

introducción o variación de los sistemas de organización del trabajo y rendimientos. Pero muy especialmente es una regulación que se aparta de las previsiones que contempla la normativa vigente.

No se establecen modelos procedimentales unitarios de modificación sustancial, pero las referencias, en la mayoría de las ocasiones implícitas, no se han hecho eco de la reforma legislativa desde el análisis comparativo de los múltiples aspectos a considerar: intervención de los representantes, modificaciones individuales o colectivas, etc. Todo ello hace imposible encontrar algún punto de vista que permita la clasificación de los convenios por lo que deberíamos limitarnos a la pura descripción de los contenidos. Tarea imposible de abordar aquí y ahora.

Señalemos, no obstante, que:

– El del Textil es el único convenio que distingue (como ya lo hiciera el convenio del 91) entre modificaciones sustanciales y no sustanciales. Para las primeras remite al art. 41 ET y para las segundas fija la competencia unilateral de la empresa. Por materias concretas, en este mismo convenio, suele existir remisión a las disposiciones legales, con lo que debe entenderse integrada la remisión al art. 41 ET.

– Lácteas tampoco plantea problemas porque remite en bloque al art. 41 del Estatuto.

Fuera de estos casos, repetimos, absoluta heterogeneidad: acuerdo con los representantes como condición obligatoria para algún aspecto concreto de modificación, o decisión unilateral de la empresa sin sujeción a procedimiento en otros casos, o incluso intervención de los representantes subordinada a la no aceptación de la modificación por los trabajadores afectados.

Para concluir referimos a los supuestos de modificación sustancial, fórmula alternativa del cambio de puesto de trabajo, a que ya obliga la LPRL: embarazadas y lactantes, disminuidos temporales y menores.

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS: NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y DELIMITACIÓN RESPECTO DE LOS CONTRATOS LABORALES PARA OBRA O SERVICIO DETERMINADO

POR M^a. PAZ MENÉNDEZ SEBASTIÁN*

SUMARIO: I. Introducción.– II. Regulación de los «contratos para trabajos específicos».– III. Disposiciones generales de la LCAP sobre los «contratos para trabajos específicos».– IV. Definición y objeto de los «contratos para trabajos específicos».– V. Naturaleza jurídica de los «contratos para trabajos específicos».– VI. Los «contratos para trabajos específicos» y el régimen laboral de contratación.– VII. Los «contratos para trabajos específicos» y los contratos para la realización de obra o servicio determinado.– VIII. El posible uso abusivo de esta figura contractual.– IX. Efectos de las irregularidades en la contratación.– X. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La cobertura de cuantas tareas han de realizarse en el núcleo y entorno del sector público ha hecho necesaria la habilitación a favor de la Administración de toda una diversidad de «mecanismos de contratación», tanto con empresas como con personas físicas. La contratación de estas últimas puede llevarse a cabo, a su vez, mediante variadas fórmulas contractuales, en régimen administrativo o en régimen laboral. Entre tal pluralidad contractual el órgano de la Administración correspondiente podrá acudir a un tipo contractual que la Ley califica como *contrato para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración*, que en estos momentos encuentra regulación en la actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Ley 13/95, de 18 de mayo de 1995 (en lo que sigue, LCAP) (1). Ésta es, pues, una de las

* Becaria FPI. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de Oviedo). Este trabajo ha sido realizado bajo la dirección de D. Joaquín García Murcia, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Oviedo, con ocasión de una Beca de Colaboración del Ministerio de Educación y Ciencia.

(1) Modificada parcialmente por la Ley 9/1996, de 15 de enero por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía. Norma por la cual se procede a la modificación de los artículos 20, 21 y 34 de la LCAP.

fórmulas contractuales de que dispone la Administración para la cobertura de tareas de índole temporal, además de las de carácter laboral (2), frente al régimen funcional y a los mecanismos de naturaleza permanente (3).

Esta pluralidad contractual no está exenta de complicaciones (4); de hecho, ha originado una amalgama de controversias ante los Tribunales en general, y de forma muy especial ante los del orden social (5). En efecto, la convivencia de relaciones de similar contenido en un mismo ámbito, es decir, en las Administraciones Públicas (6), pero reguladas por regímenes dispares, puede

- (2) Contratación ésta que ha sido calificada por algunos autores de relación laboral especial «innominada». Vid. J.M. LÓPEZ GÓMEZ, *El régimen jurídico del personal de las Administraciones Públicas*, Cívitas, 1^a ed., 1995, pág. 478-83.
- (3) Parte de la doctrina administrativista sostiene la tesis de la inconstitucionalidad del recurso al contrato de trabajo con carácter permanente por parte de las Administraciones Públicas. Por suponer una discriminación para los funcionarios al no resultarles aplicables, como al personal laboral, la protección y las ventajas que el Derecho laboral prevé, y además que contradice el principio de jerarquía proclamado en el art. 103.1^o de la CE. Vid. R. PARADA VÁZQUEZ, «Sistemas de función pública», en *Derecho Administrativo II, Organización, y empleo público*, 8^a ed., Marcial Pons, Madrid 1994, pág. 421-9. Sobre la crítica a esta postura, T. SALA FRANCO y J.M. RAMÍREZ MARTÍNEZ, «La carrera profesional del personal laboral de la Administración Pública», *DA*, n^o 210-1, 1987, pág. 175, y E. MARTÍN PUEBLA, «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo en el seno de la Administración Pública», *RL-I*, 1990, pág. 85. Parada. Sobre el proceso de laboralización del empleo público, F. BERMEJO CABRERO, «Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública», *REDT*, n^o 62, abril-junio. 1989, pág. 229-240.
- (4) «La doctrina y la jurisprudencia se encuentran divididas sobre la aplicación íntegra o modalizada del régimen laboral a este tipo de contratación de la Administración». Vid. a favor de la primera de las tesis, la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1994 (Ar.5361) y L. E. DE LA VILLA GIL. «Nuevas reglas sobre la duración de los contratos de trabajo», en *Reforma de la legislación laboral. Estudios dedicados al profesor Manuel Alonso GARCÍA*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 110. A favor de la segunda, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1994 (Ar.5402), J. P. LANDA ZAPIRÁIN y OTROS, *La contratación temporal en las Administraciones Públicas*, Cívitas, 1^a ed., Madrid, 1993, pág. 40 y A. OJEDA AVILÉS, «El empleo temporal en las Administraciones Públicas. (Una aproximación unitaria)», *REDA*, n^o56, octubre-diciembre 1987, pág. 488.
- (5) Vid. F. A. CASTILLO BLANCO, «Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público», *REDA*, n^o86, abril-junio, 1995, pág. 188-90.
- (6) Vid. E. MARTÍN PUEBLA, «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo...», *loc. cit.*, pág. 85-ss. A. NIETO, *La organización del desgobierno*, Barcelona, 1984, pág. 128-9. A. OJEDA AVILÉS, «El empleo temporal en las Administraciones Públicas. (Una aproximación unitaria)», *REDA*, n^o56, octubre-diciembre 1987, pág. 485-6.

causar la difuminación de los límites que estructuran las fronteras de cada tipo contractual (7). A ello hemos de añadir que no nos estamos situando en estos momentos ante fórmulas de ocupación indefinida (8), sino ante circunstancias en las que la Administración requiere una prestación de servicios que por su singular y específica naturaleza exige una contratación temporal, limitada a la consumación de la tarea de que se trate (9). La conjunción de ambas consideraciones evidencia la complejidad de la esfera contractual a la que estamos aludiendo (10). Por su parte, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha dado una nueva regulación a estos contratos. La incorporación expresa a la

- (7) Esta convivencia «más o menos pacífica» del régimen funcional y de la contratación laboral no es ni exclusiva ni originaria del ordenamiento español. En relación a tal concomitancia ha de prestarse especial atención al sistema alemán en el que se aprecia con claridad la laboralización de la Función Pública. Por su parte el régimen italiano recoge una experiencia diferente, en este caso la laboralización viene dada por la incorporación de la negociación colectiva en la Función Pública, con las específicas características que de tal supuesto se derivan. Derecho éste cuya incorporación a nuestro ordenamiento tuvo lugar a través de la Ley 9/1987, de 12 de mayo, de Participación de los Funcionarios Públicos. Vid. A. OJEDA AVILÉS, «El empleo temporal en las Administraciones Públicas. (Una aproximación ...)», *loc. cit.*, pág. 485-6 y 499. La Constitución de Weimar de 1919 puso fin al monopolio por parte de los funcionarios del ejercicio de cuantas tareas corresponden al Estado y la Ley Fundamental de Bonn admite la presencia, anejo al funcionario clásico, de un personal cuya vinculación con la Administración venga dada por una relación sometida al Derecho privado en general, o en concreto al laboral. En nuestro ordenamiento la posibilidad de la Administración de contratar bajo personal laboral y funcional se solidificó en el art. 7 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de febrero de 1964, y se consolidó definitivamente en la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, Ley 30/84, de 2 de agosto. E. MARTÍN PUEBLA, «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo...», *loc. cit.*, pág. 83-ss.
- (8) Que genera una problemática particular como podemos apreciar en J. MUÑOZ CAMPOS, «Criterios jurisprudenciales sobre la contratación laboral por tiempo indeterminado», *AL*, n^o 36, 1987, pág. 1993-2011.
- (9) Vid. sobre los tipos de servicio que puede requerir la Administración la clasificación de, J. M. ROMAY BECCARIA, «Personal contratado al servicio de la Administración», *DA*, n^o 50, (1962), pág. 46-7.
- (10) Vid. sobre la contratación de carácter temporal de las Administraciones Públicas el análisis jurisprudencial de, T. SALA FRANCO, «La contratación temporal en la Administración Pública», *PJ*, n^o3, septiembre, 1986, pág. 159-67. Además, F. A. CASTILLO BLANCO, «Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho administrativo: a propósito...», *loc. cit.*, pág. 187-218. E. MARTÍN PUEBLA, «trabajadores al servicio de la Administración. La problemática...», *loc. cit.*, pág. 83-106. J. P. LANDA ZAPIRÁIN y OTROS, *La contratación temporal en las Administraciones...*, *op. cit.*, y J. LÓPEZ GANDÍA, «Algunas consideraciones generales acerca de los problemas aplicativos del Derecho del Trabajo en la contratación temporal de la Administración Pública», *PJ*, n^o 3, septiembre 1986, pág. 153-8.

misma supone una *transformación* para los «contratos para trabajos específicos» que no tiene lugar para las otras figuras contractuales reguladas por la nueva Ley. Aunque antes estuvieran aludidos en la legislación de funcionarios públicos es ésta la primera vez que la normativa de contratos de las Administraciones Públicas, entendida necesariamente en sentido estricto, es decir, únicamente como la Ley y el Reglamento de contratos del Estado, recoge de forma expresa esta fórmula contractual que ocupaba un lugar un tanto ambiguo en la normativa precedente.

Los cambios legales producidos por la LCAP, las novedades incorporadas por la misma en la regulación de estos contratos, y la problemática interpretativa que plantean, sobre todo a la hora de separarlos de otras figuras contractuales, es lo que aconseja un estudio específico de los mismos. Antes de comenzar el análisis de esta fórmula contractual hemos de advertir que nuestra atención se centrará de forma exclusiva en lo relativo a la contratación administrativa de personal (entendida ésta como contratación de personas físicas fuera del régimen funcional) llevada a cabo mediante este contrato, puesto que parece ser ésta la forma típica de su concertación. Esta limitación a la contratación con personas físicas encuentra su sentido en el propósito de este examen, consistente en demostrar en último término las interconexiones existentes entre los «contratos para trabajos específicos» y el régimen laboral.

