisitos materiales que dan contenido a dicha figura contractual, podemos configurar el siguiente cuadro de delimitación de los mismos:

1. El carácter no permanente y la inhabitualidad de los trabajos, que deberá corresponderse con la actividad normal o la labor ordinaria del órgano administrativo contratante.

En este sentido, frente a las discrepancias o concurrencia conflictiva de argumentos referidos a que cabe entender por actividad normal o labor ordinaria, en contraposición a los resultados específicos o con sustantividad propia que se exige en estos contratos, consideramos que resultará sumamente útil, para discriminar aquéllas, acudir en su caso a la norma concreta que regule el objeto y los fines del órgano contratante, que deberá quedar comprendido en el ámbito de actuación y de funciones encomendadas a éste⁵⁵.

⁵⁰ Vid. STS de 10-XI-1990, Sala 3.ª (J 7511/1991).

⁵¹ Vid. STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 1-12-1993 (J 2348/1994).

⁵² Vid. STS/IV de 20-IV-1992, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/2661).

⁵³ Vid. STS/IV de 26-X-1992, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/7842).

⁵⁴ Vid. STS/IV (S) de 2-II-1998, dictada en Casación para la Unificación de doctrina (J 111/1998).

⁵⁵ En este sentido resultan elocuentes las SsTS/IV de 14-III-1997 (J 477/1997) y de 7-V-1998 (J 682/1998), dictadas en Casación para la Unificación de doctrina, donde se establece que las tareas y funciones desarrolladas por los trabajadores demandantes «son actividades incluidas dentro de las funciones permanentes y estructurales del INEM, (tal y como las define) el artículo 5.1 del RD-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, con independencia de que puedan ser diferentes para cada año los recursos financieros o las iniciativas de la Comunidad Europea para cada ejercicio presupuestario». Asimismo, la ya comentada STSJ de Madrid, de 9-10-1997 (J 522/98), *vid., infra*, cita n.º 45, pág. 105.

2. La delimitación clara de los trabajos y funciones desarrolladas, con precisa especificación de los mismos, lo que excluye la referencia a servicios genéricos o cuando se trate de un conjunto difuso de actividades.
3. Los resultados productivos específicos o con sustantividad propia dentro de la actividad normal del centro u órgano administrativo contratante.
4. La prestación diferenciada respecto al resto de personal, tanto funcionario como laboral, que será adecuada tanto al objeto del contrato como a las características personales del contratado exigidas por la LCAP (solvenia académica, técnica, profesional o científica, etc.).

Junto a estas notas, resultará decisivo para poder incardinar estas prestaciones en el ámbito laboral, examinar el régimen y las condiciones de trabajo en que aquéllas se desarrollan, si bien estudiaremos este capítulo más adelante, cuando hablemos de las manifestaciones de dependencia laboral en estos contratos, dándose en cada caso las condiciones o características positivas y negativas del contrato de trabajo.

2.2.2. La conceptualización de estos requisitos a la luz de la doctrina jurisprudencial sobre el contrato temporal para obra o servicio determinado.

Según se desprende de las notas examinadas en el epígrafe anterior, uno de los problemas fundamentales que plantea la determinación de la naturaleza laboral y no administrativa de estos contratos, en relación con la ausencia de sus requisitos sustantivos, ha de cifrarse necesariamente en la elucidación de qué se considera por «actividad normal o permanente» del centro administrativo donde se desarrolla la prestación o, como señala la propia norma, qué debemos entender por «labor ordinaria» del órgano administrativo contratante.

Considerando muy acertada la opinión doctrinal que identifica a estos contratos con los de obra o servicio determinado⁵⁶, resulta claramente perceptible cómo nuestros Tribunales, a la hora de resolver los supuestos enjuiciados, utilizan términos y expresiones concomitantes y propias de este último, donde los conceptos de «autonomía o sustantividad propia» en relación con la actividad normal de la empresa resultan claves.

Dicha constatación, reforzada por el paralelismo existente entre los términos «especificidad-concreción» del servicio que constituye el objeto de los contratos que estudiamos, con los de «especificación e identificación clara y precisa de la obra o servicio», exigidos por la norma que regula estos últimos, nos ha inclinado a considerar oportuno verter aquí los criterios interpretativos que la

⁵⁶ Vid. ALARCÓN CARACUEL: *La nueva configuración legal de la relación de empleo público. Funcionarios y contratados laborales*, Sevilla, 1985, pág. 17.

doctrina judicial ha establecido sobre dichos términos, desde el convencimiento de que ello habrá de servirnos de inestimable ayuda a la hora de reconocer su presencia en las prestaciones de servicios que examinamos y, en definitiva, en el propósito de disponer de mayores elementos de juicio y de certeza jurídica en la valoración de las mismas.

A este exclusivo fin, y sin ánimo de analizar en profundidad el régimen jurídico del contrato para obra o servicio determinado que, por cierto, ha visto recientemente modificada su norma reguladora mediante el RD 2720/1998, de 18 de diciembre (BOE de 8 de enero de 1999), y del que existen publicadas completas e importantes monografías ⁵⁷.

Para ello, diremos en principio, que los requisitos de validez del contrato de obra o servicio han sido establecidos por una reiterada doctrina unificadora ⁵⁸ en los siguientes términos:

- a) Que la obra o servicio que constituya su objeto sea de duración incierta y presente autonomía y sustantividad propia dentro de lo que es la actividad laboral de las empresas.
- b) Que al ser concertado sea suficientemente identificada la obra o el servicio; y
- c) Que, en el desarrollo de la relación laboral, el trabajador sea ocupado en la ejecución de aquélla o en el cumplimiento de éste y no normalmente en tareas distintas.

De este modo y, atendiendo fundamentalmente a las concomitancias existentes entre ambas figuras (el contrato específico, concreto y no habitual de la Administración, y el temporal para obra o servicio determinado), fijaremos nuestra atención sobre todo en los siguientes rasgos comunes:

- a) El carácter no permanente de los trabajos y la problemática de su límite temporal, puesta en relación con la sucesión o intercalación de contrataciones de uno u otro signo.

⁵⁷ La redacción del texto no cambia en cuanto a la anterior redacción del RD 2546/1994, de 29 de diciembre, a excepción del nuevo párrafo que se introduce en el apartado 2 del artículo 2.1: «Si el contrato fijara una duración o un término, éstos deberán considerarse de carácter orientativo...», recogiendo así los criterios jurisprudenciales relativos al límite temporal de estos contratos y a su carácter de *certus an incertus quando*. Vid. por todas SsTS/IV (S) de 21-I-1988, 3-II-1988, 10-III-1988, 31-I-1990 y 28-XII-1993, todas ellas dictadas en Casación para Unificación de doctrina y en Sala General (RJ 1988/30, 1988/566, 1988/1907, 1990/801 y 1993/10074). Sobre esta modalidad contractual, vid. GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, A.: *Contrato temporal para obra o servicio determinado: nueva legislación y jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998. Asimismo, de esta última autora, vid. VICENTE PALACIO, A.: *El contrato de trabajo temporal para obra o servicio determinado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996; CAMPS RUIZ, L.M.: *La contratación laboral temporal*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 15 y ss.; MORÓN PRIETO, R.: «La contratación temporal a la luz de la reforma del mercado de trabajo: valoración crítica», RL, 1995-II, pág. 250 y ss; y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «La reforma legislativa anunciada y el AIEE», RL, 1997-I, págs. 3 y ss.

⁵⁸ Vid. por todas la STS/IV de 11-XI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJAL 400/1999, AL, n.º 10, marzo 1999, donde se remite a las SsTS/IV de 10-XII-1996 y 30-XII-1996, asimismo dictadas en Casación para Unificación de doctrina (J 1867/1996 y J 1954/1996).

- b) La autonomía y sustantividad de los mismos respecto a la actividad normal de la empresa, incluida la propia Administración cuando actúa como empleadora.
- c) Las diferencias entre servicios de tracto continuado y servicios que concluyen con su realización.

A) El carácter no permanente de los trabajos y la sucesión o intercalación de estos contratos administrativos con otros de carácter laboral temporal.

En principio, señala la doctrina laboralista, el contrato para obra o servicio determinado «se configura legal y reglamentariamente como *un contrato sometido a término resolutorio y no a condición de la misma especie*, en cuanto que se sabe que la obra o servicio va a finalizar -de ahí precisamente su temporalidad-, radicando la incertidumbre exclusivamente en el momento en el cual va a producirse tal circunstancia. Esto significa (...) *que no parece posible admitir que los supuestos en los que la actividad es permanente y cuya temporalidad deriva para el empleador del recurso a técnicas de externalización de personal, acudir a los contratos para obra o servicio determinado*»⁵⁹.

Ello no obstante, los pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo, superando doctrina anterior⁶⁰, según apunta la STS/IV de 11-XI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina⁶¹, ha venido a admitir como válidas las cláusulas de temporalidad pactadas por el empre-

⁵⁹ Vid. GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, A., *op. cit.*, pág. 57. Para un estudio en profundidad de las figuras de término y condición resolutoria vid. DEL REY GUANTER, S. y SERRANO OLIVARES, R.: «Extinción del contrato de trabajo y autonomía individual: A propósito de las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1996 y de 15 de enero de 1997», AL, n.º 18, mayo de 1998, págs. 343 y ss.

⁶⁰ La cuestión relativa a la limitación temporal de la obra o servicio no ha tenido una respuesta uniforme en la doctrina judicial. Y así la STS/IV de 26-IX-1992 (RJ 1992/6816), conociendo de un despido fundado en la rescisión de una contrata de limpieza, estableció un criterio que aplicaron también las SsTS de 17-III-1993 (RJ 1993/1866) y 4-V-1995 (RJ 1995/3746), en el sentido de que «la expresa mención del centro en el contrato, como lugar de la prestación de servicios, no dota por sí sola a éstos de "autonomía y sustantividad propias", ni es, por supuesto, expresiva de una actividad laboral de ejecución "limitada en el tiempo", pues la limpieza de un centro de trabajo responde a necesidades permanentes de la empresa que detenta el centro».

En esta dirección también se pronunciaba la STS/IV de 30-XI-1992 (RJ 1992/9292), dictada en Casación para la Unificación de doctrina, en un caso en que se condicionaba la vigencia del contrato de obra o servicio determinado al tiempo de duración de la contrata para el mantenimiento de alumbrado público de Bilbao, concluyendo que no podía atribuirse duración limitada al servicio prestado en el mantenimiento de este servicio, «cuyo carácter permanente es indiscutible».

Sin embargo, la STS/IV de 13-II-1995 (RJ 1995/1150), examinando un caso en el que se habían suscrito contratos de obra o servicio determinado en el marco de la vigencia de una contrata para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad, consideró aplicable el artículo 15 del convenio colectivo del sector que permite una extinción de los contratos de trabajo afectados en virtud de la reducción parcial de la contrata que limita la zona a vigilar y el número de trabajadores necesario a tal fin.

⁶¹ (RJAL 400/1999, AL, n.º 10, marzo 1999), donde se considera válido el acogimiento a dicha modalidad contractual para desarrollar las funciones propias del puesto de trabajo de auxiliar de ayuda a domicilio mientras exista financiación con cargo a un convenio concertado entre una Entidad Local y una Comunidad Autónoma conforme a un Plan de actuación común, cuyo término «equivale a la conclusión del servicio objeto del contrato».

sario como condición resolutoria, tanto en supuestos en que la obra o servicio se presta por encargo de tercero y mientras se mantenga éste (contratas y concesiones administrativas) ⁶², como en las hipótesis, sobre todo tratándose de servicios públicos, en las que la duración de los contratos queda vinculada al percibo de subvenciones oficiales, a condicionantes presupuestarias o de otra índole, relativos al particular funcionamiento de las Administraciones Públicas, llegando incluso a considerarse lícita la cláusula que limita la duración del contrato aunque el carácter de la actividad laboral realizado no resulte encuadrable en el artículo 15.1 a) del ET ⁶³.

Junto a los condicionantes presupuestarios o de percepción de fondos públicos, también se advierte como cláusula de validez de limitación temporal de estos contratos la de «*subsistencia cronológica*» tanto de los Programas, Convenios, Acuerdos, Conciertos, etc., celebrados entre las Administraciones Públicas en colaboración con otros organismos o entidades ⁶⁴, como las Campañas o Planes específicos de actuación proyectadas por éstas para atender servicios muy diversos, así como el ya citado de ayuda a domicilio ⁶⁵, de prevención de incendios forestales del ICONA ⁶⁶, de erradicación de la peste porcina africana ⁶⁷, de campañas de verano en albergues de juventud ⁶⁸, etc.

⁶² Vid. por todas la STS/IV de 15-I-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1997/497), donde se resuelve un supuesto de contratación para vigilancia y seguridad, concluyendo positivamente sobre la validez de la cláusula de temporalidad pactada aduciendo, en síntesis, los siguientes argumentos:

- a) No cabe argumentar que la realización de este tipo de trabajos constituye la actividad normal de la empresa, porque esa normalidad no altera el carácter temporal de la necesidad de trabajo, cuya limitación objetivamente definida es conocida por las partes en el momento de contratar; y
- b) Tampoco resulta decisivo para la apreciación del carácter objetivo de la necesidad temporal de trabajo el que éste pueda responder también a una exigencia permanente de la empresa comitente, pues lo que interesa es la proyección temporal del servicio sobre el contrato de trabajo y para ello, lo decisivo es el carácter temporal de la actividad para quien asume la posición empresarial en ese contrato.

Esta doctrina ha sido aplicada en recientes pronunciamientos, pudiéndose citar, entre otras, las SsTSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-7-1998 y 22-10-1998 (RJAL A-89/1998, AL n.º 48, diciembre 1998; RJAL 299/1999, AL n.º 7, febrero 1999).

⁶³ Vid. STS de 28-II-1996 (RJ 1996/2738), donde se considera lícita la cláusula que limita la duración del contrato de trabajo a la realización de un estudio sobre la organización definitiva del servicio objeto de contrato (limpieza), porque, «aunque por el carácter de la actividad laboral realizada no se trataba de un supuesto encuadrable en el artículo 15.1, a) del ET, la mencionada cláusula no podía considerarse abusiva al responder a una exigencia justificada de gestión».

⁶⁴ Vid. STS/IV (S) de 8-X-1984, dictada en Casación para Unificación de doctrina, Sala General (RJ 1984/5249), sobre un Programa de Cooperación Técnica entre Guinea y España a través de la Cruz Roja, o entre esta última y el INSERSO (STCT de 13-V-1987, RJ 1987/9993).

⁶⁵ STS/IV de 11-XI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJAL 400/1999, publicada en AL, n.º 10, marzo 1999).

⁶⁶ Vid. SsTS/IV de 10-VI-1994, 3-XI-1994, 10-IV-1995 y 23-IX-1997 (RJ 1994/5422, 1994/8590, 1995/3038 y 1997/7296), dictadas en Casación para Unificación de doctrina. Asimismo las SsTSJ de Aragón, de 27-10-1995, de Andalucía, de 14-2-1996 y de Galicia, Sala de lo Social, de 24-3-1997 y de 26-2-1998 (AS 1995/3607, AS 1996/1023, AS 1997/556 y J 1036/1998).

⁶⁷ Vid. SsTS/IV(S) de 3-II-1988 y 28-XII-1993 (RJ 1988/566 y 1993/10074), dictadas en Casación para Unificación de doctrina.

⁶⁸ Vid. STSJ de Galicia, Sala de lo Social, de 18-11-1998 (RJAL 379/1999, AL n.º 9, marzo 1999).

Esta interrelación entre la contratación temporal por obra o servicio y las consignaciones presupuestarias adquiere mayor relieve en determinadas prestaciones donde, en última instancia, la actividad normal del órgano administrativo o entidad empleadora puede llegar a confundirse con su labor ordinaria, tal y como sucede en el supuesto ampliamente debatido de las actividades de formación en el marco del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional⁶⁹ y, con carácter general, en actividades formativas que supongan la impartición de cursos concretos por expertos docentes⁷⁰.

En consonancia con las singularidades que presentan dichos servicios, la LCAP ha previsto excepcionar de la preparación y formalización de estos contratos cuando los trabajos a realizar consistan en actividades docentes en centros del sector público, desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración o se trate de seminarios, coloquios, mesas redondas, conferencias, colaboraciones o cualquier otro tipo de actividad similar (art. 201 LCAP), habiéndose dejado claro, por otra parte, el carácter administrativo de la relación de servicios del profesorado universitario en sus diversas modalidades de Asociados, Ayudantes, Visitantes y Eméritos⁷¹.