Ello en todo caso, sin prescindir de un somerísimo acercamiento a las conexiones que los «contratos para trabajos específicos» mantienen con el régimen del personal funcional al servicio de la Administración, según resulte oportuno al socaire del examen que se vaya elaborando (11). Aproximación en la que no podemos perder de vista que entre sendos regímenes subyace al menos tradicionalmente una distinción que afecta al origen de los mismos, ya que los funcionarios son nombrados mientras que las personas que prestan sus servicios mediante un «contrato para trabajos específicos» se incorporan al sector público como «contratados» (12).

En otro orden de cosas, el especial interés de esta fórmula contractual para los laboristas se debe, como ya se ha dicho, a la existencia de múltiples puntos que la yuxtaponen a los lindes del campo laboral. Un interés que se ve favorecido por la heterogeneidad contractual de que dispone la Administración tanto cuando contrata en régimen administrativo como cuando lo hace sometiéndose al régimen laboral. La interconexión entre ambas esferas contractuales se acentúa más aún cuando las figuras con las que se compulsan los «contratos para trabajos específicos» son las modalidades de

(11) Interconexiones a las que puede anexionarse la mención a las que unen al régimen funcional con el laboral, Vid. J.A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Revista de Derecho del Trabajo, 2^a ed., Madrid, 1970, pág. 405.

(12) Vid. J.M. ROMAY BECCARIA, «Personal contratado al servicio de...» *loc cit.*, pág. 48.

contratación temporal (13). Se trata, pues, de buscar las afinidades y las diferencias sustanciales existentes entre los «contratos para trabajos específicos» y los contratos laborales de similares características. Siendo nuestra intención hacer mayor hincapié en la «analogía» que se pone de manifiesto entre los «contratos para trabajos específicos» y los contratos para la realización de obra o servicio determinado, puesto que ambos tipos contractuales han nacido para la cobertura de objetos que en determinadas circunstancias pueden ser idénticos y coincidentes. Pese a tal coincidencia ambos siguen coexistiendo como fórmulas contractuales diferenciadas de las que la Administración puede disponer indistintamente siempre que lo haga dentro de los límites estipulados legalmente. Resulta, por lo tanto, necesario bosquejar la frontera que separa los «contratos para trabajos específicos» de otras figuras contractuales afines. Con el fin de esbozar de una manera lo más concreta posible los límites en los que se desenvuelve este tipo contractual.

Precisamente por la existencia de tal proximidad trataremos de llamar la atención sobre la posible senda de abuso que se abre con este mecanismo contractual para eludir el empleo de contratos laborales cuando por razón de su objeto podría acudir al régimen contractual laboral y garantizar así la aplicación de un conjunto normativo que ofrece mayor protección al trabajador que al empresario. La catalogación como administrativos de estos contratos los convierte de forma inmediata, al menos *a priori*, en tales contratos administrativos. Sin embargo, es inevitable cuestionarse la bondad de su utilización. Es decir, su proximidad a la contratación laboral tiene como consecuencia la difuminación de las fronteras de ambos tipos contractuales y, por tanto, dificulta la delimitación de cuándo se ha utilizado de forma adecuada y cuándo, por contra, la tarea contratada debía haberse cubierto con un contrato de naturaleza laboral.

Llegados a este punto surgen las dudas sobre los efectos de un uso inadecuado de los «contratos para trabajos específicos». El dilema se sitúa sobre si debe o no seguirse la tradicional postura jurisprudencial por la cual cuando se trata de la defectuosa utilización de contratos administrativos no debe procederse a la conversión de los mismos en laborales. La ambigua naturaleza que caracterizaba a estos contratos había llevado a la jurisprudencia, precedente a la aprobación de la LCAP, a admitir en ocasiones tal conversión. Es por ello que debemos plantearnos si tras la entrada en vigor de la LCAP ha de mantenerse esta postura jurisprudencial o si, por el contrario, la jurisprudencia debe reaccionar de forma diferente ante la situación normativa actual que concede

(13) Por su parte las conexiones que lo vinculan a los otros contratos regulados en la LCAP son tan evidentes que se deducen del propio art. 1 del Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio. Ello resulta totalmente palmario cuando el citado precepto establece que se aplicarán de forma supletoria, a los «contratos para trabajos específicos», las disposiciones de los contratos de naturaleza administrativa y con carácter especial la regulación de los contratos de obras. Vid. la expresión que se recoge en E. MENÉNDEZ GÓMEZ, *Contratos del Estado: Dirección de obras*, Aranzadi, 1^a ed., Navarra, 1992, pág. 21, y la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989 (Ar.2967), fundamento jurídico 3^o.

una clara naturaleza administrativa, cuando menos formalmente, a los «contratos para trabajos específicos».

De otro lado, ha de prestarse atención al carácter residual, entendido como complementador de los vacíos contractuales con que pudiera encontrarse la Administración en su contratación, con el que han sido configurados en la nueva normativa. La propia abstracción de la norma cuando los «define» puede provocar un desbordamiento de las expectativas que en ellos había puesto el legislador. Es decir, lo que en principio sólo procede emplear con carácter muy residual puede devenir de *facto* en una amplia utilización y, en cierto modo, en la creación de una puerta abierta al uso abusivo de los mismos con origen en la dificultad de delimitar estrictamente cuál ha de ser su objeto. Es por este motivo por el que entendemos queda suficientemente justificado el análisis que ahora se inicia, puesto que únicamente si se perfilan de forma adecuada los contornos de los «contratos para trabajos específicos» podrá evitarse un uso inadecuado de los mismos.

II. REGULACIÓN DE LOS «CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS»

Quien pretenda examinar una figura jurídica, cualquiera que ésta sea, sin analizar su regulación anterior no podrá evitar que su estudio sea tachado de antemano de incompleto. Sin embargo, tal evidencia se manifiesta aún más en el supuesto que nos ocupa. Las peculiaridades de la regulación de los «contratos para trabajos específicos» que antecede a la nueva LCAP hace imprescindible su estudio e inevitable su crítica.

Los «contratos para trabajos específicos» aparecieron previstos inicialmente en el art.6.2.a) de la Ley de Funcionarios Civiles de 15 de febrero de 1964 (en lo que sigue LFCE) como parte integrante de los mecanismos de incorporación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (14). Tras esta mención algunas normas posteriores recogieron la posibilidad de la Administración de contratar mediante los mismos la realización de determinados tipos de servicios, con expresa alusión a que la previsión legal de estos contratos se encontraba en el citado precepto de la LFCE (15). Con posterioridad a

(14) El Real Decreto 1742/66, de 30 de junio, sobre contratación de personal por la Administración Civil del Estado los desarrolla denominándolos, «contratos para la realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia». Apréciase el ligero cambio terminológico. Con posterioridad al Real Decreto de 1966 citado, el art. 6 de la LFCE encontró un breve desarrollo reglamentario a través de la Orden de 21 de noviembre de 1973 sobre contratación de personal. Norma reglamentaria ésta que concede una habilitación en blanco al reglamento.

(15) Algunas de estas normas son: Decreto 157/73, de 1 de febrero de 1973, sobre régimen de retribución del personal de los Organismos Autónomos (art. 19) y Decreto 2043/71 de 23 de julio de 1971, por el que se aprueba el Estatuto del personal al

la LFCE estos contratos se localizan en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública de 2 de agosto de 1984 (desde ahora LMRFP) (16). Remitiéndose, su regulación, por esta última a la legislación de contratos del Estado. Tal previsión, con las matizaciones que a continuación se realizarán, tuvo desarrollo normativo a través del Real Decreto 1465/1985, de 17 de julio. En la actualidad los «contratos para trabajos específicos» se encuentran regulados en el Título IV, del Libro II de la LCAP y provisionalmente en el citado RD 1465/85.

El carácter de regulación provisional de esta norma reglamentaria tiene su causa en que además de a las estipulaciones reguladoras del régimen jurídico de estos contratos, recogidas en el aludido Título de la LCAP, debe acudirse por mandato de la propia Ley en lo que la misma no prevea a los Reales Decretos 1465/1985, de 17 de julio de 1985, y 2357/1985, de 20 de noviembre de 1985; este último de aplicación a la contratación de las Administraciones Locales (17). Los Reales Decretos a que la misma hace referencia, que *regulaban* estos contratos en la normativa precedente, siguen vigentes de conformidad con la Disposición Derogatoria Única de la LCAP hasta que no aparezcan otras normas reglamentarias que los sustituyan (18). En este estudio se hará mayor hincapié en el análisis y crítica del primero de estos Reglamentos, habida cuenta no sólo de su ámbito «general» de aplicación sino también de la mayor trascendencia de su contenido (19). El hecho de que la LCAP no haya procedido a la derogación de toda esta pluralidad de normas de rango inferior al legal, no sólo de los Reales Decretos reguladores de los «contratos para trabajos espe-

servicio de los Organismos Autónomos (art. 3.D).2^o). En esta última disposición se recoge la competencia del Consejo de Ministros para la aprobación de estas normas.

- (16) Con posterioridad a esta norma su existencia se menciona en otras como las que siguen: Ley 9/1985, de 28 de diciembre de 1985, de la Presidencia de la Junta de Andalucía (art. 12.1^o.b), Ley 6/1985, de 28 de noviembre de 1985, del mismo órgano (apartado segundo de la disposición adicional segunda), Ley 2/1985, de 16 de febrero de 1985, de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Rioja (art. 18 Resolución 92/1988, de 25 de marzo de 1988, del Ministerio de Hacienda, sobre el establecimiento del sistema de fiscalización previa que regula el art. 95 de la Ley General Presupuestaria.
- (17) *Vid.* sobre la contratación de las Corporaciones Locales, J. SÁNCHEZ ISAC, *La contratación en las Corporaciones Locales*, Báyer Hnos., Barcelona, 1989.
- (18) Tampoco se derogan por el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP, del que sólo procede llamar la atención sobre los anexos que incorpora en relación con los «contratos para trabajos específicos» que se celebran en el ámbito comunitario.
- (19) *Vid.* art. 1 del Real Decreto 2357/85, en el que se estipula que estos contratos se regirán por el Real Decreto 1465/1985, con las particularidades que establezca el primero. El Decreto 1465/85 se configura así como la norma básica y fundamental de regulación reglamentaria de los «contratos para trabajos específicos» y el Real Decreto 2357/85 se limita únicamente a recoger peculiaridades propias del régimen local.

ficos» sino también de otras normas reglamentarias tales como las que desarrollaban la regulación de los contratos de consultoría y asistencia, evita la producción del «vacío normativo a nivel reglamentario» que tal derogación hubiera ocasionado y que habría impedido la aplicación misma del texto legal, habida cuenta del carácter de normativa básica de la LCAP.

Los términos empleados por el legislador en la redacción de la Disposición Derogatoria Única de la LCAP quedan lejos de ser los más apropiados. La expresión «... en la parte de las mismas no recogida en el articulado de esta Ley y en cuanto no se opongan a lo establecido en ella», que emplea cuando se refiere a los Reglamentos mencionados desvirtúa, en cierto modo, la intención que parecía inferirse de la incorporación a la LCAP de los «contratos para trabajos específicos». Es decir, con la aludida integración y, por lo tanto, estipulando la sujeción de los mismos al régimen jurídico previsto en la LCAP, el legislador parecía pretender poner fin a la «incertidumbre normativa» que caracterizaba la regulación de los «contratos para trabajos específicos» en la reglamentación precedente (20).