Como última cuestión de interés para nuestro trabajo, respecto de los problemas suscitados en torno al límite temporal del contrato para obra o servicio determinado, cabe señalar aquella relativa al carácter cíclico de las prestaciones, no obstante la naturaleza no permanente del objeto contractual prevista en la norma.

Sobre este punto conflictivo, la doctrina judicial no se ha mostrado uniforme. Y si en el ámbito de la empresa privada ha apreciado situaciones inequívocamente fraudulentas⁷², en el ámbito de las Administraciones Públicas, una vez más con sede en condicionamientos externos, sobre todo pre-

⁶⁹ Si bien en las SsTS/IV de 7-X-1992 (RJ 1992/7621), de 16-II-1993 (RJ 1993/1174), de 24-IX-1993 (RJ 1993/8045) y de 11-X-1993 (RJ 1993/7587), dictadas en Casación para la Unificación de doctrina, se reconocía que se trata de servicios que no tienen un objeto permanente o indefinido, sino temporal, pendiente, además, de sucesivas consignaciones presupuestarias, incluso del Fondo Social Europeo, en las recientes SsTS/IV de 14-III-1997 (J 477/1997) y de 7-V-1998 (J 682/1998), también dictadas en Casación para la Unificación de doctrina, se establece que las tareas y funciones desarrolladas por los trabajadores demandantes son actividades incluidas dentro de las funciones permanentes y estructurales del INEM.

⁷⁰ Vid. STS/IV (S) de 16-II-1993, dictada en Casación para la Unificación de doctrina (RJ 1993/1174).

⁷¹ Vid. por todas la STSJ de Andalucía, Sala de lo Social, de 30-10-1998 (RJAL 410/1999, AL, n.º 10, marzo 1999), que dentro de los profesores asociados excepciona a los de nacionalidad extranjera, cuyo régimen de contratación sería de carácter laboral.

⁷² Vid. por todas la STSJ del País Vasco, de 11-10-1993 (AS 1993/4289), donde se señala que no cabrá compartimentar en períodos cíclicos la actividad normal de la empresa, repitiéndose la contratación por obra o servicio determinado con la finalidad cobradora de necesidades ordinarias y permanentes: «se incurre en la aplicación de una norma con finalidad elusiva de otra (art. 6.4 CC), atentatoria del principio general de estabilidad en el empleo y constitutiva de fraude de ley (...)».

supuestarios, no ha reconocido normalmente la «permanencia en la discontinuidad» o las «necesidades permanentes cíclicas» de diversas prestaciones de servicios ⁷³, salvo excepciones ⁷⁴.

Una vez abstraídas dichas notas, cabría pensar en principio que los problemas presentados respecto del contrato para obra o servicio determinado, a diferencia de lo que sucedía en los antiguos contratos administrativos de colaboración temporal, donde entendemos que se introducían muchas veces cláusulas de condición resolutoria ciertamente abusivas ⁷⁵, o encubrían verdaderos contratos de «interinidad por vacante» como desde entonces lo vienen haciendo de forma profusa los suscritos por obra o servicio ⁷⁶, no tendrían por qué presentarse en los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, toda vez que en estos últimos concurren las siguientes circunstancias:

- a) A diferencia de los contratos temporales para obra o servicio determinado, que no tienen una duración máxima ni mínima, ni son prorrogables ⁷⁷, los contratos para trabajos específicos, concretos y no habituales sí tienen un límite temporal máximo de dos años, salvo que sean complementarios de otros principales de obras o de suministro; y

⁷³ Vid. por todas, la STSJ de Galicia, Sala de lo Social, de 18-11-1998 (RJAL 379/1999, AL, n.º 9, marzo 1999), donde no se considera cíclica y uniforme para las necesidades normales de la entidad «la contratación de los accionantes para prestar servicios en campamentos juveniles, cuando cada temporada está condicionada por su propia duración, las diferentes necesidades de personal y las disponibilidades económicas de la Junta».

⁷⁴ Vid. por todas, la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 (J 258/1998) donde se aprecia fraude de ley en la contratación para obra o servicio de monitores de natación que cada verano prestaban servicios en la piscina del Patronato Deportivo de una entidad municipal: «Actividad de ejecución, cíclica o intermitente por cuanto no exige la prestación de servicios todos los días del año y cuyo fundamento estriba en el incremento estacional de trabajo en los meses de verano, que implica una «permanencia en la discontinuidad».

⁷⁵ Como paradigmática vid. la STS/IV de 16-V-1996, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1996/4466), donde se declara la inexistencia de relación laboral de una prestación de servicios en el Consejo Superior de Protección de Menores de un trabajador con la categoría de «delegado profesional técnico de libertad vigilada», en virtud de que dicha prestación «sigue amparada por una cláusula que -de forma lícita o no- sitúa la terminación del contrato en el cumplimiento de una condición -la aprobación de la Ley de Bases de la Función Pública-» que no cabe confundir con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

⁷⁶ Vid. por todas STS/IV de 12-VI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 913/1998), donde no se aprecia fraude de ley en la contratación por la Junta de Andalucía de una limpiadora sin especificar en el contrato la obra o servicio «que encubría en realidad un contrato de interinidad por vacante». En este sentido, no cabe confundir el contrato laboral temporal de interinidad con la prestación de servicios como funcionario interino o eventual, en cuyo caso la relación será en principio de carácter administrativo. Vid. la STS/IV de 20-IV-1992, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/2661), cuyo ponente fue el Magistrado Sr. Cachón Villar, donde se estima la naturaleza administrativa de una relación iniciada mediante un contrato administrativo de asistencia técnica para la atención de servicios psicopedagógicos, sucesivamente prorrogado sin solución de continuidad durante más de cuatro años, seguido de un período de prestación de servicios sin cobertura contractual específica y de otro temporal como medida de fomento de empleo, hasta que fueron nombrados funcionarios interinos como psicopedagogos. Por su parte, en la STS/IV de 13-V-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 943/1997), cuyo ponente fue el Magistrado Sr. Salinas Molina, se declara como inexistente el despido de un trabajador contratado como profesor asociado universitario en virtud de un contrato administrativo de colaboración temporal durante cuya vigencia, desconocida por la segunda empleadora, celebró otro de fomento de empleo en actividad no idéntica.

⁷⁷ Vid. MARTÍNEZ EMPERADOR, R.: «La duración del contrato de trabajo y la contratación temporal», en la obra dirigida por BORRAJO DACRUZ, E.: *El Estatuto de los Trabajadores. Puntos críticos*. Edersa, Madrid, 1980, pág. 43.

- b) La sujeción del contrato específico, concreto y no habitual a previa aprobación presupuestaria y de autorización del gasto ⁷⁸.

Ello no obstante, en la práctica, dichos contratos bien se suceden prolongándose más allá del plazo máximo de duración, bien aparecen sucesivamente intercalados con otros de carácter temporal, siendo los más frecuentemente utilizados los de obra o servicio determinado y los de interinidad ⁷⁹, si bien no faltan ejemplos del extinto contrato temporal como medida de fomento de empleo.

Con carácter general, en estos casos de intercalación o sucesión de contratos, habrá que estar muy atento a las siguientes *líneas de jurisprudencia*:

- a) Con sede en la máxima jurisprudencial que ha establecido la necesidad de analizar las circunstancias del caso concreto, será exigible la individualización y concreción para cada modalidad contractual y período de contratación, el trabajo realizado y su inadecuación a la forma de contratación aplicada, así como la determinación de los requisitos de cada tipo o modalidad contractual que se han incumplido, precisando también para cada incumplimiento la correspondiente infracción y relacionando la misma con el hecho probado en que se manifieste ⁸⁰.
- b) La ya reseñada doctrina que, partiendo de «la necesidad de flexibilizar los requisitos de la contratación temporal cuando la empleadora es la Administración Pública», y no obstante proscribir la elusión del artículo 15 del Estatuto Laboral y demás normativa general, coyuntural y sectorial reguladoras de contratos en el Derecho del Trabajo, ha establecido que las

⁷⁸ Vid. STS/IV de 24-IX-1998, dictada en Casación para la Unificación de doctrina (RJAL 62/1999), donde, entre otras razones, se reconoce la laboralidad de la prestación enjuiciada por la falta de aprobación presupuestaria específica o de expediente administrativo de autorización del gasto.

⁷⁹ Pensamos en la «doctrina de interinidad por vacante», que admite la posibilidad de que las Administraciones Públicas puedan utilizar la contratación temporal no sólo en los casos de sustitución de trabajadores con derecho a reserva de puesto de trabajo, sino también para la cobertura provisional de vacantes hasta que se cubran definitivamente las plazas. Vid. por todas la STS/IV de 20-IV-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 520/1998), donde se relaciona una larga lista de pronunciamientos en este sentido. Asimismo, debe destacarse la STS/IV de 2-IV-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 732/1997), cuyo Ponente fue el Magistrado Sr. Cachón Villar y donde se establece que la provisión de la vacante estará en función de que el puesto de trabajo se mantenga, pues en caso contrario «la Administración está perfectamente legitimada para modificar o suprimir puestos de trabajo ocupados interinamente durante la vigencia de esa situación». Dicha construcción jurisprudencial, como es sabido, se incorporó al artículo 4 del RD 2546/1994, de 29 de diciembre, recientemente derogado por el RD 2027/1998, de 18 de diciembre, donde se mantiene dicha regulación.

⁸⁰ Vid. por todas el Auto del Tribunal Supremo de 22-VII-1992 (RJ 1992/5651), donde se produce la inadmisión del recurso de casación en un supuesto de invocación de fraude de ley por irregularidades en la contratación temporal celebrada por las Administraciones Públicas.

irregularidades observables en dicha contratación no convierten la temporalidad en fijeza ⁸¹, todo ello en consonancia con la doctrina relativa a las irregularidades en la contratación temporal sucesiva ⁸².

- c) La reciente doctrina que ha declarado la competencia de la jurisdicción social tanto en supuestos de relaciones funcionariales eventuales seguidas por relaciones laborales, como en el caso de que en el momento de la interposición de la demanda el actor estuviese unido a la Administración mediante contrato administrativo formulado al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio ⁸³.

B) La autonomía y sustantividad de las obras o servicios prestados respecto a la actividad normal de la empresa: diferencias entre servicios que concluyen con su realización y servicios de tracto continuado.

En un segundo estadio de este intento por abstraer los requisitos del contrato específico, concreto y no habitual de la Administración, trataremos de explicitar qué entiende la jurisprudencia por «autonomía y sustantividad propia dentro de la actividad de la empresa», puesto en relación con la labor ordinaria de los órganos administrativos, donde normalmente las prestaciones de servicios serán de tracto continuado y no concluirán con su total realización, tal y como entendemos se exige en los contratos que estudiamos.

En principio, las obras o servicios deben ser susceptibles de identificación por tener sustantividad y autonomía propia, lo que se traduce en la presencia de unos «perfiles propios y diferenciados» que lo delimiten e impidan su mezcla o confusión con otros, puesto que, como se señala en la

⁸¹ Vid. por todas la STS/IV de 18-XI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJAL 317/1999-AL, n.º 8, febrero 1999). El Ponente fue el Magistrado Sr. Fuentes López y en la misma se resuelve un supuesto de reclamación de fijeza de una trabajadora contratada temporalmente de forma irregular como auxiliar administrativo por el INSSALUD, declarando la relación laboral como indefinida pero no fija de plantilla, en aplicación de la doctrina unificadora existente al respecto. Sobre esta doctrina vid. *infra*, cita n.º 9, pág. 89. Ello no obstante, existen excepciones a esta regla en supuestos de fraude de ley o de «irregularidad manifiesta», tal y como se pronuncia la STS/IV de 17-XII-1996, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 1893/1996), vid. *infra*, cita n.º 16, pág. 91.

⁸² La doctrina actual ha venido a «matizar» el criterio anterior que, en supuestos de sucesión de contratos de naturaleza temporal, mantenía que sólo cabía valorar en orden a su extinción al último de los contratos suscritos -llegando en ocasiones a soluciones diferentes cuando el empleador era una empresa privada -SsTS/IV de 29-III-1993 y 10-V-1994 (J 5729/1993 y 643/1995)- o una Administración Pública -Correos y Telégrafos -SsTS/IV de 16 y 23-V-1994 (J 596 y 688/1995)-; sosteniendo ahora la más reciente que si no existe solución de continuidad en la secuencia contractual deben ser examinados los contratos sucesivos y «el control de regularidad se extiende, por regla general a toda la serie, salvo que hayan existido interrupciones superiores al plazo de caducidad de la acción de despido». Vid. por todas, las SsTS/IV de 20-II-1997, 21-II-1997, 29-V-1997, 21-I-1998 y 21-IV-1998 (J 201/1997, J 203/1997, J 988/1997, J 28/1998 y J 523/1998).

⁸³ Vid. la STS/IV de 19-VI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1998/6257), cuyo ponente fue el Magistrado Sr. Salinas Molina y donde se entra a examinar el problema laboral de fondo según lo previsto en el artículo 4 LPL, que establece la extensión de la competencia de los órganos jurisdiccionales del orden social, salvo en cuestiones prejudiciales penales, para conocer y decidir de las cuestiones previas y prejudiciales no pertenecientes a dicho orden, «que estén directamente relacionadas con las atribuidas al mismo». Dicho pronunciamiento se remite a la doctrina unificadora mencionada en *infra*, cita n.º 1, pág. 86.

STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-6-1998 ⁸⁴, «lo que en el ciclo productivo responde a la actividad normal de la empresa, no puede ser atendido mediante esta modalidad contractual», por lo cual cada una de dichas actividades debe ser única y concretarse en el tiempo y en el espacio.

Ahora bien, si en la práctica no resulta nada clara dicha delimitación en el ámbito de la empresa privada, resultará harto más difícil discernir qué tareas presentan autonomía y sustantividad propias respecto de la actividad normal de la Administración, integrada normalmente por una pluralidad de funciones y servicios.

Dicha dificultad se pone de relieve en distintos pronunciamientos judiciales, y así, por ejemplo, mientras en la STS/IV de 11-XI-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina ⁸⁵ no se abrigan dudas respecto a la autonomía y sustantividad que presenta la actividad desarrollada por una «*Auxiliar de ayuda a domicilio*» dentro del conjunto de actividades ordinarias de un Ayuntamiento, en el supuesto planteado por la STS/IV de 20-I-1998, también dictada en Casación para Unificación de doctrina, se estima el carácter indefinido de una prestación de servicios como «*Educadores de Familia*» en otra entidad municipal ⁸⁶.

Y si bien en ambos pronunciamientos concurren presupuestos de hecho distintos, lo cierto es que en ellas se alude al concepto de autonomía y sustantividad del servicio prestado, negando o acogiendo favorablemente la pretensión de la parte actora: en el primer caso, en función de la validez de la cláusula de término resolutorio (el condicionante presupuestario de la entidad contratante y su inserción en un Plan de actuación común); y en el segundo, de acuerdo con la continuidad de los servicios prestados.

En efecto, en el primer supuesto enjuiciado, la actora suscribió un primer contrato de fomento de empleo y seguidamente, sin solución de continuidad, sendos contratos para obra o servicio, finalizando la relación laboral al término del Convenio para la prestación del servicio de ayuda a domicilio.

Por su parte, en el segundo supuesto, las actoras fueron contratadas por el Ayuntamiento de Ciudad Real sin que existiera ningún acuerdo o convenio por medio con otra Administración u Organismo, suscribiendo contratos eventuales por circunstancias de la producción y, sin solución de continuidad, uno de obra y servicio y otros de fomento de empleo, siempre desarrollando las mismas funciones con la misma categoría de «*Educadoras de Familia*», y sin que se hubiese producido interrupción de los servicios.

⁸⁴ (RJALA-89/1999, AL, n.º 48, enero 1999). Vid. asimismo SsTSJ de Galicia, de 25-9-1993 (AS 1993/3983), Extremadura, de 5-10-1993 (AS 1993/4369), y País Vasco, de 24-3-1994 (AS 1994/982).

⁸⁵ (RJAL 400/1999, AL, n.º 10, marzo 1999). Estima el Alto Tribunal «... que la prestación social del servicio de ayuda a domicilio a personas necesitadas no constituye la exclusiva, ni la principal tarea de la Corporación, no confundándose con otros servicios que ésta presta, actuando como *colaboradora de otras Entidades Públicas* -INSERSO, Comunidades Autónomas, etc.- que son las que *financian en gran medida dicho servicio*».