Las referidas peculiaridades que caracterizaban la regulación anterior favorecen un previo acercamiento a la misma. En primer lugar, debemos aludir a la ausencia normativa que afectaba a estos contratos. Vacío éste que era tan evidente que hasta resultaba extremadamente compleja la inserción de los mismos entre los contratos administrativos típicos recogidos de forma expresa por la Ley (21). El carácter administrativo de los «contratos para trabajos específicos» no había sido declarado por una ley, puesto que la Disposición Adicional Cuarta de la LMRFP se limita a remitir la regulación de los mismos a la legislación de contratos del Estado pero no reconoce de forma expresa su naturaleza administrativa. A lo cual ha de unirse el hecho de que el propio preámbulo del Real Decreto hace un reconocimiento expreso a estos contratos no se regulan en la Ley ni por vía directa ni por vía indirecta. El problema gira alrededor a la ausencia de una norma de necesario rango legal que declare como administrativos a estos contratos.

Como segundo punto de crítica conectado necesariamente con el anterior, hemos de decir que el Real Decreto 1465/1985 no puede tener su causa como medida de desarrollo de la anterior Ley de Contratos del Estado, Ley 923/1965, de 8 de Abril de 1965, desde este momento LCE, norma ésta que ha sido derogada de conformidad con el apartado 1.a) de la Disposición Derogatoria Única de la LCAP, dado que ni ésta ni el Reglamento hacen mención alguna a este tipo contractual, al contrario de lo que sucede con los contratos de consultoría y asistencia, puesto sí son objeto de mención en el Reglamento catalogándolos

(20) Vid. las alusiones al propósito de continuidad y de unidad que se recogen en la Exposición de Motivos de la LCAP y en especial en su apartado 1.3º sobre la «Justificación de la Nueva Ley».

(21) Vid. el art. 4.2º y el art. 3º de la LCE.

como de contratos administrativos especiales (22). Por el contrario parece tener su causa o al menos esto es lo que ha venido manteniendo la doctrina en la Disposición Adicional Cuarta de la LMRFP, como se deduce de la Exposición de Motivos de la propia norma reglamentaria (23).

Sin embargo, este triángulo normativo al que puede unirse también el silencio que al respecto manifiesta el Reglamento General de Contratación del Estado, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre de 1975, desahora RCE (norma que seguirá en vigor, de conformidad con la Disposición Derogatoria de la LCAP, en tanto no se oponga a lo estipulado en la misma que el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de esta Ley ha derogado expresamente en algunos de sus preceptos), se convierte de facto en un «círculo vicioso». La Disposición Adicional Cuarta de la LMRFP remite a la «legislación de contratos del Estado» la regulación de estos contratos pero, como ya se ha dicho, ni la LCE ni el RCE hacen mención alguna a los contratos objeto de este estudio. De hecho la normativa de contratos del Estado no sólo no preveía la regulación de los «contratos para trabajos específicos» sino que ni tan siquiera mencionaba su existencia. Es por ello que pese a que con carácter general venga siendo admitido que la norma a la que da desarrollo el RD 1465/85 es la Disposición Adicional Cuarta de la LMRFP, esta tesis resulta insostenible. De tal forma que el RD 1465/1985 parece ser norma de desarrollo, puesto que las materias de que se ocupa impide que se trate de un reglamento independiente, de una normativa «básica» inexistente (24). Tod

(22) La primera ocasión en la que se reconoció la existencia de estos contratos tuvo lugar con la modificación que sufrió la LCE, mediante Ley de 17 de marzo de 1973, que en su Disposición Adicional Cuarta remitía la regulación de los mismos al RD 916/1968, de 4 de abril. Por su parte, la Ley 3/1983, de 29 de junio, que modificó la LCE, vino a reafirmar esta postura y a dejar, de forma indirecta, fuera los «contratos para trabajos específicos». Vid. la Disposición Adicional 4ª incorporada por la citada norma de reforma. Además, el art. 7.2º del RCE y el Preámbulo del Real Decreto 1007/1974 que los regula. Además, el Real Decreto 609/1982, de 12 de febrero (Hacienda), por el que se dictan las normas para la clasificación de las empresas consultoras y de servicios y la Orden de 24 de noviembre de 1982 (Hacienda) por la que se dictan normas para tal clasificación.

(23) Vid. los siguientes párrafos del Preámbulo del Real Decreto 1465/85, «La disposición adicional cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto [...] prohíbe la celebración de contratos de colaboración temporal por las Administraciones Públicas en régimen de derecho administrativo, señalando a continuación que los contratos [...] específicos y concretos no habituales se someterán a la legislación de contratos del Estado [...]. Como quiera que la legislación de contratos vigente no regula el contrato entre la Administración y una persona física para la realización de un trabajo específico y concreto no habitual, parece necesario en desarrollo de la disposición antes citada dictar la adecuada norma que regule los contratos aludidos. Ésta ha sido la forma de actuación de la Administración cuando fue necesario regular otras figuras jurídicas, no contempladas expresamente en la Ley o en el Reglamento de Contratos del Estado».

(24) Es por ello que no podemos entender que en dicha Disposición se articule una remisión en blanco al reglamento, de tal forma que habría de ser la normativa de con-

esta «complejidad normativa» obliga a cuestionarse la naturaleza administrativa de los «contratos para trabajos específicos» en la normativa anterior a la LCAP.

Se pone término a esta incertidumbre con la integración definitiva en la LCAP de los «contratos para trabajos específicos» mediante su calificación expresa como contratos administrativos y regulándolos con los demás de idéntica naturaleza. Con ello de un lado se ve salvada la falta de cobertura en la «legislación de contratos del Estado» a que remitía la LMRFP la regulación de los mismos. Y de otro, con su «nueva condición» han dejado de ser la «excepción a la celebración de contratos de colaboración temporal de la Administración en régimen de Derecho administrativo», que la LMRFP prohibía en el apartado primero de su Disposición Adicional Cuarta (25).

Si bien es cierto que pese a lo dicho la labor realizada en este sentido por el legislador se aproxima más a una incorporación automática que al fruto de una elaborada configuración de los mismos. Integración que además tiene lugar en una estructura contractual que para estos contratos resulta novedosa. Parece así que el legislador ha tomado las normas reguladoras, cuya dudosa legalidad ya se ha puesto de manifiesto, de estos contratos en la normativa anterior y la ha integrado directamente en el texto de la nueva Ley. Dejando tanto a éstos como a los de consultoría y asistencia en una situación un tanto ambigua al estipular que lo que no se recoja en la LCAP se regulará por el Real Decreto correspondiente. Ha de decirse, sin embargo, que el auténtico propósito del legislador ha sido mantener vigentes estos Reales Decretos en lo que no contradigan lo

tratos del Estado, entendida ésta como la LCE y el RCE, la que recogiese algún aspecto de los mismos que permitiese dar entrada a un desarrollo reglamentario posterior. Si a esto unimos que de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/93, de 21 de enero en la que el Tribunal entiende como en otras, que esta materia, los contratos del Estado referidos en el art. 149.1.18^o CE, está sometida a reserva legal, pocas esperanzas quedan para poder asegurar que el RD es desarrollo de la D.A. 4^a de la LMRFP. Lo dicho obliga a concluir que este Real Decreto se configura de *facto* como un Reglamento independiente al margen, por lo tanto, de una ley habilitante en una materia reservada a regulación legal, con lo cual no es lícito y contradice las prescripciones constitucionales. *Vid.* además, las sentencias del Tribunal Constitucional 5/82, de 8 de febrero y la 99/87, de 16 de junio. Sobre los reglamentos independientes, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «El Reglamento», en *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, 7^a ed., Madrid, 1995, pág. 200-1, e I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel Derecho, 2^a ed., 1988, Barcelona, pág. 218.

- (25) *Vid.* las siguientes sentencias: STS de 12 de diciembre de 1994 (Ar.4884), SSTSJ de Canarias, de Santa Cruz de Tenerife de 26 de enero de 1993 (AS.23) y de 12 de enero de 1994 (AS.52). Además, R. GARCÍA LÓPEZ, «La contratación laboral temporal en las Administraciones Públicas», *REDT*, n^o 44, 1990, pág. 668. Como otra vía de cobertura se ha admitido el nombramiento de interinos en normas como la Resolución de la Dirección General de la Administración Local de 11 de septiembre de 1984 (B.O.E. de 17 de septiembre de 1984).

dispuesto por la Ley, como normativa reglamentaria de desarrollo de los correspondientes tipos contractuales en tanto en cuanto no aparezcan los nuevos Reglamentos de desarrollo correspondientes (26). No pretende, pues, «deslegalizar» esta materia permitiendo su regulación (entendida ésta como regulación básica, no como de desarrollo) por una norma de rango inferior a ley (27). Una vez que este desarrollo reglamentario se lleve a efecto se verá culminada la obra unificadora emprendida por el legislador.

Como conclusión de esta andadura por la regulación anterior de los «contratos para la realización de trabajos específicos», parece posible vislumbrar tres etapas en la vida normativa de estos contratos. La primera de estas etapas coincidiría con la incorporación de los mismos en la LFCE, previendo así su integración entre el personal constitutivo del empleo público de forma muy similar a como se llevaba a cabo la integración mediante los contratos de colaboración temporal en régimen administrativo (28). La segunda etapa tendría inicio con la LMRFP. La expulsión del ordenamiento de los contratos de colaboración temporal mencionados, por las evidentes irregularidades que los mismos conllevaban al suponer *una manifiesta ocultación de un contrato laboral* exigía una nueva concepción de los «contratos para trabajos específicos». Es precisamente en este momento cuando se inicia una línea de cambio en la naturaleza de estos contratos que culmina con la incorporación de los mismos en la LCAP.

El comienzo de este viraje se sitúa en la expresión de la LMRFP «se someterán a la legislación de contratos del Estado». Pierden así formalmente su naturaleza de contratos de empleo público. Sin embargo, la falta de regulación en la legislación de contratos del Estado impide que esta fase de cambio se vea culminada. Por otro lado, la cobertura de esta laguna en su regulación no debía haberse llevado a efecto mediante un Reglamento carente de fundamentación legislativa. Este hecho supone un escollo a su definitiva configuración como

- (26) Apenas se encuentran preceptos del Real Decreto 1465/85 que contradigan lo dispuesto en la LCAP, únicamente destacar la alteración del plazo máximo de duración de los mismos que pasa de ser de un año (conforme al art. 5 del Real Decreto) a dos años (de conformidad con el art. 199.2^o de la LCAP).
- (27) *Vid.* F. SOSA WAGNER y OTROS, «Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», Cedecs, 1^a ed., Barcelona, 1995, pág. 189.
- (28) El apartado 4 de la Ley 109/1963, de Bases de la LFCE preveía únicamente la posibilidad de la Administración de «contratar personal para la realización de tareas concretas y específicas de carácter no permanente en las circunstancias y con los requisitos recogidos en las normas de desarrollo de esta Ley». Fue la LFCE la que, con una dudosa legalidad, bifurcó la figura de la prestación de servicios para la Administración mediante contrato administrativo «creando» dos fórmulas contractuales diversas, los contratos de colaboración temporal en régimen administrativo y el «contrato para trabajos específicos». *Vid.* M.A. ALARCÓN CARACUEL, *La nueva configuración legal de la relación de empleo público. Funcionarios y contratados laborales*, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla, pág. 16-7.

contratos administrativos del Estado, que no tendrá lugar hasta la aprobación de la LCAP. Es con tal aprobación, por lo tanto, con la que se inicia la tercera etapa. La LCAP los configura con esta naturaleza y suple la ausencia de regulación legal existente hasta el momento, estructurándose así como punto de partida de la última etapa.

III. DISPOSICIONES GENERALES DE LA LCAP SOBRE LOS «CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS»

En el Título IV, del Libro II, de la LCAP, bajo la concreta rúbrica «de los contratos de consultoría y asistencia, de los de servicios y de los de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración», se contiene la regulación de estos tres tipos contractuales. Su idéntica naturaleza y la extrema similitud de sus objetos justifica su simultánea regulación dentro del mismo Título de la Ley. A lo largo de este análisis procederemos a realizar una somera aproximación a los dos tipos contractuales dispares al que estudiamos mediante el examen de las interconexiones que vinculan a los tres, lo cual deriva en una enorme dificultad a la hora de acotar cada una de estas figuras.

Como primer enfoque de interés, no debemos perder de vista que además de las disposiciones generales de aplicación específica a los contratos del citado Título, de las que nos ocuparemos en breve, esta Ley resulta de aplicación a estos contratos en cuestiones generales como tramitación, procedimiento, forma de adjudicación y efectos de la misma, es decir, en las disposiciones de general aplicación a todos los contratos de que se ocupa esta norma. Limitándonos necesariamente a ofrecer algunas pautas muy genéricas sobre los diferentes pasos y efectos de la adjudicación contractual, que evidencien el origen en este punto de la última etapa a la que se ha hecho referencia.

En primer lugar, deberá procederse a la tramitación y aprobación del expediente de contratación en el que se incluirán, entre otras cuestiones, el gasto correspondiente y el pliego de cláusulas particulares que ha de regir el contrato y que deberá abarcar la totalidad del mismo. A su vez, los expedientes pueden ser de tres tipos: ordinarios, urgentes o de emergencia (29). Por su parte, el procedimiento empleado para la adjudicación de los contratos habrá de encuadrarse dentro de uno de los tres tipos que siguen: abierto, restringido, o negociado. Tanto en el procedimiento restringido como en el abierto podrán adjudicarse los contratos por subasta o por concurso. Todos los procedimientos salvo el negociado se publicarán en el B.O.E., y este último de igual manera si por motivo de su cuantía ha de publicarse en el D.O.C.E. (30) Una vez acordada la adjudicación por el órgano de contratación ésta se notificará a los partícipes en

(29) Vid. los arts. 71-ss de la LCAP.

(30) Vid. el apartado E) del Anexo VI del RD 390/1996, sobre el modelo de anuncio para la licitación de los contratos de consultoría y asistencia, contratos de servicios y «contratos de trabajos específicos», para su publicación en el B.O.E. y el apartado C) del Anexo VII, sobre el modelo de anuncio de licitación y adjudicación de

la licitación y después de formalizada se comunicará al Registro Público de contratos. Una vez que ha sido adjudicado, el contratista queda obligado al cumplimiento del mismo dentro del plazo fijado para su realización o en su caso de los plazos parciales.

Además el contratista habrá de acreditar en el plazo de quince días, a contar desde la notificación de la adjudicación, la constitución de garantía definitiva. En caso de que éste incurra en mora por causas que le sean imputables la Administración podrá optar indistintamente entre la resolución del contrato o la imposición de penalidades. En todo caso la ejecución del contrato se hará por riesgo y ventura del contratista. El pago del precio se realizará mediante abonos a buena cuenta. En ningún caso los «contratos para trabajos específicos» podrán sufrir revisión de precios, al contrario de lo que sucede con los demás tipos contractuales (31). Las relaciones administrativas se extinguirán, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 111 y siguientes de la Ley, por cumplimiento o por resolución.

Una vez realizado este acercamiento de puntillas a la «regulación general» de la LCAP, ha de procederse al análisis concreto de la regulación prevista en dicha norma en relación con los contratos que nos ocupan. Para lo cual ha de comenzarse por el análisis de las disposiciones que son de general aplicación a los tres tipos del aludido Título. El primer límite, del que nos ocuparemos con posterioridad, que se estipula para esta contratación es la clásica invocación a que los servicios no impliquen «el ejercicio de autoridad» (art.197.5 LCAP). Prescindiendo de este límite, el primer eje de análisis es el relativo a los requisitos de *capacidad* y de *compatibilidad* del contratista. Junto a la regla general que la LCAP recoge y que resulta en principio común a las tres fórmulas contractuales del Título, aparecen singularidades propias de la modalidad contractual que nos ocupa (32). Así, pues, el apartado siguiente hace alusión expresa a las condiciones de capacidad que han de cumplir los sujetos de «contratos para trabajos específicos». Para la concesión de estos contratos se exige que la persona con quien se lleve a cabo la contratación reúna los requisitos de solvencia académica, profesional, técnica o científica que en cada caso sean necesarios para el desarrollo del trabajo objeto del contrato (33). Sin embargo, estas exi-

estos contratos (Directiva 92/50/CEE, de 18 de junio, «D.O.C.E.» n° L 209, de 24 de julio de 1992), para su publicación en el D.O.C.E. J. A. MORENO MOLINA, «Los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y concretos no habituales de la Administración», en VV.AA. *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Cívitas, Madrid, 1996, pág. 837-ss.

- (31) Vid. los artículos 42 y siguientes de la LCAP y los arts.15-20 del Real Decreto 390/1996, de desarrollo parcial de la LCAP, sobre distintos tipos de prestación de garantías, su ejecución y la cancelación de las mismas. El art. 96.3° de la LCAP. Por su parte, sobre la resolución de los contratos ha de tenerse en cuenta el art. 26 del Real Decreto 390/1996. El art. 100.2° de la LCAP. El art. 104.2° de la LCAP.
- (32) Vid. sobre la capacidad de las personas jurídicas españolas y extranjeras adjudicatarias, los arts. 4-6 del Real Decreto 390/1996.
- (33) Exigencias éstas que ya se recogían en el art. 2 el RD 1465/85, de 17 de julio.

gencias deben de ponerse en conexión con lo recogido en el art.26 de la LCAP que parece reducirlas a la titulación académica y a la inscripción colegial que por la naturaleza de la misma corresponda (34). En consecuencia, la regla general recogida en la Ley habrá de interpretarse para los «contratos para trabajos específicos» de conformidad con lo que se acaba de exponer (35).

Llegados a este punto no podemos dejar escapar la oportunidad de poner de manifiesto las «contradicciones» en que incurre el legislador al establecer los requisitos de capacidad. La diferencia terminológica empleada por la Ley en el art.198.2º y en el art.26.1º en relación con lo que debe entenderse por sujeto contratista provoca dudas inevitables. Mientras que el artículo 26 se refiere a la contratación con persona física, lo que parece más apropiado habida cuenta del objeto de estos contratos, el art.198 deja abierta la puerta a la contratación con empresarios personas jurídicas. En efecto, el citado precepto de la LCAP se limita a hablar de «persona» cuando se refiere al contratista, sin cons- treñirlo exclusivamente a la contratación con personas físicas.

Sin embargo, no había sido ésta la técnica empleada ni por el RD 1465/85 ni por la propia Ley en lo que era su Proyecto (36). En ambos textos se hacía mención a la contratación sólo con «personas físicas» lo cual venía a confirmar la íntima conexión existente entre este tipo contractual y los contratos típicos de prestación personal de servicios en el ámbito laboral o funcional (37). Por su parte, el art.198 la LCAP ha abandonado la expresión «físicas», aparentemente al menos en aras de garantizar la unidad en el contenido de la misma, que lo que termina ocasionando una pérdida de las especialidades propias de este

(34) El Consejo de Estado en su dictamen de 2 de diciembre de 1993, había señalado que «... la exigencia rigurosa de todos los requisitos generales que deban reunir el contratista —justificados todos ellos cuando se trata de un contrato de obras o suministros— pudiera ser excesiva, y hasta perjudicial para la concurrencia, cuando se trata de contratos específicos...». El legislador concedió especial atención a este aperecibimiento y limitó considerablemente las exigencias de capacidad de quienes contratan con la Administración mediante esta vía.

(35) Vid. R. CABAÑETE POZO, «Otras modalidades de contratación» en VV.AA., *Lev de contratos de las Administraciones Públicas. Estudios y comentarios*, Comares, Granada, 1995, pág. 287 y 289.

(36) La LCAP suprimió, en relación con el Proyecto, la aplicación a los «contratos para trabajos específicos» del art. 198.3º (art. 196.3º del Proyecto). El mantenimiento de los mismos en la dicción del precepto hubiera permitido identificar uno de los posibles objetos de estos contratos.

(37) Conexiones que se manifiestan más evidentes aún en la expresa prohibición legal de entender que la concertación de un contrato de este tipo haga nacer una relación funcional o laboral, que no se recoge para los demás contratos de la Ley, y que resulta totalmente innecesaria al incorporarlos a una Ley de la índole de la LCAP. Esta prohibición sigue recogiendo de forma expresa en otras regulaciones, como el Acuerdo de 15 de marzo de 1995, entre la Administración del Principado de Asturias y los sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo de los empleados públicos del Principado de Asturias, que recoge en su artículo 1.2º.

contrato (38). En la «nueva etapa» que se abre para estos contratos con su integración en la LCAP no puede tener cabida una contratación limitada de antemano a personas físicas, habida cuenta que esto los seguiría manteniendo alejados del resto de contratos regulados en la Ley. Es por ello que el legislador pretende «disimular» esta limitación fáctica, que de hecho mantiene al estipular a renglón seguido una prohibición de cesión de la prestación contratada, mediante la supresión del término *sólo con personas físicas* y abriendo la posibilidad de que el sujeto contratista sea una persona jurídica (39).

De conformidad con la LCAP, estos contratos podrían llevarse a cabo por personas jurídicas, por empresas adjudicatarias, sin embargo, esto hasta cierto punto colisiona con las exigencias de capacidad requeridas en la propia Ley para estos contratos y con la citada prohibición de cesión. Los aludidos requisitos resultan difíciles de evidenciar en una empresa, entendida como organización productiva en general y no como persona física concreta. Admitiendo la contratación con una persona jurídica cabe plantearse qué relación unirá a la Administración con quien materialmente lleve a cabo la prestación de servicios, que de hecho habrá de ser quien cumpla los requisitos de capacidad. De otro lado, si la contratación no es directa con el profesional, qué sentido puede tener la imposibilidad de cesión que pende sobre el empresario cuando corresponde a éste determinar quién ha de desarrollar materialmente el «servicio objeto del contrato». Otro de los dilemas que plantea esta redacción es hasta qué punto puede inferirse que una persona física podría adquirir la condición de empresario por serle concedido un contrato de este tipo, habida cuenta que, pese a lo dicho, no podemos pasar por alto que el art.198.1º de la LCAP habla de las condiciones que deben cumplir las empresas adjudicatarias, sean estas personas físicas o jurídicas. La diversidad de fórmulas aludidas que entrelaza el legislador no favorece una clara determinación del sujeto del contrato.

La Ley recoge a continuación de los requisitos de capacidad una previsión referida a la *duración* de estos contratos. La norma legal sitúa el plazo máximo de duración de los contratos del Título en cuatro años. Esta regla resulta común exclusivamente a los contratos de consultoría y asistencia y a los de servicios. Para los «contratos para trabajos específicos» este plazo máximo se ve reducido a dos años (40). Otra característica propia de los «contratos para trabajos específicos» es la imposibilidad de inclusión de los mismos en la categoría de los llamados contratos menores (41), que son aquellos cuya cuantía no excede

(38) En el Proyecto, en el art. 196.2º y en el Real Decreto, en el art. 2. Vid. P. LÓPEZ MARIÑAS y OTROS, *Comentarios al proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Leis, 1ª ed., Santiago de Compostela. 1994, pág. 468-9.