⁸⁶ (J 22/1998).

La Sala aquí entiende que, aunque pudiera aceptarse la legalidad del primer contrato, en el que no constaban las circunstancias de la producción que lo legitimaban, el segundo contrato no obedecía a la necesidad de atender un servicio con sustantividad propia y duración limitada, pues el servicio se prestó antes de la contratación y continuó prestándose sin solución de continuidad.

Llegados a este punto, consideramos de sumo interés incluir aquí la conceptualización como «*unidad empresarial*» que, respecto de una entidad pública, se vierte en la STSJ de Cataluña, Sala de lo Social, de 27-1-1998⁸⁷, donde, resolviendo un supuesto de prestación de servicios en un Ayuntamiento mediante sucesivos contratos temporales, reconoce «la fijeza» en el empleo a la trabajadora demandante con fundamento en «la unidad del vínculo laboral establecido, que se define por las notas de continuidad en el tiempo y homogeneidad en la actividad laboral desarrollada», afirmando acto seguido que el Ayuntamiento constituye una única *unidad empresarial*, «con independencia de que tenga distintos centros de trabajo y se halle necesitada de ir cubriendo funciones distintas...».

Dicho pronunciamiento se inscribe en las numerosas sentencias que, de modo significativo o sintomático, vienen procediendo a aplicar a las Administraciones Públicas soluciones asimilables a las clásicamente adoptadas en supuestos típicos de descentralización productiva⁸⁸, como es el caso de la sucesión de empresas del artículo 44 ET en el ámbito de una concesión administrativa de servicios públicos, donde se ha establecido el concepto de «*unidad productiva autónoma de índole funcional*»⁸⁹, la responsabilidad imputada a la Administración educativa frente a incumplimientos en materia de salario de los profesores por parte de los colegios privados en enseñanza concertada⁹⁰, o la responsabilidad por contrata o subcontrata del artículo 42 ET⁹¹.

⁸⁷ (RJAL 818/1998, AL, n.º 20 mayo 1998).

⁸⁸ Vid., entre otros, CRUZ VILLALÓN, J.: «Descentralización productiva y responsabilidad laboral por contratas y subcontratas», RL, I, 1992; y «Descentralización productiva y sistema de relaciones laborales», RTSS, n.º 13, marzo 1994; SALA FRANCO, T.: «El debate sobre las políticas de flexibilidad laboral y el Derecho del Trabajo», *Revista de Treball*, n.º 7, 1988; GARCÍA PERROTE ESCARTÍN, I. y TUDELA CAMBRONERO, G.: «El Derecho del Trabajo: entre la crisis y la crítica», RT, n.º 92, 1988, pág. 10 y ss.; MOLINA NAVARRETE, C. y OLARTE ENCABO, S.: «Los nuevos escenarios de la flexibilidad en el sistema de relaciones laborales», RTSS, abril-junio, 1993, págs. 7 y ss;

⁸⁹ Vid. las SsTSJ de Castilla y León, Sala de lo Social, de 18-11-1997 (RJAL 550/1998, AL, n.º 15, abril 1998), y de 13-4-1998 (RJAL 913/1998, AL, n.º 22, junio 1998), esta última sobre un Ayuntamiento que traspasa un centro docente del que era titular al Ministerio de Educación. En este terreno, vid. por todas la STS/IV de 5-IV-1993, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 862/1994). Sobre la sucesión de empresas en este ámbito, vid. SALA FRANCO-GOERLICH PESET: «La sucesión de empresa en la Administración Pública», RPJ, n.º 8, 1987.

⁹⁰ Vid. por todas STSJ de Valencia, de 27-1-1998 (RJAL A-72/98, AL, n.º 37, octubre 1998).

⁹¹ Vid. SsTS/IV de 27-IX-1996, 18-XI-1996, 14-XII-1996 31-XII-1996, 3-III-1997 y 18-III-1997, dictadas en Casación para unificación de doctrina (J 1452/1996, 1744/1996, 1882/1996, 1955/1996, 413/1997 y 506/97). En ellas se declara la responsabilidad solidaria del Ayuntamiento que contrata administrativamente con una empresa la prestación del servicio de ayuda a domicilio, estableciéndose que el concepto de concesión administrativa ha de entenderse equiparable al de «contratas y subcontratas».

Deteniéndonos en la responsabilidad por contratas y subcontratas, puede resultarnos de suma utilidad referenciar, siquiera brevemente, los criterios doctrinales actuales sobre el concepto de «**propia actividad**» y de «**indispensabilidad de medios**», establecido por la STS/IV de 18-I-1995, dictada en Casación para Unificación de doctrina ⁹².

Según dicho pronunciamiento, más que la inherencia al fin de la empresa, es la indispensabilidad de medios para conseguirlo lo que debe definir el concepto de propia actividad. Ello supone la exclusión del ámbito de responsabilidad solidaria respecto de aquellas contratas dedicadas a actividades que pueden denominarse «complementarias» y que, aun siendo «indispensables» para lograr el fin empresarial, no forman parte del ciclo productivo propiamente dicho del comitente o empresario principal, por lo que no han de considerarse, por tanto, como pertenecientes a la «propia actividad» de este último. Según esta concepción *in extenso*, sólo quedarían fuera las obras o servicios contratados por el empresario principal que estuviesen «*desconectados de su finalidad productiva y de las actividades normales de la misma*».

En esta línea, resulta de particular interés la STSJ de Castilla y León, Sala de lo Social, de 22-4-1997 ⁹³, donde se recoge la doctrina mencionada y la aplica a la Junta de Castilla y León, que había celebrado un contrato administrativo con una empresa para la organización y gestión de una exposición de carácter cultural, entendiéndose que «el fomento de la cultura constituye una actividad propia de dicha Junta por imperativo de las normas que regulan su funcionamiento», señalando a continuación que, aunque la gestión de determinados servicios puede hacerse de forma directa, resultará necesario acudir a la gestión indirecta cuando se trate de «actividades o servicios concretos y puntuales que no podría atender con sus propios elementos personales y sus recursos humanos», apuntando a continuación que «un rigorismo excesivo en la aplicación de las normas laborales podría ocasionar una evidente paralización de la actividad administrativa de la Administración Autonómica, que desde luego cuando actúa como empresa en el mundo jurídico viene obligada a cumplir la normativa laboral, pero no más allá de lo exigible para otras empresas».

⁹² (RJ 1995/514). Comentada por CAMPS RUIZ, L.M., en «El nuevo Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de Seguridad Social y el Régimen Jurídico de la contrata y subcontrata de obras y servicios», TSCISS, octubre 1995, pág. 9 y ss. Referida a una contrata que servía la vigilancia y seguridad de los edificios de la Junta de Castilla y León, la sentencia impugnada en el recurso, dictada por el TJS de Castilla y León, de 23-11-1993, razonaba, refiriéndose a la propia actividad, que «sólo pueden considerarse ajenas a ella las obras o servicios desprovistos de finalidad productiva y desconectados de las actividades accesorias normales de la empresa, entre las que no cabe incluir la actividad de vigilancia de los edificios e instalaciones de la Junta de Castilla y León, pues éstas son, sin duda, actividades accesorias de la principal y coadyuvantes a la prestación de servicios administrativos propios de la Junta». Esta doctrina ha sido seguida en pronunciamientos posteriores, pudiendo destacarse la STS/IV de 15-VII-1996, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 1299/1996). Sobre el concepto «propia actividad», *vid.* CRUZ VILLALÓN, J.: «Descentralización productiva y responsabilidad laboral por contratas y subcontratas», *op. cit.* pág. 131 y ss.

⁹³ (RJAL 860/1997, AL, n.º 23, junio 1997). *Vid.* asimismo la STSJ de Andalucía, de 4-7-1995 (AS 1995/2757), donde no se considera a una contrata referida a la propia actividad la celebrada entre una empresa, cuyo objeto social era la comercialización de productos de Jerez, a la que la sociedad «Expo 92» había adjudicado una concesión para la explotación de un restaurante y cuatro casetas de feria, y otra empresa, dedicada a la restauración y a la que la primera cedía el derecho de explotación de tales establecimientos.

En definitiva, la expresión «propia actividad» identificaría para el Tribunal Supremo aquellas tareas que o bien corresponden al objeto de la «actividad principal» desarrollada por el comitente, o bien tengan el carácter de «absolutamente esenciales» para la ejecución no ya del conjunto de la actividad empresarial, sino de aquella parte de la misma integrante de su actividad principal o específica.

Pero volviendo al análisis concreto del concepto de «autonomía y sustantividad propias» del contrato temporal para obra o servicio determinado, señalaremos que, junto a la necesaria identificación de la obra o servicio que constituye su objeto, trasladable a su «concreción» en los contratos para trabajos específicos concretos y no habituales de la Administración, constituirá un elemento decisivo en el supuesto concreto el hecho de que el trabajador, en el desarrollo de la relación, sea o no ocupado en la ejecución de aquéllos y no en tareas distintas, ya que como apunta la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-6-1998 ⁹⁴, «... de utilizarse este contrato para cubrir las necesidades normales y permanentes de la empresa, el contrato será indefinido». De ahí el cuidado que ponen las leyes presupuestarias que habilitan para la contratación laboral temporal, según hemos visto, en que se asignen al trabajador empleado únicamente las tareas específicas que constituyen el objeto del contrato.

Por otra parte, como característica común a ambos contratos, no obstante el distinto ordenamiento que los disciplina, debe subrayarse otro aspecto fundamental, cual es el de que *ambos se agotan con su realización*, independientemente de que el contrato de obra o servicio determinado tenga una duración incierta o un límite temporal máximo de dos años en el de trabajos específicos y concretos no habituales, si bien ya hemos examinado en este último la excepción a esta regla en aquéllos supuestos en que, precisamente, se trate de contratos de carácter complementario a otros de obras o de suministro.

Con ello queremos referirnos al hecho de que, a diferencia de los «servicios de tracto continuado», cuya esencia, señala la doctrina, es la repetición de actos como fin en sí mismo, las obras o servicios que constituyen el objeto de ambos contratos deben consumirse y concluirse en su total realización, debiendo entenderse por obra en el sentido de «cosa mensurable», concreta o identificable en el espacio, y por servicio, no únicamente una acción y efecto de servicio, acepción genérica predicable de todo trabajo, ni tampoco que con ello se genere un posible beneficio, pues es ésta la finalidad propia de toda de la actividad empresarial.

En este sentido resulta clarificadora la STS/IV de 18-X-1993, dictada en Casación para Unificación de doctrina ⁹⁵, donde se indica que «la temporalidad puede predicarse del servicio objeto del contrato, como algo connatural del mismo, cuando tal servicio se consume y concluye con su realización. Ello no se produce en el servicio de tracto continuado, que se caracteriza por la repetición de los actos que lo constituyen con independencia del tiempo durante el cual pueden prolongarse».

⁹⁴ (RJAL A-89/1999, AL, n.º 48, diciembre 1998).

⁹⁵ (RJ 1993/7838).

En caso contrario, cualquier actividad laboral podría considerarse servicio y limitarse su duración al cumplimiento de cualquier condición resolutoria, con lo que «el contrato de trabajo quedaría desnaturalizado en uno de sus elementos esenciales, como es la estabilidad en el empleo, y su duración se dejaría al arbitrio o arbitrariedad de la empresa contratante»⁹⁶.

Al hilo de lo apuntado anteriormente, cabe advertir cómo la jurisprudencia se muestra unánime al considerar que existen determinadas funciones o servicios que son típicos y permanentes de la Administración, no pudiendo ser éstos objeto de contratación temporal pues constituyen «*la actividad propia, estructural, inmanente, habitual, ordinaria y genérica del mismo*», pudiendo señalarse como ejemplo o paradigma de servicios de tracto continuado a los propiamente administrativos⁹⁷.

En conclusión, el contenido de la prestación que estos contratos disciplinan será necesariamente, bien un trabajo dirigido a la ejecución de una obra entendida como elaboración de una cosa determinada dentro de un proceso con principio y fin, o un servicio determinado entendido «como una prestación de hacer que concluye con su total realización»⁹⁸, sin idea de permanencia cíclica o de «repetición anual»⁹⁹.

IV. LA DERIVACIÓN HACIA EL RÉGIMEN LABORAL DEL CONTRATO PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS Y CONCRETOS NO HABITUALES DE LA ADMINISTRACIÓN

1. Contratación administrativa y relación laboral: las reglas civiles sobre validez e interpretación de los contratos.

Como ya se ha puesto de manifiesto, los elementos sustantivos que configuran el contrato de trabajo no excluyen de modo absoluto la posible naturaleza administrativa de una relación cuyo contenido sea asimismo la prestación personal de servicios retribuidos, pues también en las de esta clase confluyen notas análogas¹⁰⁰.

⁹⁶ Vid. las SsTSJ de Canarias, de 30-3-1993 (AS 1993/1188) y de 12-4-1993 (AS 1993/2044). Más recientemente, vid. la STSJ de Castilla y León (Valladolid), Sala de lo Social, de 13-4-1998 (RJAL 913/1998, AL, n.º 22, junio 1998), donde se aprecia fraude de ley en la contratación temporal de profesores en un Centro de Enseñanza, inicialmente mediante contratos para obra o servicio y seguidos de otros de fomento de empleo, señalando que la actividad de enseñanza es la propia del Centro y no presenta autonomía o sustantividad diferenciada respecto de aquélla.

⁹⁷ Así lo ha venido a subrayar una doctrina unificadora contenida, entre otras, en las SsTS/IV de 11-III-1997 y de 18-XI-1998, dictadas en Casación para Unificación de doctrina (J 459/1997 y RJAL 317/1999, AL n.º 8, febrero 1999), declarándose en esta última como indefinida (no fija de plantilla) una prestación de servicios como auxiliar administrativo que atendía necesidades ordinarias del servicio.

⁹⁸ Vid. la STS/IV de 15-I-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1997/497).

⁹⁹ Vid. la STSJ de Madrid, de 3-11-1989 (AS 1989/2287).

¹⁰⁰ Vid. GODINO REYES, M. *op. cit.* pp. 117 y ss. Asimismo, ALONSO OLEA, M.: «Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas», *op. cit.* pp. 49 y ss. Sobre el contrato administrativo vid. MONEDERO GIL, J.I.: *Doctrina del Contrato del Estado*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1977; y CAZORLA PRIETO, L.M.: *Temas de Derecho Administrativo*, 3.ª edic., MEH (Escuela de Inspección Financiera y Tributaria), Madrid, 1983, pág. 263.

Y si en las páginas precedentes hemos examinado los criterios diferenciadores de ambos regímenes, poniendo el acento sobre todo en los requisitos que tanto la norma como la jurisprudencia exigen para poder acogerse válidamente a esta figura contractual, en el presente apartado nos proponemos analizar el contrato para trabajos específicos, concretos y no habituales de la Administración desde la perspectiva del contrato de trabajo, comprobando la mayor o menor presencia de los elementos que integran éste y la posible derivación de aquél hacia el ámbito laboral.

Ahora bien, como quiera que, según ha apuntado reiteradamente la doctrina judicial, el criterio de la ajenidad como elemento diferenciador de la relación laboral respecto de otros contratos se ha revelado normativa y jurisprudencialmente inocua y, a su vez, las peculiares características que presenta la prestación de servicios que estudiamos hacen que el criterio de la dependencia, no obstante resultar decisivo según veremos, se vea atenuado en sus manifestaciones típicas, consideramos oportuno acudir previamente a las normas civiles sobre los requisitos de validez e interpretación de los contratos, tal y como hacen nuestros tribunales del orden social a la hora de enjuiciar diversas prestaciones de servicios de naturaleza controvertida.

A dicho fin, diremos en principio, que las prerrogativas de que disponen las Administraciones Públicas en la contratación, debidas a la importancia que se da en el régimen jurídico administrativo español al concepto de servicio público, han dado lugar a que muchos autores, al hablar del contrato administrativo, vean en él una contradicción en sus propios términos y entiendan que no se trata de la figura del contrato, sino que nos encontramos ante una relación o negocio jurídico de naturaleza distinta, por estimar que la institución del contrato se fundamenta en la libertad del consentimiento, en la igualdad de las partes y en el respeto a lo convenido.

Estas circunstancias han hecho pensar a algunos autores que, cuando hablamos del contrato administrativo, nos encontramos en presencia de una modulación del contrato civil, por lo que aquél no es en realidad una institución totalmente singular o independiente ¹⁰¹. Otros autores, basándose en la teoría del servicio público o de las cláusulas exorbitantes del actuar de la Administración, entienden que las necesidades de ésta no podrían resolverse con el Derecho común, de aquí la oportunidad de crear una figura sustantiva diferente, el contrato administrativo, como especie genuina reelaborada en el marco del Derecho Administrativo ¹⁰².

Abundando en esta tesis, la STS de 10-II-1997, Sala 3.^a ¹⁰³, señala en su Fundamento de Derecho 2.º que «la contratación administrativa no es otra cosa que una especialidad típicamente superpuesta y sistemáticamente ligada a los principios informantes del régimen general de los con-

¹⁰¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E: «La figura del contrato administrativo». RAP, n.º 41. Madrid, 1963.

¹⁰² VILLAR PALASÍ, J.L.; ARIÑO ORTIZ, G.: «Lecciones sobre contratación administrativa», Universidad Complutense, Madrid, 1969. En este sentido, resulta elocuente el punto I de la Exposición de Motivos de la Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado, donde se configuraba a estos contratos «como una categoría independiente, con alejadas raíces en el Derecho privado de obligaciones que seguirá aportando, mañana como ayer, el valor secular de su esquema jurídico; contrato y Derecho Administrativo se unen para dar vida a un ente original».

¹⁰³ (RJ 1997/1867). En dicho pronunciamiento se resuelve un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Decretos de la Alcaldía de Valencia que resolvieron un contrato por incumplimiento del contratista, suscrito para la redacción de estudios sobre el paro juvenil en la localidad de Manises y el apoyo y relanzamiento de la cerámica de dicha localidad, declarando ser conformes a Derecho los actos administrativos impugnados.

tratos establecidos en el Código Civil, es decir, una variedad cualificada o modificada en ciertos aspectos, por su innegable carácter público, participando en todo lo demás de los principios generales que rigen en la materia de contratación, especialidades características en función de la predominancia subjetiva de la Administración, por sus características de permanencia e inmutabilidad y los fines públicos a que tiende».

Hecho este apunte, trataremos de configurar el contrato para trabajos específicos, concretos y no habituales desde la perspectiva integradora del Derecho del Trabajo, operando con las categorías del Código Civil ¹⁰⁴. Para ello seguiremos la impronta de los requisitos esenciales de la validez de los contratos exigidos por el Derecho común (art. 1.261 CC), de **consentimiento** de los contratantes, el **objeto** sobre el que recaiga el consentimiento y la **causa** del contrato.

1.1. La capacidad y el consentimiento: la intención de los contratantes y la doctrina de los actos propios.

Recordaremos en principio que **el consentimiento**, cuya validez tiene como presupuesto el de **la capacidad** de las partes para contratar, «*se manifiesta por el concurso de la oferta y de la aceptación sobre la cosa y causa que han de constituir el contrato*» (art. 1.262 CC), es decir, por la concurrencia de dos o más voluntades.

A su vez, sabemos que la falta de consentimiento determina la inexistencia del contrato o su anulabilidad si éste existe pero adolece de vicios que, de conformidad con el artículo 1.265 CC, serán el error, la violencia, la intimidación o el dolo, si bien precisa el artículo 1.266 CC que el error, para ser invalidante, debe recaer sobre la sustancia de la cosa o sobre las condiciones que hubiesen motivado la celebración del contrato ¹⁰⁵.

Respecto de la **capacidad** para celebrar este tipo de contratos administrativos, la tendrán, por una parte, los órganos administrativos competentes según las disposiciones de la LCAP (art. 15), y por otra parte, respecto de la persona contratada para la ejecución de un trabajo específico, concreto y no habitual de la Administración, además de la capacidad jurídica y la general de obrar en materia contractual (art. 1.263 CC), deberá acreditar la solvencia académica, técnica, científica o profesional adecuada al objeto del contrato (arts. 19 y 198.2 LCAP; art. 2 RD 1465/1985), así como no hallarse incurso en ninguna de las prohibiciones establecidas por la LCAP (art. 20).

¹⁰⁴ BORRAJO DACRUZ, E., en «La regulación de las condiciones de trabajo en España: poderes normativos y autonomía individual», en AA.VV.: «La reforma del mercado de trabajo», *Actualidad Editorial*, Madrid, 1993, p. 1.063, señala que «podemos operar con las categorías clásicas, no superadas ni superables, del Código Civil... (que) no habla de relaciones jurídicas, sino que *habla de obligaciones*. Y habla de los títulos jurídicos genéticos o constitutivos, es decir, de las fuentes de cada obligación».

¹⁰⁵ Vid. ALBADALEJO, M.: *Derecho Civil. I.*, Vol. II, 5.ª edic., Bosch, Barcelona, 1977, pp. 213 y ss.

Desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, sabemos asimismo que constituye un requisito indispensable del contrato de trabajo la concurrencia de la voluntad de las partes y el consentimiento de las mismas, dirigido a alcanzar el fin práctico o función social de aquél, consistente en el intercambio específico de trabajo dependiente y retribución en régimen de ajenidad y en las condiciones previstas en el Derecho positivo ¹⁰⁶.

Ahora bien, si el conjunto de prestaciones y contraprestaciones que constituyen el contrato de trabajo no son un simple intercambio de trabajo y precio, sino que deben desarrollarse en régimen de ajenidad y dependencia para que aquél exista, también hemos visto en las páginas precedentes que dichas notas aparecen en la forma de prestación de servicios que venimos analizando, situándose la linde diferencial entre ambos regímenes en la libre elección por las partes del cauce administrativo para regir sus relaciones cuando exista sede legal para ello.

Con ello queremos significar y poner de relieve que, en estos supuestos, no bastará para apreciar la existencia de un contrato de trabajo la presencia de la dependencia y ajenidad, sino que será necesario averiguar además si la voluntad de las partes está dirigida, específicamente, a dicho fin en sí mismo, a lo que creemos habrá de contribuir de manera relevante, en el ámbito que estudiamos, la existencia tanto del consentimiento como la aplicación de las reglas civiles sobre la interpretación de los contratos (arts. 1.281-1.288 CC), especialmente en su artículo 1.282 CC, sobre la intención de los contratantes y en relación con la *doctrina de los actos propios*.

Respecto del **consentimiento**, hemos hallado dos sentencias recientes en las que dicha institución civil adquiere un claro protagonismo: en la primera de ellas, contenida en la STSJ de Galicia, Sala de lo Social, de 28-1-1998 ¹⁰⁷, se resuelve un caso en el que el trabajador venía realizando un determinado servicio para un Ayuntamiento mediante contratos temporales de obra o servicio, hasta que la entidad empleadora decide variar la forma de gestión y concierta contratos administrativos en lugar de acudir a la contratación laboral.

El Tribunal acoge favorablemente la pretensión del actor y concluye en los siguientes términos: «...mientras el servicio en sí se mantenga, **el cambio del vínculo contractual del que lo venga prestando -convirtiendo en administrativa una relación laboral- supone una novación que no puede llevarse a cabo sin el consentimiento del interesado**. Pero es más, ni siquiera se llevó a la práctica este nuevo tipo de contratación en la que el Ayuntamiento basaba la decisión extintiva, puesto que ...en el mismo año se convocó concurso para seleccionar nuevo personal para la misma actividad -repetimos: subsistente- bajo el mismo régimen de contratación laboral. *En definitiva, al actor*

¹⁰⁶ Sobre el consentimiento en el contrato de trabajo, *vid.* SEMPERE NAVARRO, A.V.: «Los elementos esenciales del contrato de trabajo en la jurisprudencia», en AA.VV.: *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo*, MTSS, Madrid, 1990, pág. 673 y ss. En este sentido, señala BORRAJO DACRUZ, E., en «La función reguladora del contrato de trabajo ¿Potenciación o crisis?» (AL, n.º 8, febrero 1996, pp. 213-215): «parece claro que el contrato y, más aún, la decisión unilateral en cuanto títulos jurídicos generadores de condiciones de trabajo, pueden moldearse con fuertes salvedades por el consentimiento y por la voluntad primigenios, por lo que habrá de estarse a los términos del acto de libertad de otorgamiento».

¹⁰⁷ (RJAL 823/1998, AL, n.º 20, mayo 1998).

se le cesó sin haber terminado el servicio para el que fue contratado, pretextando una variación en la gestión de estos servicios que ni siquiera se llevó a cabo, y ello determina la existencia de un despido que debe ser calificado de improcedente con todas las consecuencias legales».

En el segundo pronunciamiento, planteado en la STSJ de Murcia, Sala de lo Social, de 20-10-1998 ¹⁰⁸, se suscita un supuesto de contratación de dos trabajadores, llevada a cabo mediante acuerdo verbal del Vocal de hostelería de la Junta Directiva de un Club de Suboficiales (propiedad del Estado y afecto al Ministerio de Defensa), para prestar sus servicios como camareros, cuyas demandas por despido fueron desestimadas por la sentencia de instancia al considerar la inexistencia de relaciones laborales por falta de consentimiento del verdadero empleador (Ministerio de Defensa).

En efecto, el Tribunal Superior, apreciando la existencia de contratos de trabajo no viciados de nulidad, estimó el recurso de suplicación considerando como hechos concluyentes de un consentimiento tácito de tales contrataciones («pues lo contrario abonaría el terreno para el abuso de derecho y el fraude»), los siguientes:

- a) La manifiesta apariencia empresarial del Club de Suboficiales y la presunción de legitimidad del factor que materialmente lleva a cabo la contratación de los actores;
- b) La ausencia de desautorización expresa durante un largo período de tiempo de la contratación verbal llevada a cabo, notoriamente pública y conocida por todos los miembros del Club, su Junta Directiva y sus socios, sin haber dado de alta a los trabajadores en Seguridad Social.

Especialmente sugerente nos parece la argumentación sostenida en el Fundamento de Derecho 3.º de la Sentencia precitada, donde se señala que: «El carácter eminentemente práctico del contrato de trabajo, la especial significación que la empresa como entidad tiene en el mismo, cualquiera que sea su propietario, junto a **la natural falta de exigencia del trabajador para comprobar los títulos jurídicos de quien le contrata y la protección que merece**, llevan a valorar más las circunstancias que aparentan significación jurídica que la efectividad de las mismas en orden a la validez de los contratos de trabajo. Se ha de imponer más **el principio de realidad** a la hora de determinar la existencia de un contrato de trabajo».

¹⁰⁸ (RJAL 389/1999, AL, n.º 9, marzo 1999). La sentencia es comentada críticamente por el Magistrado Sr. Marín Correa quien, tras recordar las normas contenidas en la LCAP y el Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ministerio de Defensa, concluye que «cuando alguien, carente de facultades para ello, contrata para un puesto de trabajo dependiente de una Administración Pública, sin cumplir ninguno de los requisitos de selección y forma, establecidos mediante la negociación colectiva a que se refiere el artículo 37 CE, hay que dudar que, realmente, ese vínculo afecte como parte a la propia Administración, y sospechar que se trata de otro ámbito. No parece que el Vocal de hostelería de la Junta Directiva de un Club de Suboficiales pueda actuar eficazmente la voluntad contractual de la Administración... Distinta cuestión es la aplicación del artículo 9.2 ET para que la actividad, en tanto es prestada y recibida, sea remunerada, en toda la extensión legalmente prevista».

A nuestro juicio, ello no hace sino confirmar la finalidad compensadora o tuitiva del ordenamiento laboral, puesta aquí de manifiesto en el principio de conservación del contrato, en el sentido expresado en el artículo 1.277 CC, donde se establece que los contratos deben presumirse, precepto inspirador del artículo 8.1 ET, y en consecuencia, primando el precepto contenido en el artículo 9 ET, sobre la validez del contrato de trabajo, -con alusión implícita al *principio de la buena fe contractual* (art. 7.1 CC)¹⁰⁹ y a la *doctrina de los actos propios*¹¹⁰-, sobre la ausencia del requisito de consentimiento y, en definitiva, de capacidad para contratar por el órgano administrativo competente¹¹¹.

¹⁰⁹ Según lo dispuesto en el artículo 7.1 CC, *la buena fe* actuaría como límite de todo derecho subjetivo, determinando el ámbito de lo lícito, es decir, hasta dónde puede llegarse en su ejercicio, habiéndose señalado como consecuencia, de carácter general, del ejercicio de un derecho contrario a la buena fe, la inadmisibilidad del mismo y la tacha de la conducta como antijurídica.

En esta línea, una consolidada doctrina civil ha establecido que «en el conflicto entre *seguridad jurídica* y *justicia*, se ha decidido prudencialmente y según los casos y circunstancias, por la vía de la *equidad* y acogimiento del *principio de la buena fe*» (vid. por todas SsTS/I de 30-VII-1994, RJ 1994/6308; 12-VI-1995, RJ 1995/4739 y 11-XI-1995, RJ 1995/8118).

Por su parte, el TC, en su Sentencia de 31 de enero de 1986, e igualmente en la posterior STC 147/1986, de 25 de noviembre, se ha referido, con carácter general, al concepto de *seguridad jurídica* como «*La certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados*». En este sentido, nos parece muy acertada la conceptualización que se ha hecho de la *equidad* (art. 3.2 CC), como «*el margen de discrecionalidad que se permite al Juez dentro de la gama de posibilidades que ofrece la interpretación de las normas jurídicas a la luz del razonamiento lógico-formal*», vid. IRUZUBIETA FERNÁNDEZ, R.: *El abuso de derecho y el fraude de Ley en el Derecho del Trabajo*, Colex, Madrid, 1989, pág. 129 y ss.

Para VILLAR PALASÍ, J.L.: en *Apuntes de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1977, pp. 567-570, el principio de buena fe sería «*una protección a la apariencia jurídica*. De ahí que se requiera para su aplicabilidad una situación de confianza y apariencia formal motivada por conducta de la Administración y, a su vez, una confianza del administrado en la consistencia jurídica del órgano administrativo».

Por otra parte, señala este autor que para el Derecho público dicho principio continúa conservando, excepcionalmente, «la función de delimitación del *quantum* de derechos, deberes, obligaciones y cargas, como criterio judicial y administrativo de interpretación tanto en las relaciones jurídicas bilaterales como en los actos, además de servir, como la equidad, de base para la construcción de otros principios generales, como por ejemplo el enriquecimiento injusto o la cláusula *rebus sic stantibus*». No es, en suma, sino «*matización del principio de legalidad*» y «se utiliza en casos de aplicación indebida de la Ley por la Administración o en situaciones de hecho falsas» señalando como ejemplo de esto último el precepto contenido en el artículo 115 de la antigua LPA, donde se disponía que «los vicios y defectos que hagan anulable el acto no podrán ser alegados por los causantes de los mismos», con lo que «se aceptaba el principio general *nemo audiatur propriam turpitudinem allegans*».

En definitiva, la exigencia de que los derechos haya de ejercitarlos conforme a la buena fe, implica que «la inobservancia de ésta constituya abuso de derecho, actuando contra la buena fe el que, mediante el ejercicio de su derecho, se coloca en contradicción con su propia conducta anterior, en la que la otra parte había confiado» (SsTS/I de 14-II-1986 y 13-VI-1986, RJ 1986/ 680 y 1986/3549).

¹¹⁰ Dentro de los supuestos genéricos a los que es aplicable el principio de buena fe, *la doctrina de los actos propios* o *venire contra factum proprium* prohíbe «*una pretensión incompatible o contradictoria con la conducta anterior (jurídicamente relevante y eficaz), mostrada por una persona que intente ejercitar posteriormente un derecho subjetivo o una facultad*». Vid. por todas las SsTS/I de 6-II-1987 (RJ 1987/ 685; y de 24-X-1987 (RJ 1987/6194).

¹¹¹ Si, desde el punto de vista civil, la diferencia práctica entre los efectos de las incapacidades y de las prohibiciones consiste en que las primeras pueden determinar la anulabilidad y las segundas la nulidad radical, en el Derecho de contratación administrativa, tanto la falta de capacidad, el hecho de hallarse incurso en alguna de las prohibiciones previstas por la norma o la falta de solvencia suponen la nulidad de pleno derecho (art. 22 LCAP).

Junto a la presencia del consentimiento, hemos hallado un valioso medio interpretativo, a los efectos expresados de averiguación de la voluntad de las partes en la celebración del contrato, en el precepto contenido en el artículo 1.282 CC que, como es sabido, establece que: «Para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato».