(39) Vid. el art. 201.2º de la LCAP.

(40) Vid. el art. 199.2º LCAP. Cuando estos contratos sean complementarios, conforme al art. 199.3º.2º, de contratos de obra o suministro podrá extender su duración hasta la finalización del contrato principal.

(41) Este tipo contractual, que ya existía para los contratos de obra y de suministro, ya había sido integrado al art. 13 del RD 1005/74, por RD 52/91, de 25 de enero. Lo

de dos millones de pesetas (42). El legislador no justifica el motivo de dicha imposibilidad. Una interpretación a *sensu contrario* del precepto nos lleva a la ineludible imposibilidad de celebrar «contratos para trabajos específicos» cuya cuantía no supere a esta cantidad, con lo cual es éste un nuevo criterio delimitador de los «contratos para trabajos específicos».

Una vez analizadas las disposiciones del citado Título de la Ley que resultan aplicables a los tres tipos contractuales procede detenerse a analizar las llamadas «especialidades del contrato para trabajos específicos», recogidas en el art.201 y que proceden en su mayoría del RD 1465/1985. Respecto a la primera de ellas hay que decir que se da una diferencia entre lo que al efecto se estipulaba en el Real Decreto 1465/85 y lo que dispone la LCAP. La Ley amplía el ámbito que en su momento había configurado el Real Decreto, puesto que éste hacía alusión exclusivamente a que la concertación de uno de estos contratos no podían suponer el nacimiento de contratos laborales *habituales* pero no se refería a los funcionariales. La expresión habitual puede derivar en diversas interpretaciones. Nada impide entender que fuera de los supuestos en los que la relación laboral fuera calificable de habitual, pudieran tener cabida estos tipos contractuales bajo la forma de «contratos laborales no habituales», es decir, especiales a través del art.2.g) del ET (43). Este precepto prevé la existencia de contratos laborales especiales siempre que así se califiquen por una ley. En la primera etapa, antes de comenzar su tránsito hacia el régimen de contratos administrativos del Estado, la naturaleza de estos contratos podría suponer un cauce a medio camino entre los laborales y los funcionariales (44). Es decir, esta «relación especial en fase de gestación» podría haber derivado en una relación de índole laboral (45).

que sí ha hecho la Ley es elevar la cuantía que se establecía en este precepto de 500.000 a 2.000.000. pesetas. Además este precepto preveía la posibilidad de sustituir el pliego de cláusulas administrativas particulares por una propuesta de actuación razonada.

- (42) Sobre la cuantía el Partido Nacionalista Vasco planteó enmienda para que este artículo se incluyese en el listado de la Disposición Final Primera, por entender que el desarrollo normativo y ejecutivo de esta materia era propio de las Comunidades Autónomas, correspondiendo, por lo tanto, al Estado sólo la determinación de si hay o no contratos menores. Tal enmienda no tuvo éxito.
- (43) *Vid.* su antecedente en el art. 2 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944.
- (44) Habrán de calificarse de «contratos laborales especiales indirectos e innominados», al no recogerse ésta de forma expresa por una ley como exige el art. 2.g) del ET, sin que tal ausencia nos impida entender que habrán sido calificados como tales de forma mediata, como se deduce del art. 6 conectado con el art. 7 de la Ley de Funcionarios Civiles. Ello sin perder de vista la problemática que plantea el empleo de este término.
- (45) *Vid.* J.M. LÓPEZ GÓMEZ, *El régimen jurídico del personal de las Administraciones...*, op. cit., pág. 483-ss. «Categoría» ésta que trasladamos cautelosamente a nuestro análisis con el propósito de englobar bajo esa concepción la naturaleza embrionaria que tenían estos contratos en la normativa precedente y que podría haber desembocado, por contra de como de *facto* sucedió, en su considera-

Por último, lo que se refiere al *pago* de los servicios prestados ha de recordarse que además del sistema remunerativo que se recoge en el art.201 de la LCAP nada impide el empleo de un sistema dispar. De tal forma, cabría incluso un pago similar al que con carácter general se utiliza en el trabajo asalariado, es decir, fraccionado por meses o por otras unidades de tiempo (46). Lo cual ha de ponerse en conexión con la tesis mantenida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en alguna de sus sentencias. Así por ejemplo, en un supuesto en el que se había concertado la remuneración en razón del tiempo empleado y no de la obra, el Tribunal encontró en tal hecho un indicio de la naturaleza realmente laboral del contrato. Según el Tribunal el hecho de que con la LMRFP se prohíba el empleo de contratos de colaboración temporal en régimen administrativo es causa suficiente para localizar un ánimo defraudador de la Administración cuando se pacta el pago del contrato atendiendo no a la realización de la obra sino al tiempo de prestación de los servicios encaminados a la realización de la misma (47).

IV. DEFINICIÓN Y OBJETO DE LOS «CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS»

La «definición» conceptual de los «contratos para trabajos específicos», dada por la LCAP en el art.197.4º resulta extremadamente escasa, dada la falta de concreción de la misma sobre todo en su primera parte. Para redefinir estos contratos resulta totalmente imprescindible acudir a las características que la propia Ley recoge sobre los mismos en el art.197.4º (48). El primer perfil de interés con el que nos encontramos es el referido a que estos contratos serán los que no se encuentran incluidos en los apartados anteriores. Esta expresión supone una descripción negativa del objeto, es decir, el empleo de un método excluyente de localización del mismo. Lo cual nos obliga a acudir al análisis de los contratos de consultoría y asistencia y a los de servicios para delimitar qué prestaciones no pueden concertarse mediante «contratos para trabajos específicos». De acuerdo con esto la Administración deberá acudir a esta fórmula contractual exclusivamente en el caso de que la naturaleza de la tarea le impida concertar alguno de los otros contratos regulados en la LCAP.

A los efectos de delimitar el objeto de este tipo contractual, resulta especialmente útil la enumeración que la Ley establece de los distintos objetos de

ción como contratos laborales. *Vid.* sobre el desarrollo de la «relación laboral especial de ejecución de obra», J.A. SAGARDOY BENGOCHEA, «Contratos de trabajo de ejecución de obra», en *Catorce lecciones sobre contratos especiales de trabajo*, Sec. Publ. Facultad de Derecho, 1ª ed. Madrid, 1965, pág. 216-7.

(46) *Vid.* los arts. 14 y 203.2º de la LCAP.

(47) *Vid.* la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1995 (Ar.6262)

(48) El Real Decreto 1465/18985, como la LCAP, tampoco recoge cuál sea el objeto de estos contratos a diferencia de lo que sucede con otras normas de desarrollo. *Vid.* el art. 3 del Real Decreto 1005/74, de 4 de abril.

los contratos de consultoría y asistencia; en la medida en que, por exclusión, no podrán serlo de los «contratos para trabajos específicos». De este modo aquéllos se convierten en el eje central en torno al cual giran los demás contratos del aludido Título. Configurándose, así, los contratos que ocupan nuestro estudio con un doble carácter residual, incluso triplemente residuales si unimos a esto lo dicho sobre la cuantía de los mismos. En efecto, sólo los contratos que no sean de consultoría y asistencia podrán ser de servicios o «contratos para trabajos específicos». Y únicamente cuando superada esta primera criba el contrato ante el cual nos situemos no sea de servicios puede tratarse de un «contrato para trabajos específicos». Lo cierto es que en ocasiones un determinado tipo contractual puede quedar solapado por otro al que le ha sido asignada denominación diferente. Es precisamente esto lo que hace tan complicado concretar de forma clara y definitiva el objeto de los «contratos para trabajos específicos» (49).

Por su parte, el legislador emplea de nuevo un criterio negativo o excluyente, similar al utilizado para los «contratos para trabajos específicos», cuando se refiere a los de servicios. Sin embargo, para este tipo contractual ofrece algunas pautas que permiten una orientación más clara sobre cuál ha de entenderse que es el objeto de los mismos (50). La conclusión necesaria es que con el empleo de fórmulas tan difusas queda suficientemente evidenciado el amplio margen de maniobra que de *facto* viene a conceder el legislador a la Administración en la ejecución de cuantas tareas ha de llegar a cabo. Amplitud ésta que no emana exclusivamente de la redacción otorgada a los preceptos reguladores de los «contratos para trabajos específicos», sino también de las genéricas expresiones empleadas por el legislador a la hora de acotar los límites de cada uno de los tres tipos contractuales del Título IV, del Libro II, de la LCAP (51).

Es por esta dificultad por la que nos sentimos exhortados a buscar algún ribete que nos permita identificar lo más concretamente posible el objeto de estos contratos. Tal vez, un indicio sobre cuál sea el mismo pueda encontrarse en el art.6 de la LFCE (52) o en el art.201.4º de la LCAP, en este último supuesto a pesar de que expresamente se garantiza la no regulación de los mismos mediante esta norma en la parte relativa a su preparación y formalización (53).

(49) Según la jurisprudencia, este tipo de contrato tiene por objeto la realización de una «obra o servicio determinado que se define por exigir que su objeto lo constituya una obra en el sentido de cosa mensurable, concreta o identificable en el espacio, o un servicio, y para que éste sea tal a aquellos efectos, no basta que se trate de una acción y efecto de servir –acepción genérica predicable de todo trabajo–, ni que con ello se genere un posible beneficio –finalidad propia de la actividad empresarial–, sino que es preciso que el servicio objeto del contrato se consuma y concluya con su total realización». *Vid.* la sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de julio de 1995 (Ar.6226).

(50) *Vid.* los arts. 197.2º y 197.3º de la LCAP.

(51) *Vid.* el art. 207 de la LCAP.

(52) *Vid.* el art. 6 de la LFCE.

(53) *Vid.* además, el título quinto sobre el profesorado y los demás preceptos correspondientes de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

Ha de decirse, sin embargo, que esta expresión no significa que no sean «contratos para trabajos específicos», sino simplemente que sus especiales características impiden que la LCAP les resulte enteramente aplicable. Pero fuera de los supuestos recogidos de forma negativa por la Ley ésta sí les será de aplicación (54).

Para el concreto análisis su objeto hemos de comenzar deteniéndonos en su carácter excepcional. De conformidad con la literalidad de la Ley son contratos *celebrados excepcionalmente por la Administración*. Es decir, hemos de situarnos ante una necesidad no generalizada, es decir, ocasional. Por lo tanto, ha de tratarse de una tarea «que ocurre rara vez o que se aparta de lo ordinario» (55), esto es, que excepciona la regla común de actuación de la Administración correspondiente. Elemento éste que evidentemente concuerda con el de la inusualidad que el propio concepto de «contrato para trabajos específicos» incluye. Es decir, cuando la Ley los define como contratos específicos y concretos *no habituales* de la Administración está haciendo referencia a que los mismos sólo se celebrarán con carácter excepcional. Lo cual requiere que *su objeto no esté atendido por la labor ordinaria de los órganos administrativos que llevan a cabo la contratación*, es decir, que la naturaleza de la tarea queda fuera del ámbito común de actuación propio de la Administración Pública a la que dicho órgano pertenece. El carácter excepcional de la necesidad a que se tiene que hacer frente impide que mediante los mecanismos de que habitualmente dispone la Administración pueda darse cobertura a aquella necesidad y, por lo tanto, compele a la misma a contratar su realización a través de instrumentos ajenos a los para ella dispuestos. Consecuentemente nunca podrá emplearse este tipo contractual cuando la Administración correspondiente pueda cubrir tal necesidad mediante un contrato normal de prestación de servicios (56).