En efecto, partiendo del elemento intencional de la interpretación de los contratos que consagra el artículo 1.281 CC, la doctrina civil ha señalado que, si bien debe ser en principio prevalentemente la literal cuando la cláusula o cláusulas contractuales son claras y no dejan dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de acudir a la interpretación intencional cuando los términos de aquél no son tan claros: labor exegética que ha de llevarse a cabo tras un examen del contrato en su clausulado como un conjunto orgánico, según reza el artículo 1.285 CC, sin detenerse exclusivamente en la literalidad, tratando de llegar al convencimiento de que fue querido por las partes ¹¹².

Del mismo modo que hemos hecho al hablar del consentimiento, nos detendremos en el análisis de dos sentencias donde, enjuiciándose la naturaleza de distintas prestaciones de servicios amparadas al RD 1465/1985, de 17 de julio, se alude a dicho precepto en relación con la doctrina de los actos propios, ya explicitada sintéticamente en páginas anteriores.

El primer pronunciamiento se contiene en la STS/IV de 27-IV-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina ¹¹³, y versa sobre una prestación de servicios para la Comunidad de Madrid inicialmente sin contrato escrito y posteriormente durante toda su relación mediante contratos administrativos acogidos al RD 1465/1985, de 17 de julio.

El Tribunal, que califica la relación de laboral, no abriga ninguna duda sobre la intención de las partes contratantes, que era «la de que las actoras realizaran siempre idéntica actividad, tanto desde el inicio de la misma, sin contrato escrito, como más tarde, a través de las distintas formas contractuales utilizadas, bien administrativas o laborales».

Pues bien, dicha intención es deducida por la Sala a través de **«la interpretación de los actos coetáneos y posteriores llevados a cabo por ambas partes durante todo el tiempo que dura su relación jurídica, cuya declaración de firmeza se pretende (art. 1.282 CC)»**, así como «de los **actos pro-**

¹¹² Vid. por todas las SsTS/I de 5-III-1997 (RJ 1997/1649) y 24-II-1998 (RJ 1998/991), dictadas en Casación para Unificación de doctrina. En relación con el artículo 1.285 CC («Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas»), cabe significar que es frecuentemente invocado por la Administración, en relación con los preceptos infringidos que se aducen como motivo de recurso, frente a sentencias desfavorables en suplicación que conocen cuestiones litigiosas sobre irregularidades en la contratación temporal acogida al artículo 15 ET. Vid. por todas la STS/IV de 12-VI-1998 (J 913/1998), dictada en Casación para Unificación de doctrina, donde se casa y anula la sentencia recurrida, que había reconocido a la demandante el derecho a ser considerada como personal laboral fijo por apreciar fraude de ley en su contratación por obra o servicio, al no especificarse éstos, considerando el Alto Tribunal que de las cláusulas del contrato se desprendería que en realidad encubría un contrato de interinidad por vacante.

¹¹³ (J 780/1997).

pios de las partes, en relación con el artículo 8.1 ET, siendo así el que en alguna fase del tiempo que dura la relación contractual entre los litigantes, se le haya dado forma administrativa, ello no desvirtúa la naturaleza laboral de la relación, sólo refleja **la utilización de un sistema totalmente irregular y contra legem de contratación...**».

El segundo supuesto se contiene en la STS/IV de 8-VI-1990, asimismo dictada en Casación para Unificación de doctrina ¹¹⁴, donde se enjuicia una prestación de servicios para la Administración del Estado como «mecánico jefe de la cooperación en Bata (Guinea Ecuatorial)», contratado inicialmente de manera verbal y posteriormente formalizada la relación mediante un contrato temporal de fomento de empleo. En este pronunciamiento también la Sala se expresa en los mismos términos que la anterior, deduciendo también la intención de los contratantes a través del artículo 1,282 CC y la doctrina de los actos propios y calificando la relación de laboral como fijo de plantilla.

1.2. El objeto y la libertad de pactos en la contratación administrativa: los pliegos de cláusulas particulares y de prescripciones técnicas.

Evitando el rico debate doctrinal sobre la obligación, la prestación, las cosas y las conductas, señalaremos que, según dispone el artículo 1.088 CC, «*toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa*», y del vínculo que nace y se rige por el contrato se generan obligaciones cuyo objeto son las prestaciones, o en expresión más sencilla y directa, las cosas y los servicios.

Las obligaciones de dar y de hacer son fácilmente identificables en el derecho de la contratación administrativa, de tal suerte que la actividad o las cosas que la Administración adquiere son las que necesita para el cumplimiento de sus fines, que no podrán ser otros que la obtención del interés general.

Pues bien, si en un contrato existen cuando menos dos prestaciones, la entrega de una cosa o la realización de un servicio y el pago de un precio, en esta última banda se suele situar la Administración y en la primera la de los contratistas que, según ha señalado tradicionalmente la doctrina, ha de ser posible, lícita y determinada o al menos determinable, según los preceptos comunes de los artículos 1.271 y 1.255 CC, este último puesto en relación con el artículo 4 LCAP, donde se dispone que la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, constitucionalizados en el artículo 103.1 CE, de los que recogemos a estos efectos el de eficacia, al que añadimos el criterio de eficiencia, recogido en el artículo 3.2 LRJPA.

Componentes esenciales de la prestación son la especie de los bienes o servicios que deben ser entregados o prestados, la cantidad de los mismos y el precio que debe satisfacerse, señalándose en el artículo 13 LCAP y de acuerdo con el artículo 1.273.1 CC, las siguientes notas a considerar:

¹¹⁴ (J 1450/1993).

- a) Que el objeto de todo contrato debe ser una cosa **determinada** en cuanto a su especie; y
- b) Que la necesidad del mismo para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación.

Ello significa que no cabrá la contratación abstracta ni la indeterminación del objeto contractual, particularmente en el contrato para trabajos específicos, concretos y no habituales donde, ya hemos examinado, la jurisprudencia ha establecido que no resultará idóneo acogerse a esta forma de contratación cuando la actividad o los servicios prestados se refieran a **servicios genéricos** o se trate de **un conjunto difuso de actividades** ¹¹⁵.

Respecto del **precio**, que constituye en general la prestación a la que se encuentra obligada la Administración, ha de ser cierto y se abonará al contratista en función de la prestación realmente efectuada y de acuerdo con lo convenido, debiendo cuidarse los órganos de contratación que el mismo sea adecuado al mercado (art. 14.1 LCAP). A esto cabrá añadir que el contrato para trabajos específicos y concretos no habituales es el único en este ámbito donde se prohíbe la revisión de precios (art. 104.2 LCAP).

Por otra parte, en todos los casos, a la celebración de los contratos debe preceder la elaboración de un **presupuesto**, su inclusión en el pliego de cláusulas y la correspondiente aprobación del gasto, así como la del pliego de cláusulas particulares que ha de regir el contrato y las prescripciones técnicas a las que habrá de ajustarse su ejecución (art. 68 LCAP).

Dicho precepto, relativo a la exigencia de un presupuesto previo a la adjudicación del contrato, es importante por cuanto la ausencia del mismo, toda vez que forma parte de las actuaciones preparatorias de estos contratos, y sin perjuicio de la posible declaración administrativa de invalidez del mismo (arts. 62 y ss. LCAP), ha sido tenido en cuenta por la jurisprudencia como un factor de relevancia a la hora de determinar la laboralidad de la relación enjuiciada ¹¹⁶.

Por último, cabe hablar de los **«pliegos de cláusulas administrativas generales»** (art. 49 LCAP), cuya regulación **no tiene carácter de básica** y, por tanto, pueden ser aprobadas tanto por la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos, como por la Administración Autonómica y Local. A su vez, los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato se contienen en los **«pliegos de cláusulas administrativas particulares»** (art. 50.1 LCAP), que serán aprobados previa o conjuntamente a la autorización del gasto y siempre antes de la perfección y, en su caso, licitación del contrato, por el órgano de contratación competente (art. 50.2 LCAP), y cuyas cláusulas **se considerarán parte integrante de los respectivos contratos** (art. 50.5 LCAP).

¹¹⁵ Vid. *infra*, cita núm. 47, pág. 106.

¹¹⁶ Vid. por todas, la STS/IV de 24-IX-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJAL 62/1999, AL n.º 2, enero 1999).

Junto a dichos pliegos, el artículo 52 LCAP regula los «*pliegos de prescripciones técnicas*» que hayan de regir la ejecución de la prestación, correspondiendo asimismo su aprobación al órgano de contratación competente, asimismo con anterioridad a la autorización del gasto.

En definitiva, con sede en *el principio de libertad de pactos* que rige la contratación administrativa, el objeto de los contratos para trabajos específicos, concretos y no habituales se determinará en el expediente de contratación, donde necesariamente se incluirán los pliegos mencionados, adquiriendo éstos por tanto una importancia decisiva, por cuanto nos permitirá conocer no sólo el contenido de la prestación de los servicios sino, en última instancia, el grado de dependencia del contratista en cuanto a la ejecución del mismo.

Dicha importancia puede apreciarse a tenor de los pronunciamientos que venimos referenciando, del que podemos extraer ahora el supuesto enjuiciado en la STSJ de Valencia, Sala de lo Social, de 17-XII-1996 ¹¹⁷, donde se estima que la demandante, quien venía prestando sus servicios como psicóloga en el Institut Valencià de la Dona al amparo de contratos administrativos (RD 1465/1985, de 17 de julio), se hallaba integrada en el círculo rector y disciplinario empresarial con fundamento, entre otras circunstancias fácticas, en el examen de dichos pliegos, y que podemos resumir en las siguientes notas:

- La realización de su trabajo «en todo momento, bajo la supervisión de la Directora del Institut Valencià de la Dona, debiendo presentar periódicamente ante dicho Institut un informe-resumen de las asistencias psicológicas realizadas (pliego de prescripciones técnicas del folio 15);
- La cumplimentación de fichas resumen con los datos mas significativos de las mujeres asistidas, así como proceder periódicamente a la elaboración de informes sobre las asistencias realizadas y sobre cualquier materia relacionada con el objeto del contrato (pliego de prescripciones técnicas del folio 26);
- La Consellería de Educación disponía de «la prerrogativa de dirigir el trabajo encomendado, de modificar la prestación según las conveniencias del servicio, así como de suspender la ejecución, indemnizando en su caso (pliego tipo de cláusulas particulares del folio 18).

1.3. La causa y el interés general.

Entendida como la razón jurídica de la obligación, no existe en la legislación vigente de contratación administrativa ninguna precisión sobre el concepto y los requisitos de la causa. En virtud de ello y según lo dispuesto en la LCAP en relación con el derecho supletorio o directamente aplicable (arts. 7.1 y 9 LCAP), resultarán aplicables las disposiciones del CC y de la jurisprudencia interpretativa de éste.

¹¹⁷ (AS 1996/4117).

Si bien resulta claro que la licitud de la causa en estos contratos reside en la satisfacción del interés general y, concretamente, en aquellas parcelas de interés público para las que se encuentran habilitadas las distintas Administraciones Públicas, convendrá no obstante subrayar que, si el fin es el interés público concreto perseguido por éstas, éste constituye además uno de los límites de la autonomía de su voluntad, o dicho de otro modo, allá donde termine el interés público que habilita para actuar al órgano de contratación, terminará también su potestad contractual ¹¹⁸.

El criterio tradicionalmente seguido por la doctrina jurisprudencial califica los contratos efectuados por la Administración Pública como administrativos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, cuando tenga por finalidad obras y servicios públicos de toda especie, bien lo sea de modo directo o de modo indirecto o mediato, de tal modo que la «calificación es de contrato administrativo cuando el mismo persigue un interés público cuya satisfacción le corresponde, debiendo ser conectado con la característica esencial de su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o una especial tutela de interés público» ¹¹⁹.

Así pues, la motivación del interés público o del interés general es la que justifica la posición preponderante de la Administración en el contrato, permitiendo el ejercicio de las prerrogativas administrativas. Por ello, cualquier extralimitación en su ejercicio o falta de habilitación permite el ejercicio de las acciones de nulidad o rescisorias correspondientes, por la inexistencia de causa.

Por su parte, los órganos de la jurisdicción social han venido señalando que la causa del contrato permite operar generalmente con los verdaderos requisitos del contrato de trabajo, apareciendo como regla de delimitación fundamental, que ofrece la seguridad de tratar la cuestión desde el orden público jurídico, de forma tal que si este elemento aparece como expresión de un contrato de trabajo no existirán dudas sobre la calificación de la relación como laboral.

De la mano de este criterio doctrinal, señalaremos por último que en el análisis de los supuestos que venimos analizando habrá que tener en cuenta otras reglas civiles, como son el precepto contenido en el **artículo 1.274 CC**, donde se dispone que *la causa del contrato no se presume* ¹²⁰, como

¹¹⁸ Señala MONEDERO GIL, J.I., en *Doctrina del contrato del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1977, que «por regla general, la causa de los contratos es la utilidad, y en lo que a los contratos administrativos respecta, bien pudiéramos decir que la necesidad, pues si el Estado está llamado a satisfacer necesidades de la vida pública y tiene regulada su vida en el orden económico por las leyes que se fundan en el cálculo o probabilidad de esas mismas necesidades, allí donde la necesidad no esté precisamente determinada o, por excepción, no se revele por circunstancias extraordinarias, imprevistas y urgentes, la Administración no debe determinarse a contratar, pues falta en rigor la causa o razón del contrato. Pero esto no quiere decir, en modo alguno, porque sea contrario a la buena fe que debe presidir en los contratos, que aquella necesidad no se demostrase, falte la causa de la obligación y sea ésta ineficaz, sino que aquélla es una nota característica de los contratos administrativos, a diferencia de lo que ocurre entre particulares, en los cuales la voluntad es más libre, pues no está subordinada a normas o reglas que la limitan».

¹¹⁹ Vid. la STS, Sala 3.ª, de 10-II-1997 (RJ 1997/1867), referenciada en *infra*, cita n.º 103, pág. 121.

¹²⁰ Vid. por todas, la STS/IV de 10-V-1993, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/1525), donde se califica un despido como improcedente en un supuesto de contratación temporal sucesiva sin que se hiciera constar la modalidad contractual ni la limitación temporal. Asimismo, vid. la STSJ de Canarias, de 7-5-1993 (AS 1993/2258),

contrapunto al principio de conservación del contrato en el sentido expresado en el artículo 1.277 CC, donde se establece que *los contratos deben presumirse*, o finalmente como corolario, en el artículo 1.275 CC, donde se establece que «los contratos sin causa no producen efecto alguno».

2. Las manifestaciones de dependencia laboral en los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración.

Si antes de la entrada en vigor de la LCAP cabía alguna duda sobre la confusión de estos contratos con el arrendamiento civil de servicios ¹²¹, con la nueva regulación (art. 5 LCAP) no cabe ninguna duda: éste es un contrato *típico* de la Administración, y por tanto se descarta para ellos la relación arrendaticia de servicios.

Por otro lado, sabemos que el contrato de trabajo es un tipo especial desgajado del arrendamiento de servicios y que, por tanto, el objeto de la prestación de una de las partes ha de consistir necesariamente en un servicio determinado, es decir, en una obligación de hacer caracterizada no por su resultado sino por la propia actividad que supone.

Pues bien, si en el ámbito laboral se viene concediendo cada vez más importancia al hecho de que el control del empresario, en ciertas profesiones, tiende a ejercerse cada vez más en mayor medida sobre el resultado de la actividad desarrollada, como contraposición a todas aquellas hipótesis en las que la obligación es en sentido estricto de medios, junto al mayor riesgo soportado por el trabajador respecto a su propio trabajo, en los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales, tal y como hemos estudiado en páginas precedentes, el contenido obligacional de la prestación consistirá siempre en una obligación de resultado y no de actividad de tracto continuado, por lo que aquél debe concluir con su realización ¹²².

Sentadas estas premisas básicas y disponiendo ya, a nuestro juicio, de suficientes elementos para poder valorar adecuadamente la presencia o no, en estos contratos, de las notas de dependencia que actualmente se configuran como determinantes en el trazado de la línea divisoria entre el contrato de trabajo y otras figuras afines, abordaremos en este epígrafe las posibles manifestaciones de este requisito sustantivo en las prestaciones que venimos estudiando, como eslabón último en la posible derivación de las mismas hacia el *ager* laboral.

donde se declara improcedente el despido de una persona contratada por un Ayuntamiento que, tras la celebración de un contrato administrativo para personal eventual sin causa, y habiendo superado la duración máxima legal del mismo, formaliza la relación a través de un contrato temporal de fomento de empleo.

¹²¹ Vid. VICENTE LÓPEZ, C. *op. cit.*, pág. 143.