En definitiva, ha de darse una imposibilidad de prestación de esa actividad técnica o material por los propios servicios de que dispone el órgano contratante, de tal forma que resulte necesario recurrir a una vía externa para la consumación de esa tarea. Ésta es la característica de mayor trascendencia que concede la Ley para verificar si la Administración ha empleado adecuadamente esta vía contractual; o si, por el contrario, su utilización es calificable de abusiva o incluso de fraudulenta. Por lo tanto, toda necesidad que no sea calificable de excepcional queda fuera del ámbito vital de estos contratos. Se trata, pues, de contratos que cubren necesidades de carácter no perdurable sino «espontáneo» y, hasta cierto punto, perentorio para el ente público que ha de ocuparse de su cobertura. Son tareas que no se prevé adquieran carácter habitual o per-

Sobre el problema concreto del régimen jurídico de la relación que une a los P.N.N. (Personal no numerario) con la Universidad, I. ALBIOL MONTESINOS y OTROS, *Los P.N.N. y el contrato laboral*, Fernando Torres, 1ª ed., Valencia, 1976, pág. 53-91.

(54) *Vid.* la Disposición Adicional del Real Decreto 1465/85.

(55) *Vid.* A. PÉREZ LUQUE, *Personal temporal de las Corporaciones Locales*, Públ. Abella, Madrid, 1989, pág. 183.

(56) *Vid.* la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1991 (Ar.6868).

manente y, por lo tanto, no requieren la habilitación de un cargo específico para su desarrollo (57).

Sin embargo, este carácter esporádico de la necesidad no significa necesariamente que contratos con idénticos objetos no puedan celebrarse en múltiples ocasiones por la misma Administración, siempre que los mismos puedan continuar manteniendo la calificación de excepcionales. Ha de entenderse que en la medida en que la necesidad que da origen al contrato se vuelve habitual surge el compromiso de la Administración correspondiente de habilitar un cargo para la cobertura de esa carencia (58), puesto que ésta ha perdido su naturaleza de excepcional y de no habitual. En el caso de que resulte necesaria tal habilitación la ampliación de la plantilla habrá de realizarse dando cumplimiento a la normativa reguladora del acceso a la función pública (59).

Lo cierto es que no todas las Administraciones Públicas, y consecuentemente no todos sus órganos, llevan a cabo las mismas tareas y, por lo tanto, no están preparadas de idéntica manera para hacer frente a las necesidades que puedan surgir en su seno. Es decir, lo que para un órgano público se configura como una tarea excepcional y no habitual, para cuya cobertura no dispone de medios adecuados, puede tener la consideración de labor habitual y ordinaria para otro órgano de la Administración. Consiguientemente habrá de estarse al caso concreto para poder afirmar si se trata de una necesidad excepcional o no.

Por su parte, el Supremo Tribunal ha venido entendiendo que el objeto de estos contratos no es 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» (60). Únicamente cuando esto ha quedado suficientemente corroborado tendrá sentido entrar a analizar la calificación de la tarea como excepcional y no habitual. Es precisamente en este punto en el que se sitúa, aunado a que la tarea pueda ser considerada como excepcional, el mecanismo para diferenciarlo de la mera

(57) Vid. el art. 203.1º de la LCAP.

(58) Vid. L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes en las Administraciones Públicas*, Estudios 3, 1ª ed., Valencia, 1990, pág. 69-ss, A. PÉREZ LUQUE, *Personal temporal de las Corporaciones...*, op. cit., pág. 183.

(59) Sobre el incumplimiento por parte de las Administraciones Públicas de la normativa reguladora de la contratación temporal, Vid. el análisis jurisprudencial de L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes en las Administraciones...*, op. cit., pág. 70-1. Además, sobre los criterios de selección para el acceso a la Función Pública en régimen funcional, R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. V/2, Organización administrativa, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pág. 266-8.

(60) Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989 (Ar.2967) y de 26 de octubre de 1992 (Ar.7841). Además, A. MARTÍN VALVERDE, F. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, J. GARCÍA MURCIA, *Derecho del Trabajo*, Tecnos. 4ª ed., Madrid, 1995, pág. 176-7.

prestación de servicios del régimen laboral (61). Por último, para tratar de delimitar adecuadamente este tipo contractual ha de añadirse el análisis de otro de sus perfiles que ya se ha referido y que resulta habitual en el desarrollo de la gestión indirecta (62). Estamos aludiendo a la imposibilidad de que el desarrollo de tal gestión implique el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos. Pese a que se trate de un impedimento que por su trascendental naturaleza es ingénito a todos los tipos contractuales mencionados una concisa delimitación del mismo es tarea realmente compleja, habida cuenta que en la actualidad casi cualquier tarea resulta o puede resultar objeto de adjudicación a empresas privadas (63).

Tras este análisis preliminar de las características de los «contratos para trabajos específicos» podemos recopilar, a modo de conclusión del estudio de las mismas, las nociones más identificadoras de estos contratos. Se trata de contratos que cubren necesidades excepcionales y no habituales de la Administración que no puedan ser cubiertas mediante otro de los tipos contractuales previstos en la Ley, siempre que su cuantía supere los dos millones de pesetas, y que por las específicas y concretas características de las tareas que configuran su objeto no pueden éstas ser realizadas por los órganos de la Administración ya que quedan fuera de la labor ordinaria y habitual de los mismos.

Llegados a este punto no debemos perder la oportunidad de hacer una reflexión sobre la utilidad práctica de los «contratos para trabajos específicos». Este tipo contractual ha sido provisto de una naturaleza remanente al ser configurado por la propia Ley como aquel que no resulta encuadrable ni dentro de los de consultaría y asistencia ni dentro de los de servicios pero, y en contra de lo que pudiera parecer, este carácter residual puede desbordar las previsiones sobre su utilidad (64). Esta posible idoneidad tiene su origen, precisamente, en la definición excluyente empleada por la Ley, que permite, por vía indirecta, la utilización de los mismos para la cobertura de toda una pluralidad heterogénea de tareas cuya incorporación expresa a la norma resulta innecesaria. De forma que si surge una necesidad «nueva» y excepcional, que no resulta encajable en los otros tipos contractuales y que no se excede de los generosos límites configurados para los «contratos para trabajos específicos», la Administración podrá legalmente proceder a su cobertura mediante la concertación de un contrato de este tipo. Así, pues, el legislador no tendrá que confeccionar nuevas fórmulas contractuales cada vez que aparezca una necesidad de carácter excepcional y de naturaleza diferente a las preexistentes.

(61) Vid. E. MARTÍN PUEBLA, «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo...», loc. cit., pág. 83-106.

(62) Vid. el art. 85.2º de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril de 1985.

(63) Vid. F. SOSA WAGNER y OTROS, *Comentarios a la Ley de Contratos...*, op. cit., pág. 193.

(64) Vid. sobre el carácter residual de este tipo contractual, F. SOSA WAGNER y OTROS, *Comentarios a la Ley de Contratos...*, op. cit., pág. 193.

Sin embargo, y desde la perspectiva inversa, la amplitud de este modelo puede propiciar una utilización abusiva del mismo, habida cuenta de las variedades contractuales tan dispares que puede acoger en su seno. De tal forma, la Administración podría utilizarlos para la cobertura de tareas aparentemente diferentes cuando de *facto* se trata de la misma necesidad que realmente tiene una naturaleza permanente. La actual aversión hacia los contratos laborales de carácter indefinido e incluso hacia la contratación laboral en general propicia el diseño y la utilización de modelos contractuales que los reemplacen y éste seguramente sea el caso de los «contratos para trabajos específicos» (65). La conclusión necesaria a la que hemos de llegar a la vista de la utilidad práctica de estos contratos es que los mismos se configuran como «un cajón de sastre» donde tienen cabida casi todos los tipos contractuales que la Administración no puede encuadrar en uno concreto de los que la LCAP regula.

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS «CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS»

Con anterioridad a la incorporación definitiva en la LCAP la regulación e incluso la calificación de los «contratos para trabajos específicos» era efectivamente ambigua (66), pese a que el propio Real Decreto 1465/1985 les otorgase de forma expresa naturaleza administrativa (67). Esta imprecisa naturaleza originó como es lógico controversias que obligaron a los Tribunales a pronunciarse a propósito de la misma. La práctica evidenciaba que bajo su catalogación como administrativos se «ocultaban» en no pocas ocasiones relaciones laborales, funcionariales o incluso contratos de arrendamiento de obras o servicios propios del Derecho civil (68). Incluso este tipo de relaciones precedían a

(65) Vid. sobre la tendencia a la huida de la contratación laboral, A. MARTÍN VALVERDE, «El discreto retorno del arrendamiento de servicios», en *Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1^a ed., Madrid, 1990, pág. 222-4.

(66) La doctrina venía entendiendo que se trataba de contratos administrativos especiales. Creemos, sin embargo, que la solución definitiva sobre la naturaleza de estos contratos en la normativa anterior resulta bastante más compleja. Vid. F. SOSA WAGNER y OTROS, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones...*, op. cit., pág. 187-90. Además, la postura mantenida por L.E. DE LA VILLA, «Sobre el personal no funcionario al servicio...», loc. cit., pág. 19-21. Hoy el art. 5.2^o de la LCAP los califica expresamente de administrativos y los regula como tales.

(67) Vid. el art. 4.8^o del Real Decreto 1465/1985.

(68) La jurisprudencia mantiene en esta materia, como en la relación contrato administrativo-contrato laboral, un sistema de fronteras móviles. Vid. A. MARTÍN VALVERDE, «El discreto retorno del arrendamiento de servicios», en *Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso...*, op. cit., pág. 22-24.

los «contratos para trabajos específicos» (69). De ahí la trascendencia del análisis jurisprudencial que ahora se inicia, puesto que ésta trataba de determinar en cada caso concreto la naturaleza administrativa o no del contrato. La ambigüedad que de origen tenía esta naturaleza obligaba a cuestionarse la misma cuando se planteaban litigios sobre tal aspecto contractual. Problema que hoy la LCAP ha resuelto al configurarlos una norma de rango legal como contratos temporales de naturaleza administrativa.

Procederemos, pues, a realizar un análisis o al menos una aproximación somera a las distintas tendencias jurisprudenciales que se dibujan en relación con los contratos celebrados por la Administración para la cobertura de determinadas necesidades de carácter temporal, para encontrar la naturaleza que de *facto* tenían estos contratos. Ello para dejar constancia de un hecho, la jurisprudencia ha «reconducido» la naturaleza del contrato concreto cuando ésta no coincidía con la que formalmente había de tener de conformidad con el RD 1465/85, de 17 de julio. Es decir, cuando realmente no eran contratos administrativos. Las principales tendencias jurisprudenciales se bifurcaron hacia dos líneas dirección bien diferenciadas (70): de un lado, la realista, que resultó de gran valor para localizar utilidades abusivas e incluso fraudulentas de este tipo contractual; y de otro lado, la nominalista (71). La primera de ellas se caracterizaba por analizar los elementos de la relación para verificar la auténtica naturaleza del contrato. Precisamente la confusa naturaleza de estos contratos propiciaba cierta desconfianza jurisprudencial que derivaba en un minucioso examen de todas las características del mismo en cuanto la naturaleza administrativa de éste no resultaba totalmente manifiesta. Se trataba, pues, de ver si en la relación contractual podían localizarse los elementos de dependencia, voluntariedad, ajeneidad y retribución típicos de una relación laboral.

Ello con el fin de determinar en último caso si, independientemente del *nomen iuris* y de la naturaleza que se le hubiera atribuido al contrato o de la normativa bajo cuyos efectos se pretendiese regular, se encontraban ante un con-

(69) Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1984 (Ar.895), de 23 de octubre de 1986 (Ar.5885), de 13 de abril de 1989 (Ar.2967), de 26 de octubre de 1992 (Ar.7842), de 12 de febrero de 1994 (Ar.782), del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de julio de 1993 (AS.3702), y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 12 de enero de 1994 (AS.52), y de 28 de septiembre de 1993 (AS.3378).

(70) Vid. sobre las distintas posiciones mantenidas por nuestro Tribunal Supremo, F.A. CASTILLO BLANCO, «Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho administrativo: a propósito...», loc. cit., pág. 190-ss. J.P. LANDA ZAPIRÁIN y OTROS, *La contratación temporal en las Administraciones...*, op. cit., pág. 38.

(71) Previamente la jurisprudencia Social había adoptado un criterio en razón de los servicios prestados por el trabajador, según implicasen realización de funciones públicas o de actos administrativos (Derecho administrativo) o revistiesen carácter de prestación laboral (notablemente los trabajos manuales). Pronto se evidenció la deficiencia de esta postura (STS de 10 de febrero de 1989 (Ar.825).

trato de verdadera naturaleza administrativa; o si, por el contrario, con su utilización lo que realmente se estaba haciendo era contrariar el auténtico espíritu de los «contratos para trabajos específicos» (72). La conclusión de la postura realista era que los servicios retribuidos por cuenta ajena, aun en el caso de que sean prestados a entidades públicas, habían de presumirse, *iuris tantum*, que entrañan la existencia de una relación de naturaleza laboral de conformidad con el art. 8.1º del ET (73). La cual quedaba, sin embargo, desvirtuada si de las cláusulas del contrato o de los términos en que los servicios se prestaban parecía que la relación estaba sometida a un régimen distinto, es decir, si su naturaleza no era laboral. Lo que sucede en el caso de los contratos debidamente utilizados y formalizados de manera adecuada mediante «contrato para trabajos específicos» en los que esta presunción ha de invertirse.

La conclusión a la que ha de llegarse y en la que coinciden todas las manifestaciones jurisprudenciales analizadas es que el recurso a este tipo contractual, protegiéndolo bajo el «manto» del Real Decreto 1465/1985, en ningún caso puede suponer la alteración de la naturaleza real de la relación (74). Lo dicho no significa que esta postura jurisprudencial no admita que si así lo dispone una ley estos contratos sean considerados de naturaleza administrativa (75). Sin embargo, lo que queremos resaltar de esta doctrina jurisprudencial, que ha ido adquiriendo un mayor reconocimiento en los últimos años, es que la incursión de los Tribunales en la realidad material que se encuentra tras estos contratos confirma nuestras dudas sobre su naturaleza que, por lo tanto, no se solventan con la catalogación como administrativos hecha por el Real Decreto 1465/1985.

Lo cierto es que la teorización sobre la naturaleza de los «contratos para trabajos específicos» en la normativa previa que ya de por sí resulta compleja se complicaba aún más en la práctica por la utilización abusiva de estos contratos por parte de la Administración. La prohibición legal de utilización de los contratos de colaboración temporal en régimen administrativo y el reconocimiento de un resquicio de los mismos mediante los «contratos para trabajos

específicos» fomentó una contratación de difuminados límites que ocultaba en muchos casos una intención fraudulenta de la Administración correspondiente. Precisamente por ello la jurisprudencia había tratado de elaborar toda una teoría alrededor de estos contratos que permitiera identificar la verdadera naturaleza del mismo según las circunstancias del caso y contrarrestar, de tal forma, los posibles abusos a que dieran lugar (76). Estos contratos tienen carácter excepcional y no pueden convertirse mediante una utilización abusiva en una vía indirecta de reintroducir los contratos de colaboración temporal en régimen administrativo. De ahí que la jurisprudencia requiera para justificar la aplicación de este régimen que se contrate un resultado claramente precisado y no una mera prestación de servicios de naturaleza genérica (77).

En definitiva, la naturaleza de estos contratos ha ido adaptándose a las etapas ya analizadas. Es decir, en el comienzo su naturaleza se correspondía con la típica prestación de servicios integrante del empleo público fuera del régimen funcional. Con la segunda etapa los «contratos para trabajos específicos» adoptaron formalmente la naturaleza de contratos administrativos pero las circunstancias en las que materialmente tenían lugar hacían necesario en muchos casos un análisis profundo de su naturaleza para en su caso catalogarlos como administrativos o no en función a las auténticas circunstancias del caso. Por último, y habida cuenta de su incorporación definitiva en la LCAP, hoy ha de entenderse que se trata de contratos administrativos del Estado y sólo en el caso que de se demuestre que no se han seguido los dictámenes de la Ley se entrará a analizar la auténtica naturaleza del mismo.

VI. LOS «CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS» Y EL RÉGIMEN LABORAL DE CONTRATACIÓN

La controvertida naturaleza de los «contratos para trabajos específicos» los pone en necesaria conexión con otros tipos contractuales e incluso con otros regímenes de contratación, en especial con el régimen laboral de contratación al servicio de la Administración (78). Interconexión que ya había evidenciado

(72) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1986 (Ar. 5885). Además, M. ALONSO OLEA, «los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas», en *Libro homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Cívitas, Madrid, 1989, pág. 59, en el que se analiza la sentencia del Tribunal Central de Trabajo de 2 de mayo de 1984 (R.3907).

(73) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1987 (Ar.1316).

(74) Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989 (Ar.2967) y de 26 de octubre de 1992 (Ar.7842).

(75) En este sentido debe recogerse como válido el postulado de la doctrina jurisprudencial nominalista cuando se centra para determinar la naturaleza de la relación en la existencia de una norma con rango de ley en que tal relación pueda resultar amparada. Vid. a título de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1990 (Ar.5042) y las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 7 de mayo de 1993 (AS.2258), y de 28 de septiembre de 1993 (AS.3778) y la 12 de enero de 1994 (AS.52).

(76) Vid. J. LÓPEZ GANDÍA. «Algunas consideraciones generales acerca de los problemas aplicativos del Derecho del Trabajo en la contratación temporal...», *loc. cit.*, pág. 155.

(77) Vid. el art. 4.1º del Real Decreto 1465/1985.

(78) Vid. M. RODRÍGUEZ PIÑERO. «Las modalidades de contratación laboral en el Estatuto de los Trabajadores reformado». *RL*, 1985. Tomo 1, pág. 134-7. T. SALA FRANCO, «El contrato de trabajo a término y el ordenamiento laboral español», *RPS*, nº 99, 1973, pág. 29-32. R. MARTÍNEZ EMPERADOR, *Estabilidad en el empleo y contratación temporal*. Instituto de Estudios Laborales y Seguridad Social, 1ª ed., Madrid, 1983, pág. 150-ss y F. CARMONA POZAS, «La duración del contrato de trabajo» en *Diecisiete lecciones sobre la Ley de Relaciones Laborales*. Sección de publicaciones de la Universidad de Derecho de Madrid, 1ª ed., Madrid, 1977, pág. 175.

la jurisprudencia. Pese a que el régimen de regulación de la contratación laboral y el de la administrativa sea dispar y, por lo tanto, no pueda procederse a una aplicación analógica directa de las soluciones concedidas por la jurisprudencia para los supuestos de irregularidades en la contratación laboral temporal a la administrativa, lo cierto es que de *facto* las distancias entre ambos regímenes se ponen preponderantemente de manifiesto en el mecanismo empleado para el ingreso y, por lo tanto, esta disparidad reguladora no se corresponde con un diferente contenido de los servicios prestados (79). La conversión de un contrato administrativo en uno laboral produce unos efectos definitivos extremadamente similares a los que tienen lugar cuando la contratación es directamente laboral. Así, la aplicación cautelosa de estas soluciones jurisprudenciales puede resultar verdaderamente útil.

El problema y la necesidad de justificar las conexiones existentes sólo como tales y no como fruto de la auténtica ocultación de una relación de índole laboral surgen en los supuestos en los que de forma abusiva la Administración hace uso de los mismos inapropiadamente. Es decir, cuando la utilización de este tipo de contrato responde a un hecho, cual es que esconde tras ese aspecto formal una relación laboral. Ha de comenzarse, por lo tanto, mediante la localización de las conexiones que unen a este contrato con el contrato laboral o con el funcional. Para lo cual ha de acudir al análisis de los elementos que tradicionalmente se han considerado determinantes de la existencia de ambos tipos de relaciones, para encontrar en último término la realidad material de la relación (80). Características que se pueden materializan en una serie de factores objetivos, como son la sujeción a jornada y horario, la autonomía en la realización de la labor, la naturaleza de esta, la asunción del riesgo, la aportación de medios materiales, la duración del vínculo, la periodicidad y forma de retribución y el lugar de prestación, entre otras manifestaciones.

Es éste el momento adecuado para examinar algunos de los criterios propios de la postura jurisprudencial nominalista que tradicionalmente la definen

(79) Vid. la ilustración gráfica del problema ofrecida por A. OJEDA AVILÉS, «El empleo temporal en las Administraciones Públicas. (Una aproximación...)», *loc. cit.*, pág. 499. La Administración a la hora de contratar se sitúa ante tres puntos de entrada para un mismo andén, pero que van a significar la aplicación de una específica normativa según se trate de funcionarios, contratados administrativos o trabajadores. La concomitancia aludida ocasiona una fragmentación de los colectivos, que resultan sometidos a regímenes dispares y a «ventajas» e «inconvenientes» diferentes. La solución vendría dada por dejar abierta únicamente una de esas puertas para cada caso concreto de tal manera que la Administración dispusiese de un único mecanismo de contratación apropiado para cada situación y necesidad.

(80) Vid. sobre los elementos determinantes de una relación laboral, que se reconocen también en una relación funcional. M. ALONSO OLEA, «Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas», en el *Libro homenaje al profesor José Luis Villar...*, *op. cit.*, pág. 52.

(81). Para comenzar entiende que entre el régimen administrativo y el laboral de prestación de servicios a la Administración Pública no existe diferencia de contenido alguna (82); por contra, es una mera cuestión de técnica organizativa lo que los diferencia (83). Por otra parte, las expresiones o cláusulas libremente pactadas e incluidas en el contrato, así como la específica calificación que en el mismo se haga de la relación como laboral o como administrativa, son elementos decisivos (84), pero lo realmente definitivo es la existencia de una norma legal que le atribuya este carácter. Esa calificación debe atender predominantemente a una triple correspondencia real, entre el tipo legal, la prestación de trabajo concertada y la efectivamente efectuada (85). Ello en todo caso evitando que tal empleo quebrante alguna norma de rígida observancia, es decir, una norma por la que necesariamente debería regirse ese contrato. De tal forma que la presunción del art.8 del ET cede ante las cláusulas que disponen la sujeción y adscripción del contrato al área administrativa (86).

Recordemos que frente a esta postura jurisprudencial «formalista» aparecen los postulados realistas que se sujetan a la realidad que subyace en la rela-

(81) Vid. las siguientes sentencias del Tribunal Supremo 16 de julio de 1985 (Ar.3779), de 18 de octubre de 1985 (Ar.5160) de 22 de octubre de 1985 (Ar.5186 y 5187), de 24 de octubre de 1985 (Ar.5201 y 5302), de 27 de enero de 1986 (Ar.281), de 2 de julio de 1986 (Ar.3926), 29 de diciembre de 1986 (Ar.7610) y de 28 de febrero de 1992 (Ar.1805).

(82) Vid. M.A. ALARCÓN CARACUEL, *La nueva configuración legal de la relación de empleo público. Funcionarios v contratados laborales*, Delegación Interprovincial del Instituto de Estudios de Administración Local, Sevilla. pág. 7.