¹²² Vid. por todas, las SsTS/IV de 26-X-92 y de 2-II-1998 (S), dictadas en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/7842 y J 111/1998). Sobre el objeto de la figura civil del arrendamiento de servicios (arts. 1.583 y ss. CC), *vid.* por todas las SsTS/I de 30-III-1992 y de 20-VII-1995, dictadas en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/2306 y 1995/5726).

Constituye hoy lugar común, para doctrina y jurisprudencia ¹²³, considerar la dependencia o subordinación del que presta un servicio a favor de la persona que lo retribuye, como la característica esencial del contrato de trabajo, si bien ésta no se configura ya como una subordinación rigurosa e intensa, sino que, tras haber sido estructurada, primero por la jurisprudencia y luego por las propias normas legales, debe ser entendida su presencia en un sentido flexible y laxo, bastando en principio con que el interesado se encuentre dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona para que pueda operar la presunción contenida en el artículo 8.1 ET.

De este modo, la concurrencia de este requisito debe exigirse en todo caso, en mayor o menor grado, pero siempre que esté presente en la relación entre las partes, pues en caso contrario se corre el peligro de desnaturalizar absolutamente el contrato de trabajo, por lo que se ha señalado, la flexibilización en la exigencia de esta nota debe hacerse de manera rigurosa, modulándose de acuerdo con la categoría profesional del trabajador y la clase de trabajo encomendado.

Resultará por tanto imprescindible analizar las circunstancias que puedan presentarse en cada supuesto concreto ¹²⁴ para determinar cuál es la verdadera naturaleza jurídica del vínculo, sin que quepa establecer normas o principios generales para una determinada profesión o actividad, pues el modo y manera de realización de la misma puede diferir enormemente de unos casos a otros, y no cabe aplicar en todos ellos una misma calificación.

Una vez hechas estas puntualizaciones, convendrá advertir, en primer lugar, que no pueden confundirse las prerrogativas de que dispone la Administración en la contratación administrativa, con el poder de dirección o *ius variandi* que, como todo empresario cuando aquélla actúa como tal, puede ejercer sobre la ejecución y desarrollo de la prestación de que se trate.

¹²³ Puede afirmarse que la nota de dependencia o subordinación es la que «con mayor carga de sentido exterioriza en términos jurídicos la realidad social y económica del trabajo por cuenta ajena», constituyendo el modo juridificado en que dicha prestación se halla sometida a la disciplina común del ordenamiento laboral. Vid. RIVERO LAMAS y GARCÍA BLASCO: «Transporte de cosas y mercancías y contrato de trabajo», RL, tomo II-1987, pág. 36. En esta dirección se confirma la tesis de un sector minoritario de la doctrina que ya hace décadas consideraba la dependencia como criterio, si no único, sí definitorio del contrato de trabajo. Vid. RODRÍGUEZ PIÑERO, M: «La dependencia y la extensión del ámbito del derecho del trabajo», RTSS, n.º 71, 1966, págs. 141 y ss. Desde un punto de vista más directo o expresivo podría identificarse la dependencia en el sentido de «... disponibilidad o puesta a disposición del poder de dirección del empresario de la fuerza-trabajo del trabajador». Vid. SALA FRANCO, T.: *Derecho del Trabajo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 11.ª edic., 1997, pág. 216.

¹²⁴ Es una constante reiterada por la jurisprudencia. Vid. por todas, la STS, Sala 3.ª, de 3-III-1997 (J 372/1997), donde se señala que «debe recordarse que esta Sala, en su Sentencia de 31 de mayo de 1990, ya tuvo ocasión de señalar que la separación entre el contrato de trabajo y el arrendamiento de servicios, muchas veces borrosa y difícil, obliga a valorar en cada caso las circunstancias concretas; y, asimismo, ha de tenerse en cuenta que, por Sentencias de 26 de febrero y 26 de junio de 1986 de la Sala de lo Social, se reconoce el ensanchamiento del ámbito laboral». Efectivamente, la línea divisoria entre el contrato de trabajo y otros de naturaleza análoga no aparece nítida ni en la doctrina científica o jurisprudencial ni en la legislación, ni siquiera en la realidad social, imperando un casuismo en la materia que obliga a atender a las específicas circunstancias concurrentes en cada caso concreto, lo que a veces comporta una incertidumbre jurídica desconcertante, que ha sido tildada como «jurisprudencia de indicios» o de calificación por aproximación. Vid. ANIORTE SANZ, R.: «Delimitación actual del contrato de trabajo y problemas de encuadramiento en Seguridad Social», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos prácticos)*, Ed. Estudios Financieros, n.º 190, enero 1999, pág. 27. Junto a esta «máxima jurisprudencial» de la necesidad de analizar cada caso concreto, señala este último autor otras dos: «la desvinculación judicial de la denominación dada por las partes a la concreta prestación de servicios y la irrelevancia del dato formal».

En efecto, la LCAP regula dichas prerrogativas en su artículo 60, cuya redacción no cambia respecto al contenido del artículo 10 del RD 1465/1985, de 17 de julio, disponiendo que el órgano de contratación tendrá las prerrogativas de interpretar lo convenido, modificar la prestación por conveniencia del servicio y de suspender su ejecución por causa de utilidad pública, indemnizando en su caso los posibles daños y perjuicios ocasionados.

Pero, a diferencia de los contratos de asistencia, donde además de dichas prerrogativas el órgano contratante tendrá la de *dirigir el estudio o servicio*¹²⁵, ni en la norma legal ni en la reglamentaria de los contratos específicos y concretos no habituales se dice nada al respecto, por lo que el poder de dirección de la Administración contratante tendrá en principio que incluirse, si se quiere ejercer, en los correspondientes pliegos de cláusulas, para que tengan fuerza de obligar al contratista.

Ello significa que, para poder apreciarse el mayor o menor grado de intensidad en el sometimiento del contratado al círculo rector del órgano contratante, como manifestación de la dependencia, habrá de estarse al contenido de los pliegos de cláusulas particulares y de prescripciones técnicas, cuyas estipulaciones, según hemos visto, forman parte integrante del contrato.

A este fin, el artículo 4 del RD 1465/1985, de 17 de julio, establece una lista no cerrada sobre los extremos que deberán contener, al menos, dichos pliegos de cláusulas particulares, entre las que podemos destacar a los efectos que ahora nos interesan:

- El objeto concreto del trabajo específico (1.º);
- Condiciones detalladas a que debe ajustarse su ejecución (2.º);
- Plazo de ejecución, que no podrá ser superior a *dos años* (3.º);
- Presupuesto de gasto (4.º);
- Forma de pago del precio del contrato (5.º);
- Penalidades por incumplimiento del plazo y causas de resolución del contrato (6.º);
- Informe del órgano de contratación, justificativo de la insuficiencia, falta de adecuación o conveniencia de no aplicación de los medios personales y materiales para lograr el objetivo que se pretende con el contrato (12.º).

¹²⁵ Dicha potestad se contiene en el artículo 11 del RD 1005/1974, de 4 de abril, que regulaba dichos contratos celebrados con la Administración y que la LCAP, según hemos indicado, mantiene vigente en lo que no se oponga a ella. En este sentido, la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 (RJAL 522/1998, AL, n.º 14, abril 1998), enjuiciando un supuesto de contratación para asistencia celebrada al amparo de dicha norma, señala que el sometimiento a instrucciones en el trabajo excede dicha potestad administrativa.

Con sede en dichas previsiones normativas y, partiendo de los requisitos de solvencia que la LCAP exige a las personas físicas que celebren estos contratos para trabajos específicos y concretos no habituales, cuyas características constarán asimismo en dichos pliegos de cláusulas particulares y de prescripciones técnicas, podemos trazar un perfil del prestador de estos servicios que se caracterizará, inequívocamente, por el rasgo de un alto grado de cualificación o profesionalidad, no pudiendo haber ninguna duda que dicha contratación será fraudulenta cuando el contratado carezca de la solvencia adecuada al objeto contractual. Y así lo ha declarado puntualmente la jurisprudencia al enjuiciar contrataciones administrativas celebradas con mozos, porteros, auxiliares administrativos, etc. ¹²⁶.

Con ello queremos decir que, si en el ámbito laboral se ha venido produciendo una progresiva flexibilización en el significado originario del poder de dirección y organización del empresario, lo que se ha traducido, en última instancia, en una atenuación de la dependencia configurada en el marco del ejercicio potencial o efectivo de dichos poderes, podemos apuntar en principio que la presencia de dicha nota se hallará lógica y claramente mitigada en las prestaciones que constituyen el objeto de estos contratos para trabajos específicos y concretos no habituales.

Como claro ejemplo de esta tendencia, resulta significativa la actitud jurisprudencial ante los *trabajos de investigación* o de los denominados «*trabajos intelectuales*» donde, bien se da margen a que en la prestación de servicios «el trabajador desarrolle sus cualidades», bien se resalta la compatibilidad del contrato de trabajo con «**la autonomía técnica del trabajador**» ¹²⁷.

Asimismo, dichas notas son perfectamente constatables en supuestos de contratación de *profesionales liberales*, donde la dependencia se manifestará no tanto en la ejecución del trabajo como en **la programación** del mismo por parte del empresario o empleador, con lo que también nos encontraremos con una concepción atenuada de este requisito contractual ¹²⁸.

¹²⁶ Vid. por todas, la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 (RJAL 522/1998, AL, n.º 14, abril 1998), donde se remite a las SsTSJ de Canarias, Sala de lo Social, de 15-2-1996 y 26-11-1996. Asimismo, *vid. infra*, cita 97, pág. 120.

¹²⁷ Vid. por todas, la STS, Sala 3.ª, de 16-V-1997 (J 888/1997). Se califica de laboral la relación mantenida entre un Ayuntamiento y 11 profesores de una Escuela Taller de Formación gestionada por aquél, con fundamento en la prestación del trabajo bajo las órdenes del Ayuntamiento, que denominaba como gratificación a las cantidades percibidas por los profesores, realizaban éstos las mismas funciones que otros trabajadores contratados a tiempo parcial y se supeditaba la obtención de una subvención pública para financiar la Escuela a la presentación de los contratos de trabajo.

¹²⁸ Vid. por todas STS/IV de 31-III-1997, dictada en Unificación de doctrina (J 652/1997). En ella se declara la existencia de relación laboral entre un fotógrafo profesional y una empresa editora de un periódico diario, por hallarse previsto y regulado en el artículo 51 de la Ley de Propiedad Intelectual la transmisión al empresario de los derechos de explotación de la obra creada en virtud de una relación laboral, estableciendo que el derecho de autor es independiente, compatible y acumulable con el derecho de propiedad sobre la cosa material a la que está incorporada la creación intelectual. En esta línea, sobre trabajos informativos, *vid.* la STS/IV de 22-IV-1996, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 759/1996). Sobre relaciones laborales en empresas ideológicas o de tendencia, *vid.* BLAT GIMENO, F.: *Relaciones laborales en empresas ideológicas*, MTSS, 1986, pág. 94 y ss. Por contra, se excluye de laboralidad a un corresponsal de Televisión Española en la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 11-3-97 (J 666/1997).

Como clara manifestación de lo que venimos diciendo, en su traslación al contrato para trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración, en la reiterada STSJ de Valencia, de 17-12-1996, sobre una prestación de servicios como psicóloga en la Asesoría Jurídica del Institut Valencià de la Dona, amparada en el RD 1465/1985, de 17 de julio, las manifestaciones de dependencia apreciadas por el Tribunal, entre otras, son las siguientes:

- a) La actora prestaba sus servicios de apoyo y asesoramiento psicológico a todas aquellas personas, especialmente mujeres, que lo solicitasen en el Centro Asesor del Institut de la Dona, que lleva a cabo funciones de orientación y asesoramiento psicológico, habiendo sido creado como una derivación del Servicio Jurídico (compuesto por cuatro abogados y dos asistentes sociales), desarrollando su actividad en los locales de la demandada los lunes y viernes por la mañana y los martes por la tarde;
- b) No obstante no hallarse sometida a órdenes o instrucciones en la concreta realización de su asesoramiento psicológico (antecedente de hecho segundo), señala el Tribunal Superior que ello «no podía ser menos», debido a la necesaria libertad tanto en la técnica como en el trato y tratamiento prescrito a las mujeres que utilizaban sus servicios;
- c) El sometimiento a un control en la fase burocrática de su tarea -emisión de dictámenes, fichas, resúmenes- y a las órdenes de la Directora del Instituto, que supervisaba toda su actividad.

En el mismo sentido se pronuncia la STSJ de Canarias, Sala de lo Social, de 30-3-1998 ¹²⁹, donde se enjuicia un supuesto de prestación de servicios como «técnico especialista en radiofarmacia» en la Consejería de Industria y Comercio del Gobierno de Canarias, teniendo como objeto la realización de los trabajos específicos, concretos y no habituales «la organización y tramitación de expedientes de instalaciones de radiodiagnóstico en el ámbito de la Comunidad Canaria», prestando los servicios de manera ininterrumpida en las oficinas de dicho Organismo, sometida al mismo régimen de jornada, horario (si bien no firmaba los partes de asistencia), vacaciones y sujeción a órdenes del personal directivo de dicho centro, y percibiendo cantidades fijas mensuales en razón del precio a tanto alzado acordado, si bien corrían de su cuenta los gastos económicos derivados del contrato.

Por contra, el Juzgado de lo Social n.º 20 de Madrid, en su Sentencia de 4-12-1996 ¹³⁰, aprecia la excepción de incompetencia de jurisdicción y remite a las partes a la contencioso-administrativa en un supuesto de prestación de servicios para la Consejería de Educación y Cultura de la

¹²⁹ (J 435/1998).

¹³⁰ (RJAL 759/1997, AL, n.º 21, mayo 1997). En este pronunciamiento, tras hacerse un repaso a la línea de doctrina anterior que confluye en la STS/IV de 28-II-1992, dictada en unificación de doctrina (RJ 1992/1805), mencionando también, en sentido contrario, la STS de 26-X-1992, también dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1992/7842), finalmente se decanta por la primera línea mencionada al estimar que en el caso de autos las disfunciones observadas (la continuación en la prestación sin específica cobertura contractual) no alteran la naturaleza administrativa de la relación, por no resultar éstas notorias. Sobre las líneas de doctrina que cita dicho pronunciamiento *vid. infra*, citas núms. 11 (pág. 90) y 7 (pág. 89).

Comunidad de Madrid, formalizada al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio, en la que el actor no tenía horario fijo y no fichaba en contra de lo que hacía el personal funcionario y laboral, prestando sus servicios a través de diversos contratos, e incluso continuando prestándolos sin cobertura contractual y presentando facturas por sus trabajos, que le eran abonadas mediante el sistema de pago anticipado.

En idéntica línea que la anterior se pronuncia la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 23-1-1997, recurrida posteriormente en casación y también desestimada por el Alto Tribunal en su STS/IV de 19-I-1998 ¹³¹, donde se enjuiciaba una prestación de servicios en la Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid, mediante contratos sucesivos celebrados al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio.

Conforme a las condiciones del pliego de cláusulas correspondientes, se considera probado que el actor daba cuatro horas diarias de clases, salvo períodos vacacionales. Tras presentar certificación definitiva de ejecución de su trabajo, continuó sin embargo, algún tiempo más desarrollando su actividad hasta que no se le dejó hacerlo a partir de una fecha determinada, por lo que interpuso demanda por despido. El Alto Tribunal no aprecia contradicción con la aportada como de contraste, por cuanto en ésta se parte de una relación laboral inicial sustituida, sin solución de continuidad, por contratos administrativos en los que los trabajadores continúan desarrollando las mismas funciones; sin embargo, en la recurrida la relación se inicia mediante contrato administrativo que, después de tres años y medio, se continuó la relación mediante sucesivos contratos laborales de interinidad.

Deteniéndonos en la casuística de estos pronunciamientos, puede observarse la presencia de algunos elementos que hacen pensar en el arrendamiento de servicios, a cuya apariencia podría coadyuvar el hecho de que en los pliegos de cláusulas particulares, bien se hubiese pactado que las correspondientes cuotas del Régimen Especial de la Seguridad Social fuesen de cuenta del contratista, bien que el abono de la totalidad del precio convenido se materializase a la terminación del trabajo, a tanto alzado anual o repartido por meses, repercutiendo el IVA y deduciendo el IRPF correspondiente.

Para desmentir esa primera impresión inicial, la jurisprudencia ha señalado en este sentido la irrelevancia, por sí solos, de dichos datos, típicos de una relación arrendaticia de servicios, para desvirtuar la calificación de una relación como laboral: tanto del alta en el RETA o en el Impuesto de

¹³¹ (RJAL 806/1997, AL, n.º 22, junio 1997) y (RJ 1998/995). El juzgado de instancia había apreciado la excepción de incompetencia de jurisdicción y la Sala ratifica en suplicación tal criterio, aplicando la doctrina ya mencionada relativa a la no consideración de irregularidad «grave o patente» la prolongación en el tiempo más allá de la duración prevista en el RD 1465/1985». Por su parte, el Alto Tribunal desestima el recurso de casación por no apreciar contradicción con la invocada (STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 4-5-1993), donde la Comunidad de Madrid había contratado administrativamente en forma sucesiva con dos empresas la distribución de correspondencia, viniendo los actores desde entonces prestando dichos servicios, así como de atención e información al público, introducción de datos y manejo de terminal en el ordenador, si bien al cabo de dos años contrataron a título individual, una de las actoras como autónoma y los otros dos mediante contratos administrativos que finalizaron antes de ser despedidos, si bien continuaban prestando servicios en el momento de dictarse la resolución judicial mediante contratos eventuales.

Actividades Económicas ¹³², la mera existencia de un contrato de arrendamiento de servicios o la práctica de retenciones por IRPF, así como el ejercicio de determinadas actividades profesionales que están exentas del impuesto del IVA ¹³³, considerándose asimismo intrascendentes otros datos como el cobro de honorarios por cada trabajo realizado con aplicación de IVA, la no percepción de pagas extraordinarias o la ausencia de período vacacional pagado por la empresa ¹³⁴, la falta de abono por gastos de material o de dietas, etc.

Sin embargo, la frecuente presencia de dichas notas en numerosas prestaciones de servicios confirma un hecho constatado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia: en el momento actual, múltiples formas de trabajo asalariado son efectuadas de manera personal y directa por un sujeto vinculado contractualmente donde concurre también, aunque de forma aislada, alguno de los elementos sustantivos que configuran la relación jurídico-laboral. O dicho de otro modo, si cabe hablar de trabajo autónomo por cuenta ajena, otro tanto puede decirse del trabajo dependiente prestado por cuenta propia o, como prefiere matizar terminológicamente alguna opinión doctrinal, de forma «para-subordinada» ¹³⁵, en clara ruptura, en cualquier caso, de la correlación tradicional que se ha hecho de estos términos.

Al hilo de esta constatación y, teniendo en cuenta los criterios jurisprudenciales que se manejan acerca del requisito contractual de la subordinación laboral, podemos afirmar, sin ningún género de duda, que el abanico de posibilidades que se pueden presentar es enorme: desde la ya antigua construcción doctrinal de los denominados «*falsos autónomos*» ¹³⁶ hasta la formulación de la teoría del «*contratante débil*», expresión referida al resultado final de *dependencia económica*, que no

¹³² Vid. por todas SsTS, Sala 3.ª, de 3-III-1997, 11-III-1997, 18-III-1997 y 22-IV-1997 (J 371/1997, J 380/1997, J 381/1997 y J 716/1997). En estos pronunciamientos se señala que la mera alta en la licencia fiscal ni desvirtúa la relación laboral ni supone base probatoria que acredite un rendimiento económico, siendo únicamente «un acto formal carente en sí mismo de contenido productivo». Asimismo, en esta misma línea vid. las SsTSJ de Navarra, Sala de lo Social, de 17-3-1997 y 29-9-1997 (J 678/1997 y J 1319/1997).

¹³³ Vid. por todas SsTS, Sala 3.ª, de 3-III-97 y 6-V-1997 (J 372/1997 y J 881/1997).

¹³⁴ Vid. por todas STSJ de Canarias, Sala de lo Social, de 12-9-1997 (J 1445/1997).

¹³⁵ Vid. RUIZ CASTILLO, M.: «Delimitación subjetiva del Derecho del Trabajo. Un interrogante específico: el trabajo "para-subordinado"». RL, Tomo I-1991, pág. 57. Para esta autora, la disfuncionalidad resultante de la multiplicación y diversificación de las formas jurídicas de contratación de prestaciones personales de trabajo, «encontrarían mejor acomodo en una categoría jurídica como la del trabajo parasubordinado. Nos encontraríamos así con una inclusión generalizada en el Derecho del Trabajo de todos aquellos trabajadores que no lo son por cuenta propia y, al mismo tiempo, con una diversificación del contenido normativo».

¹³⁶ Vid. por todas la STS, Sala 3.ª, de 4-II-1997 (J 274/1997), donde se recoge dicha doctrina y se afirma que no pueden considerarse como trabajadores autónomos quienes realizan su trabajo sin existir diferencia cualitativa entre su labor y el resto de plantilla en situación regular en la empresa, lo que es perfectamente aplicable a aquellos supuestos de contratación para trabajos específicos y concretos no habituales donde, según hemos visto, los así contratados realizan las mismas funciones que otros trabajadores del centro de trabajo correspondiente al órgano administrativo contratante. Así por ejemplo, en la STS/IV (S), de 2-II-1998, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 111/1998), la recurrente realizaba tareas en la Comunidad de Madrid con la categoría de «Coordinadora de Actividades Culturales» en «idénticas condiciones que las de las otras trabajadoras del mismo», realizando funciones que eran las normales del mismo.

jurídica, del contratante que realiza una determinada prestación de servicios y que, en última instancia, alude al marcado desequilibrio que frecuentemente se produce en la balanza contractual de las partes de la relación jurídica, señalándose como una de las causas fundamentales de dicho desequilibrio la masificación de las profesiones liberales.

En este marco general, la STS/IV de 22-IV-1996, dictada en Casación para Unificación de doctrina ¹³⁷, dirimiendo la naturaleza laboral o civil de una prestación de servicios consistente en la realización de trabajos informativos, se decanta finalmente por la primera en base a los siguientes circunstancias fácticas:

- a) La concurrencia de una estricta dirección de los trabajos informativos a realizar, que vinieron verificándose a través de un programa informático confeccionado por la empresa;
- b) El control de dichos trabajos mediante comunicación directa con las personas respecto de las que se solicitaba información;
- c) La penalización del retraso o incumplimiento del trabajo encomendado;
- d) La asignación a los trabajadores de determinadas formas de actuación;
- e) La asunción en propiedad por la empresa de los trabajos realizados, sin que aquéllos pudieran disponer de los mismos en favor de otras empresas o comercializarlos.

Con ello quiere significarse que, si el arrendamiento de servicios comporta en sí mismo una «libertad de actuación profesional» por parte del arrendatario, la ausencia de esta nota se muestra como determinante a la hora de enjuiciar el caso concreto por la jurisdicción social ¹³⁸, lo que resulta perfectamente trasladable a las prestaciones de servicios que disciplina el artículo 5.2 de la LCAP y el RD 1465/1985, de 17 de julio.

Abundando en estos criterios jurisprudenciales, resulta especialmente relevante en nuestra opinión la STS/IV de 8-X-1992, dictada en Casación para Unificación de doctrina ¹³⁹, donde se declara la naturaleza laboral de un perito tasador de una compañía de seguros con fundamento en las siguientes notas:

¹³⁷ (J 759/1996).

¹³⁸ Vid. SsTSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 8-10-1998 (RJAL 256/1999, AL, n.º 6, febrero 1999), donde se declara improcedente el despido de un fotógrafo y archivero en el Gabinete de prensa de una empresa; y de Andalucía, de 6-II-1998 (J 611/1998), que califica de laboral una prestación de servicios como Abogada de empresa sometida a horario fijo de oficina, desarrollando su actividad en las dependencias y con los medios materiales de la empresa y bajo las órdenes e instrucciones del administrador único de la misma, percibiendo como retribución una compensación económica fija mensual y asumiendo la sociedad mercantil el riesgo empresarial del cobro de la clientela y del pago de los gastos.

¹³⁹ (RJ 1992/7622). Tuvo como Ponente al Magistrado Sr. Martín Valverde, y aun admitiendo que el trabajo de valoración de daños de los peritos tasadores de seguros, como otros muchos de carácter profesional, puede realizarse tanto en régimen laboral como en régimen de ejercicio libre, estima en el caso concreto la naturaleza laboral por desarrollarse éste en un claro régimen de dependencia.

- a) Es la compañía y no los peritos quien programa el trabajo, mediante la asignación y rotación de zonas;
- b) La exigencia de recogida y entrega diaria de partes de inspección y tasación de vehículos, llevándose además a cabo la ordenación del trabajo mediante directrices y comunicaciones de régimen interior, detalladas y minuciosas, «que exceden claramente lo que sería la mera concreción del objeto del contrato».
- c) La aceptación o rechazo de las peritaciones encargadas no dependía de la voluntad de los profesionales, que tampoco participan en la fijación del baremo de sus llamados «honorarios», sino que se adhieren al determinado por la empresa.
- d) El trabajo de los peritos era coordinado por un jefe de inspección de la compañía, que supervisaba y controlaba su actuación técnica.

En sentido contrario, la STSJ de Cataluña, Sala de lo Social, de 19-11-1998 ¹⁴⁰, declara no laboral la relación entre un médico, de alta en el RETA y que venía percibiendo su retribución mediante facturas con inclusión de IVA, que prestaba sus servicios asistenciales en una empresa titular de dos residencias geriátricas en las siguientes condiciones:

- a) Acudía un día a la semana a pasar consulta a cada una de las residencias, comprometiéndose a atender también cualquier urgencia;
- b) Si bien utilizaba las instalaciones y medios materiales propios de la demandada, podía variar libremente el día de consulta y en caso de no poder acudir personalmente enviaba a otros profesionales con los que participaba en sociedad mercantil dedicada a la actividad de prestación de servicios médicos, por lo que desaparece absolutamente el elemento personal que caracteriza toda relación laboral.

La sentencia concluye que, de «la amplia libertad en su ejercicio profesional» y «la posibilidad de ser sustituido» ¹⁴¹, se desprende que «no estaba sometido al círculo rector y organicista del empresario con la intensidad mínimamente exigible para entender que estamos ante una relación laboral».

Como síntesis de lo que venimos diciendo, en su traslación a estos contratos administrativos, acudiremos a la STSJ de Madrid, Sala de lo Social, de 9-10-1997 ¹⁴², donde se plantea un supuesto de contrataciones administrativas al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio, y del RD 1005/1974,

¹⁴⁰ (RJAL 420/1999, AL, n.º 10, marzo 1999).

¹⁴¹ Vid. por todas, las SsTS/IV de 30-VI-1986, 18-VII-1986 y 6-V-1987, RJ 1986/3760, RJ 1986/4527 y RJ 1987/3248). Más recientemente, la STSJ de Extremadura, de 25-9-1997 (J 1309/1997), donde se compendia la doctrina jurisprudencial referente a esta cuestión.

¹⁴² (RJAL 522/1998, AL, n.º 14, abril 1998).

de 4 de abril, de contratos de asistencia celebrados con empresas consultoras o de servicios, para prestar sus servicios en el Centro de Investigaciones Sociológicas de la Comunidad de Madrid. En dicho pronunciamiento se concentran las manifestaciones de dependencia laboral en las siguientes notas:

a) Respecto a los contratos de consultoría y asistencia:

- La carencia de organización con elementos personales y materiales suficientes para la debida ejecución del contrato (art. 2 RD 1005/1974, de 4 de abril);
- El sometimiento a instrucciones en el trabajo, lo que excede de la potestad administrativa de dirigir la obra o servicio (art. 11 RD 1005/1974, de 4 de abril);

b) Respecto a los contratos para trabajos específicos y concretos no habituales:

- El desarrollo de su cometido en unión del restante personal y en semejantes condiciones, llegando incluso a realizar funciones de atención al público;
- El sometimiento al poder directivo en todo lo que se refiere al tiempo de trabajo (jornada, horario, permisos, vacaciones).

En la misma dirección se pronuncia la STS/IV de 24-IV-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina ¹⁴³, donde se enjuicia un supuesto en el que se utilizan contratos administrativos amparados en el RD 1005/1974, de 4 de abril, significativamente concertados con una Comunidad de Bienes constituida por las propias actoras que, posteriormente, serían contratadas individual y sucesivamente por la Administración contratante, acogéndose ésta al RD 1465/1985, de 17 de julio. En estos supuestos, la categoría de las trabajadoras era la de «Educatoras», y entre el conjunto funciones genéricas y difusas encomendadas a éstas se comprendían «todas aquellas que pudiera atribuirles el Director de la Granja Escuela para el desarrollo del proyecto educativo».

También en los supuestos enjuiciados en las SsTS/IV de 27-IV-1998 y 24-IX-1998, ambas dictadas en Casación para Unificación de doctrina ¹⁴⁴, se declaran laborales servicios prestados como «Educatores»: el primero, en un internado de niños dependiente del Ayuntamiento de Madrid, de

¹⁴³ (J 780/1997).

¹⁴⁴ (J 530/98 y RJAL 62 /1999, AL n.º 2, enero-1999). En el primer pronunciamiento mencionado se analiza como sentencia de contraste la STS/IV de 22-IV-1996, donde los actores comenzaron a prestar servicios para el Ayuntamiento de Madrid, con la categoría profesional de profesores de EGB en el centro de educación permanente de adultos de dicho organismo, mediante contratos laborales, y a partir del curso 1988/1989 pasaron a prestar sus funciones en régimen de servicios de adjudicación directa con el fin de impartir los cursos de educación permanente de adultos al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio.

quienes se ocupaba de modo permanente el demandante, una vez aquéllos finalizaban sus horas lectivas; y el segundo, en la Consejería de Salud e Integración Social de la Comunidad de Madrid y dentro del Plan Regional sobre Drogas.

En ambos casos, la prestación se desarrollaba bajo las directrices del responsable del Centro: en el primero, del Director del internado; y en el segundo bajo las órdenes del Director General del Plan Antidroga, con obligación de cumplir un horario de mañana y tarde y dentro de la disciplina de prestación de servicio existente en el Área de Reinserción del Plan Regional Antidrogas.

Por último, cabrá referenciar las SsTS/IV de 10-II-1998 ¹⁴⁵ y de 13-VII-1998 ¹⁴⁶ dictadas ambas en Casación para Unificación de doctrina, en las que, asimismo, se declara la competencia del orden jurisdiccional social en supuestos de contratación al amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio.

La primera de ellas, no obstante no apreciar contradicción con la sentencia invocada como de contraste ¹⁴⁷, resulta sumamente gráfica, por una parte, cuando en su Fundamento de Derecho Único dice, textualmente: «En el segundo (motivo de recurso) se invoca lo que la parte recurrente denomina "*la vis atractiva*" del ordenamiento administrativo (...)»; y, por otra parte, al afirmar que «el recurso carecería de contenido casacional, pues es contrario al criterio unificado que esta Sala ha establecido en su Sentencia de 2 de febrero de 1998, dictada en Sala General precisamente para superar discrepancias anteriores».

El segundo pronunciamiento, por su parte, apreciando identidad de supuestos entre la recurrida y la invocada ¹⁴⁸, señala que las prestaciones de servicios enjuiciadas, no obstante «parecer referirse a tareas especiales y servicios concretos y temporales necesarios para la Administración Pública (...), la realidad era que estaban dedicados a necesidades concretas y a tareas permanentes de la Comunidad Autónoma».

¹⁴⁵ (RJ 1998/2208). Tuvo como Ponente al Magistrado Sr. Desdentado Bonete, y en ella se desestima el recurso interpuesto por la Consejería de Pesca y Transportes de la Comunidad Autónoma de Canarias contra la Sentencia del TSJ de Canarias de 18-2-1997.

¹⁴⁶ (J 999/1998). Tuvo como Ponente al Magistrado Sr. Marín Correa.

¹⁴⁷ Vid. STS/IV de 17-III-1997, dictada en Casación para Unificación de doctrina (RJ 1997/2558). También fue su Ponente el Magistrado Sr. Marín Correa, y en ella se declara la incompetencia de jurisdicción, casando y anulando la dictada en suplicación que declaraba la naturaleza laboral de una prestación de servicios sucesivamente acogida a dichos contratos administrativos durante años en virtud de la doctrina ya señalada de la naturaleza administrativa de la relación tras el nombramiento como funcionario interino.

¹⁴⁸ Se trata precisamente de la anteriormente comentada STS/IV de 24-IV-97, dictada en Casación para Unificación de doctrina (J 780/1997).

V. CONCLUSIONES

Una vez abstraídas las notas y apuntes contenidos en las páginas que anteceden, finalizaremos este estudio vertiendo las siguientes reflexiones a modo de síntesis.

1. Sobre la regulación de estos contratos para trabajos específicos y concretos no habituales en el marco de la problemática de la contratación de personal por las Administraciones Públicas.

PRIMERA. Concebido ya como contrato «instrumental» por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, al crearlo en su concepción original junto al de colaboración temporal, el contrato para trabajos específicos y concretos no habituales fue utilizado, en principio, a la sombra del contrato de asistencia técnica, en el ámbito de la legislación de contratos del Estado, donde sin aparecer de manera autónoma, tenía un carácter residual y complementario del contrato de obras y, más concretamente, del de dirección y supervisión de obras, destinado a personal cualificado (funcionario o contratado) que ejerciese dichas funciones representando a la Administración, sin perjuicio de que ésta pudiese acudir a la contratación civil o mercantil.

SEGUNDA. El protagonismo alcanzado posteriormente por dicha figura contractual debe residenciarse en el proceso de reforma operado en 1984, tanto en el ámbito de la función pública (LRFPP), donde se confirma de manera explícita la progresiva laboralización del personal al servicio de las Administraciones Públicas, como en el mercado de trabajo de carácter jurídico-privado, al que también pueden acogerse aquéllas, donde se procede al desarrollo normativo de los artículos 15 y 17 del ET y se estructura la contratación temporal en nuestro país.

Concretamente, la relevancia de este contrato se sitúa en la disposición adicional 4.^a de la LRFPP que, al tiempo de prohibir en su apartado primero la celebración de contratos de colaboración temporal en régimen de Derecho administrativo, abre la puerta legal en su apartado segundo a dichos contratos para trabajos específicos y concretos no habituales, habilitando así su exclusión del ámbito laboral, regulados posteriormente en el RD 1465/1985, de 17 de julio.

TERCERA. La regulación autónoma de dichos contratos debe inscribirse, asimismo, en el marco de las más que fundadas reticencias, mostradas por la doctrina y la jurisprudencia, en torno a las hipótesis del fraude que supondría el hecho de que las eventuales irregularidades producidas en la contratación administrativa convirtieran en laborales los puestos reservados para la función pública, así como en el ámbito laboral aquéllas pudiesen originar derechos de permanencia y fijeza.

Dichos recelos dieron paso a un homogéneo y estable cuerpo de doctrina unificadora que, inciendiendo sobre el «carácter imperativo» y la prevalencia de los principios constitucionales que garantizan el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, excepcionó en este ámbito la plena aplicación de las consecuencias que el legislador ha previsto ante las eventuales irregularidades que

puedan producirse, tanto en el campo de la contratación laboral temporal, enmarcadas por el principio constitucional de estabilidad en el empleo (art. 35.2 CE), como en aquellos supuestos de utilización indebida de la figura que hemos estudiado, presididas por la presunción de laboralidad que contempla el artículo 8.1 ET.

No obstante la plausible exégesis vertida por dicho cuerpo de doctrina, reafirmada hoy, no sin fuertes discrepancias, por nuestro más Alto Tribunal en el terreno de la contratación laboral de carácter temporal en las Administraciones Públicas, la impronta marcada por sus criterios sumamente restrictivos a la presunción de laboralidad de dichas prestaciones de servicios, si bien pudieron poner un freno a la vía de fraude detectada, provocó indirectamente unos efectos no deseados que, en puridad, sólo pueden ser imputables a la férula y vorágine inercial administrativa, a cuya utilización indiscriminada y abusiva de esta figura contractual pudo aquélla coadyuvar, toda vez que dicha doctrina, enfrentada al certeramente tildado de «fraude del fraude de ley», dejaba a la Administración las manos libres para elegir, a conveniencia, el régimen jurídico que estimase oportuno para la contratación de servicios profesionales: ora laboral, por vía del artículo 15 LRFP, ora administrativo, a través de la figura que hemos estudiado, ora a través del Derecho común, mediante el arrendamiento civil de servicios o, de forma arbitraria e inopinada, la combinación de todas ellas mediante su intercalación o sucesión.

CUARTA. La generalización y utilización masiva de este contrato, que en su traslación al ámbito laboral resulta perfectamente identificable con el de obra o servicio determinado, obedece además a otra serie de razones que, no obstante inscribirse en factores estructurales de diversa índole socio-política o económica (la asimilación por las Administraciones Públicas de los fenómenos de descentralización productiva; la consolidación del proceso autonómico y el protagonismo y autonomía de las Entidades Locales en la gestión directa de servicios públicos; la fragmentación del empleo y la masificación de las profesiones laborales, etc.), podemos resumir, respecto de los aspectos jurídicos que aquí nos interesan, en las siguientes:

- La flexibilidad del régimen jurídico de estos contratos en cuanto a la posibilidad de adjudicación directa por el órgano contratante, pudiendo incluso excluirse la promoción de la concurrencia de la oferta;
- La *cuasi* autonormación por el órgano contratante en cuanto al contenido obligacional de estos contratos, mediante los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas como parte integrante del contrato;
- Las mayores garantías que ofrece el régimen administrativo respecto del laboral, desde el punto de vista del afianzamiento, responsabilidad, exigencias concretas de solvencia y la posibilidad de configurar dicho contrato como una obligación de resultado y no de actividad, como sería lo normal en el campo laboral, resultando asimismo más idónea que la contratación civil, donde rige el principio de igualdad entre las partes, a diferencia del contrato administrativo donde la Administración está investida de prerrogativas exorbitantes.

QUINTA. Con su nueva regulación contenida en la LCAP, cuya publicación vino motivada por imperativo de las Directivas Comunitarias sobre aplicación del principio de libertad de concurrencia en la contratación pública, dicho contrato es elevado de rango normativo y se convierte en un contrato *típico* de la Administración, por lo que se desecha la figura civil del arrendamiento de servicios cuando se trate de la realización de los trabajos que aquél disciplina.

No obstante introducirse mayores garantías en cuanto al principio de libertad de concurrencia y de publicidad de dichos contratos, se permite asimismo su celebración mediante el procedimiento negociado sin publicidad, además de otras especialidades y excepciones respecto del régimen general de contratación, residenciadas no tanto en el objeto del contrato como en las características personales del contratista, en razón de su titulación académica o profesional o su pertenencia a un determinado Colegio profesional y, en general, los requisitos de solvencia necesarios para la realización de los trabajos denominados «*intelectuales*» que son, según hemos visto, los más abundantes en la casuística enjuiciada por nuestros tribunales.

Por último, cabe subrayar que la LCAP consolida las facultades de ejecución y desarrollo normativo en este ámbito de las Administraciones Autonómica y Local, esta última sobre todo a través de la posibilidad de aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas que, en virtud del principio de libertad de pactos que rige en la contratación administrativa, constituyen una auténtica regulación al formar parte integrante de estos contratos.

2. Sobre las interpretaciones jurisprudenciales acerca de los requisitos sustantivos de estos contratos y su posible derivación hacia el régimen laboral.

PRIMERA. Las Administraciones Públicas podrán contratar, con carácter excepcional, al amparo del artículo 5.2 LCAP (art. 1 RD 1465/1985, de 17 de julio) la realización de trabajos específicos y concretos no habituales, siempre que el objeto de los mismos no pueda ser atendido por la labor ordinaria de los órganos administrativos, por insuficiencia o falta de adecuación de los medios personales y materiales, lo que en todo caso deberá justificarse en la tramitación del procedimiento administrativo de contratación.

Ahora bien, constituirá un fraude normativo de la Administración contratante que, por tanto, no conseguirá evitar que la relación entre las partes sea de naturaleza laboral, produciéndose por tanto los efectos que aquélla ha tratado de eludir, cuando no se observe la forma escrita en estos contratos o cuando, amparándose formalmente en la norma precitada, el objeto del contrato consista en un servicio determinado de duración indefinida o se trate de un conjunto difuso o genérico de actividades, o de trabajos normales y permanentes, no específicos, de tracto continuado o inherentes al objeto y funciones que el órgano administrativo contratante tenga atribuidas, y además existan manifestaciones de dependencia laboral.

SEGUNDA. Esta tesis ha sido confirmada recientemente por una notoria doctrina unificadora que, superando criterios anteriores, se ha mostrado favorable a declarar la competencia del orden jurisdiccional social cuando se trata de conocer de las irregularidades observadas en la contratación administrativa, entrando en el fondo del asunto y calificando de laboral la relación *inter partes*, independientemente de su forma, aun cuando todos los contratos revestían pretendida forma administrativa, e incluso cuando en el momento de la interposición de la demanda el actor estaba unido a la Administración demandada mediante contrato administrativo formulado al pretendido amparo del RD 1465/1985, de 17 de julio.

TERCERA. A nuestro juicio, este importante cambio o giro en la orientación de la jurisprudencia, al tiempo que consigue dar estabilidad a los criterios alcanzados por nuestro más Alto Tribunal en este terreno, supone, en bien de la seguridad jurídica, un freno a las prácticas abusivas mostradas por las Administraciones Públicas cuando, no tanto siguiendo los dictados del interés general como adoptando criterios de eficacia estrictamente empresariales, elige a su conveniencia acudir a esta figura contractual sin observar rigurosamente, en virtud del principio de legalidad, las normas que, en última instancia, justifican la exclusión del ámbito laboral de las prestaciones de servicios que constituyen su objeto.

CUARTA. Cabe por ello esperar que, al hilo del fenómeno conocido como de «*reacción de la ley frente a la sentencia*», se produzca una adecuada respuesta legislativa ¹⁴⁹ que, en nuestra modesta opinión, debería tener en cuenta las siguientes notas:

- Cualquier solución que se adopte debe pasar necesariamente porque la Administración cumpla en su esfera interna determinadas «*prevenciones administrativas*», tanto cuando salga al mercado de trabajo a realizar determinada contratación o trate de resolver la que hubiere asumido, evitándose así el papel de autodefensa que a veces parece adoptar frente a compromisos laborales.

Pues no son sino «*prevenciones administrativas*» las exigencias de responsabilidad que al caso imponen las leyes presupuestarias anuales, cuando regulan la contratación de personal laboral según las prescripciones de los artículos 15 y 17 ET, haciendo recaer aquélla sobre los órganos administrativos contratantes cuando incumplan las formalidades exigidas por dicha regulación o cuando se destine a los trabajadores contratados a funciones distintas de las convenidas, pudiendo generarse con ello derechos de permanencia.

- Junto a esta apelación al *principio de responsabilidad*, creemos que podría contribuir a «mediar» o «conciliar» en la tensión producida entre los reiterados principios de legalidad y de acceso a los puestos de trabajo públicos, una llamada de atención a la consolidada doc-

¹⁴⁹ Tal y como se apuntó en la introducción de este estudio, dicha reacción se ha producido recientemente, tras la publicación de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre (BOE del 29), de modificación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, entrando aquélla en vigor trascurridos tres meses desde su publicación.

trina civil que, ante el conflicto entre *seguridad jurídica* y *justicia*, se ha decidido prudentialmente y según los casos y circunstancias, por la vía de la *equidad* y el acogimiento del *principio de la buena fe*. Y ello porque, no obstante tratarse de principios subsidiarios en nuestro ordenamiento y, por lo tanto, sólo aplicables en defecto de precepto expreso, en el ámbito contractual que hemos estudiado actuarían como protección a la apariencia jurídica formal motivada por la conducta de la Administración en sus relaciones jurídicas bilaterales.

QUINTA. En cualquier caso, tanto si se trata de la contratación de personal en la esfera del funcionamiento interno del propio aparato administrativo, como de la transferencia al exterior de determinados servicios que las Administraciones Públicas tienen encomendados, ciertamente ello no podrá utilizarse como vía de escape de los condicionantes impuestos por los principios constitucionales que garantizan el acceso a dichos puestos en condiciones de igualdad, pero tampoco podrá hacerse en perjuicio o detrimento de los derechos y garantías que con carácter general tienen reconocidos los trabajadores, invocándose sin más la tutela del interés general cuando a veces éste se confunde con el de la propia Administración al actuar como empresario, pues de otro modo no se produciría sino una huida del Derecho del Trabajo o, lisa y llanamente, una huida del Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Además de la bibliografía expresamente referenciada a través de las notas a pie de página, el autor ha consultado:

AA.VV.: *Derecho del Trabajo* (dir. por T. SALA FRANCO), 11.ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

AA.VV.: *Curso de Derecho del Trabajo* (J.M. RAMÍREZ MARTÍNEZ, J. GARCÍA ORTEGA y T. SALA FRANCO), 3.ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.

AA.VV.: *Derecho del Trabajo* (MARTÍN VALVERDE; RODRÍGUEZ-SAÑUDO; GARCÍA MURCIA), Tecnos, 4.ª edic., Madrid, 1995.

AA.VV.: *Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva. La reforma laboral de 1997* (coord. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., VALDÉS DAL-RÉ, F. y CASAS BAAMONDE, M.E.), Tecnos, Madrid, 1998.

ALONSO OLEA-CASAS BAAMONDE: *Derecho del Trabajo*, 14.ª edic., FDUCM, Madrid, 1995.

- ARROYO YANES, L.M.: *El funcionario interino*. Tecnos, Madrid, 1996.
- CARRATALA TERUEL-LABADO SANTIAGO: «Los efectos de la irregular contratación laboral por la Administración Pública», *TSCISS*, núm. 13, 1993.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M.: «Trabajadores indefinidos no fijos de plantilla: la incidencia de la norma administrativa en la contratación temporal irregular de la Administración Pública». *RDS*, n.º 4, 1998.
- DEL ARCO TORRES, M.A. y PONS GONZÁLEZ, M.: *Derecho de la contratación (Aspectos administrativos, civiles y penales)*. Comares, Granada, 1993.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1995.
- GOERLICH PESET, J.M., VEGA LÓPEZ, J.: «¿Una nueva categoría de personal laboral al servicio de la Administración Pública? Los trabajadores indefinidos no fijos de plantilla». *RL*, n.º 11, 1998.
- LANDA ZAPIRAIN, J.P.: *La contratación laboral temporal en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1993.
- LÓPEZ GANDÍA, J.: *Contrato de trabajo y otras figuras afines*. Tirant lo Blanch. Valencia, febrero 1999.
- LÓPEZ GÓMEZ, J.M.: *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones Públicas*. Tecnos, Madrid, 1995.
- MARTÍNEZ DE LA PEDRAJA ABARCA, A.: «¿Por qué se insiste en enfrentar el Derecho laboral con los principios constitucionales de acceso a los puestos de trabajo en las Administraciones Públicas?». *Actualidad Aranzadi*, julio 1997.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, M.P.: «Los contratos administrativos para trabajos específicos: naturaleza, régimen jurídico y delimitación de los contratos laborales para obra o servicio determinado». *Temas Laborales*, n.º 41, 1997.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo*, Valencia, 1996.
- MORENO DEL TORO, C.: «Contrato de trabajo y autonomía de la voluntad», *RL*, n.º 12, 1996.
- OJEDA AVILÉS, A.: *Los acuerdos de estabilización del personal temporal en las Administraciones públicas*. Comares, Granada, 1998.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F.: «El trabajador subordinado como tipo contractual», *DL*, n.º 39, 1993.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F.: «La flexibilidad y la doctrina: una extraña pareja», *RL*, Tomo I-91.

- PÉREZ LUNO, A.E.: *La seguridad jurídica*, Barcelona, 1991.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: *La presunción de existencia del contrato de trabajo*. Civitas, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER M.: «La voluntad de las partes en la calificación del contrato de trabajo», *RL*, n.º 18, 1996.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER M.: «La emancipación del Derecho del Trabajo del Derecho Civil», *RL*, n.º 21, 1996.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER M.: «Constitución, legalidad y seguridad jurídica». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 1, Madrid, 1997.
- SALA FRANCO, T.: *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*, Madrid, 1989.
- SALA FRANCO, T.: «La contratación temporal en la Administración Pública», *RPJ*, n.º 3, 1986.
- SALA FRANCO-RAMÍREZ MARTÍNEZ: «La carrera profesional del personal laboral de la Administración Pública», *DA*, n.ºs 210-211, 1987.
- SÁNCHEZ ICART: «Contratación laboral por la Administración: consecuencias jurídicas del incumplimiento de la normativa aplicable», *RL*, n.º 14, 1994.
- SEMPERE NAVARRO, A.; CARDENAL CARRO, M.: «Los contratos temporales ordinarios en el ordenamiento laboral». *La ley-Actualidad*, Madrid, 1996.