(83) Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1986 (Ar.6725), de 29 de diciembre de 1986 (Ar.7610), de 28 de noviembre de 1988 (Ar.8896), de 8 de julio de 1989 (Ar.5439), de 19 de febrero de 1990 (Ar.1908), de 19 de junio de 1990 (Ar.5483) y de 28 de febrero de 1992 (Ar.1805). Además, M. ALONSO OLEA, «Los límites de la aplicación del Derecho del Trabajo al personal de las Administraciones Públicas». En *Libro homenaje...*, *op. cit.*, pág. 60-61.

(84) Esta afirmación puede sorprender un tanto a la doctrina laboralista que ha venido afirmando siempre que no importa el «nomen iuris» atribuido por las partes a la relación sino la realidad que subyace en el contrato. Sin embargo, en el caso que nos ocupa la posible coincidencia de objetos contractuales se salva con la adscripción a uno u otro régimen y, por lo tanto, tiene especial trascendencia la decisión de la Administración de concertar la cobertura de esa tarea mediante un contrato de índole laboral o mediante un «contrato para trabajos específicos».

(85) Así en la sentencia de 28 de noviembre de 1988 (Ar.8896) el Tribunal Supremo hace la siguiente afirmación «No existiendo diferencia esencial de contenido entre la relación laboral y la administrativa, u otra admitida por el derecho, que liga a los entes públicos con las personas que le prestan servicios, la presunción que establece el art. 8.1º ET cede si las cláusulas del contrato revelan claramente que no está sujeto al Derecho laboral, máxime si existe una norma jurídica de rango suficiente para autorizar el tipo de contratación invocados».

(86) Condición administrativa que no se pierde al prolongarse en el tiempo más allá de lo prevenido en las disposiciones aplicables, o por contener otras desviaciones en el sistema seguido para su celebración o extinción.

ción (87). Es decir, independientemente de cómo sea denominada la relación (88). Resulta necesario extraer los criterios más apropiados de cada postura, es decir, ha de entrarse en el análisis de la realidad contractual pero sin perder de vista que, al menos en principio, la sujeción de su regulación a la normativa de contratos de las Administraciones Públicas les otorga naturaleza administrativa y, por lo tanto, la presunción habrá de invertirse. Es decir, sólo a *posteriori* y si hay dudas de que se haya empleado contrariando el espíritu de los mismos, se procederá al análisis concreto de sus circunstancias y se indagará sobre las mismas para en su caso descubrir si realmente ocultaba una relación laboral.

VII. LOS «CONTRATOS PARA TRABAJOS ESPECÍFICOS» Y LOS CONTRATOS PARA LA REALIZACIÓN DE OBRA O SERVICIO DETERMINADO

La realización de obras o servicios determinados es el objeto de una figura clásica del Derecho civil como es el arrendamiento de obra y servicio, que procedía de la *locatio* del Derecho Romano. Podrá por ello tomarse como antecedente del contrato de obra o servicio determinado propio del Derecho laboral (89), con el cual le siguen uniendo múltiples conexiones (90). A su vez, los «contratos para trabajos específicos» pueden tener por objeto la realización de

- (87) Vid. T. SALA FRANCO, «El contrato de trabajo a término y el ordenamiento...», *loc. cit.*, que mantiene en lo relativo a la duración de contrato que en su configuración como temporal o como indefinido lo determinante es la naturaleza del trabajo desempeñado no la voluntad de las partes.
- (88) Vid. M. ALONSO OLEA y M. E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo*, Serv. Public. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 12^a ed., Madrid, 1991, pág. 207.
- (89) La especial naturaleza del contrato de ejecución de obra recogido en el Código Civil ha llevado a algunos autores a afirmar su carácter de «contrato especial de trabajo», diferenciándolo así del contrato de arrendamiento de servicios que también se recoge en el aludido Código. Vid. J. A. SAGARDOY BENGOCHEA. «Contratos de trabajo de ejecución de obra», en *Catorce lecciones sobre contratos especiales...*, *op. cit.*, pág. 208-ss.
- (90) Vid. RAMÓN BONET, «La naturaleza jurídica del contrato de mandato y el carácter del contrato de servicios celebrado por los Abogados y demás personas que ejercen profesiones liberales», *RDP*, 1935, pág. 393-ss, A. MARTÍN VALVERDE «El discreto retorno del arrendamiento de servicios», en *Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos de Derecho del Trabajo al profesor Manuel...*, *op. cit.*, pág. 209-236. Sobre los contratos de arrendamiento de obra y servicio, acúdase a la obra clásica de, LUDWIG ENNECCERUS, *Derecho de obligaciones. Volumen II. doctrina especial*, Bosch, 35^a ed. (alemana), Barcelona, 1935 pág. 230-301. Además. F. LUCAS FERNÁNDEZ, Comentarios a los arts. 1583 a 1587, en *Comentarios al Código Civil y compilaciones forales* (dirigido por M. Albadalejo), Tomo XX, vol. 2^o, Edesa, Madrid, 1986, pág. 5.

una obra o la prestación de un servicio (91). De manera que aún hoy nos encontramos ante tres tipos contractuales sometidos a regímenes diversos y abocados a la cobertura de tareas sino idénticas sí sobresalientemente similares. Estos tres tipos contractuales son: el contratos de arrendamiento de obra y servicio, el contrato de obra o servicio determinado y el «contrato para trabajos específicos» (92).

Originariamente surgieron necesidades para cuya cobertura se acudía al contrato de arrendamiento de obra y servicio del Derecho civil, que con posterioridad se sometió a un régimen de vocación tutelar, el Derecho laboral (93). Dentro de las figuras laborales elaboradas se estipuló una fórmula contractual con aún más raigambre civilista que las demás, el contrato para obra o servicio determinado. Para derivar por último, cuando el sujeto era la Administración, en la creación de toda una serie de contratos de índole administrativa, que previeran especiales prerrogativas para ésta a diferencia de lo que sucede con el empresario en los contratos laborales. Estas «conversiones sucesivas» —entendido este término como la sucesiva creación de contratos cuya naturaleza se fuese adaptando a las peculiaridades de las partes contratantes— de la naturaleza primigenia del contrato suponen una sintomática evolución de la legislación especial sobre el régimen común de obligaciones y contratos (94). El problema no se sitúa tanto en la «conversión» de su naturaleza, que puede justificarse objetivamente, cuanto en la concurrencia de estos tres tipos contractuales en la esfera de la contratación de la Administración. Se deben, pues, diferenciar las aludidas figuras. El principal elemento diferenciador de los contratos sometidos al régimen laboral respecto de los sometidos al Derecho civil es el de la *dependencia* (95), siempre entendida en sus justos términos y no como total desvin-

- (91) Vid. las conexiones entre este contrato y el de obra del Derecho civil, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, pág. 701.
- (92) Vid. M. A. ALARCÓN CARACUEL, *La nueva configuración legal de la relación de empleo público. Funcionarios...*, *op. cit.*, pág. 17. Según este autor este contrato consiste en la realización de una obra o servicio determinado que materialmente hay que encuadrar en el típico arrendamiento de servicios o de obra del Código Civil o, en su caso en un contrato de trabajo.
- (93) Vid. el art. 1 del Código de Trabajo, aprobado por Real Decreto Ley, de 23 de agosto de 1926, en el que se entiende por contrato de trabajo «aquel por virtud del cual un obrero se obliga a *ejecutar una obra o a prestar un servicio...*», el art. 1 de la Ley de Contrato de Trabajo, aprobada por Ley de 21 de noviembre de 1931 y en el art. 1 de la Ley de Contrato de Trabajo, aprobada por Ley, de 26 de enero de 1944.
- (94) Vid. L.E. DE LA VILLA, «Sobre el personal no funcionario al servicio...», *loc. cit.*, pág. 16-7 y A. MARTÍN VALVERDE. «El discreto retorno del arrendamiento de servicios», en *Cuestiones actuales del Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso...*, *op. cit.*, pág. 219-22.
- (95) Hay otros elementos como la voluntariedad, la retribución o la ajeneidad. Pero salvo la dependencia y, en cierto modo, la ajeneidad los demás se dan en ambos

culación de quien se compromete a llevar a cabo la obra o el servicio para con quien la contrata. Desvinculación tan extrema que ni tan siquiera se produce en el supuesto del arrendamiento de obra y servicio del Derecho civil (96).

Sin embargo, nuestro interés se centra ahora especialmente en la delimitación entre los contratos de obra o servicio determinado y los «contratos para trabajos específicos» (97). El fundamento estatutario de esta figura contractual laboral se localiza en el art.15 del ET y se encuentran regulados por el art.2 del Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por el que se da desarrollo al citado precepto del ET (98). Este tipo contractual comenzó a aparecer en algunas normas como la Ley de Bases para el Proyecto de Ley de Contrato de Trabajo de 1905 y, en concreto, ha de llamarse la atención sobre la Base XXXI, en la que se hace mención a los contratos de trabajo celebrados por la Administración «por tiempo o para objeto determinado» (99).

tipos de relaciones contractuales. Vid. el análisis llevado a cabo sobre el elemento de dependencia, por H.B. DEMICHELIS, «La contratación temporal del trabajo en España», *AL*, n.º 42, 1986, pág. 2171-2. Además, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 1989 (Ar.2967), y las del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de Santa Cruz de Tenerife de 8 de octubre de 1992 (AS.4795 y de 26 de enero de 1993 (AS.23).

- (96) Vid. J.A. SAGARDOY BENGOCHEA. «Contratos de trabajo de ejecución de obra», en *Catorce lecciones sobre contratos especiales...*, *op. cit.*, pág. 211-2.
- (97) Vid. sobre los supuestos especiales de contratos para obra o servicio determinado G. BARREIRO GONZÁLEZ y OTROS, *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial y práctica*, La Ley, 1ª ed., Madrid, 1993, pág. 47-68 L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación laboral...*, *op. cit.*, pág. 25-29 (sobre el caso de los trabajadores fijos de obra en el sector de la construcción).
- (98) La reforma introducida por la Ley 11/94, en este artículo únicamente viene a conceder un papel a la negociación colectiva en este sector que, sin embargo, no podrá ampliar los supuestos legales autorizados de contratación temporal bajo la cobertura formal de tal identificación. Vid. P. ARAMENDI SÁNCHEZ, «Novedades de la reforma laboral en materia de contratación. Contratos de duración determinada, el contrato a tiempo parcial, el contrato de fomento del empleo», en *La nueva regulación de la contratación temporal. Modificación individual y modificaciones colectivas del contrato de trabajo*, Cuadernos de Derecho Judicial, pág. 70-2 M.A. BALLESTER PASTOR. «Notas acerca de la reciente reforma de la contratación temporal estructural». *RT*, octubre-diciembre 1994 pág. 160-163, J.M. LÓPEZ GÓMEZ, *El régimen jurídico del personal de las Administraciones...* *op. cit.*, pág. 166, J.I. GARCÍA NINET, *El contrato para la realización de obra o servicio determinado* Tirant lo Blanch, 19, Valencia, 1995, pág. 31-7, L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación laboral temporal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, pág. 24-5.
- (99) Vid. sobre los antecedentes históricos y la evolución normativa de esta fórmula contractual, J.I. GARCÍA NINET, *El contrato para la realización de obra o servicio...*, *op. cit.*, pág. 9-26, M^a M. RUIZ CASTILLO, «La duración del contrato de trabajo: estudio de su régimen legal y jurisprudencial», *RPS*, n.º138, abril-junio. 1983 págs.37 y 43. En la Ley de Contrato de Trabajo de 26 de enero de 1944, M. RODRÍGUEZ PIÑERO. «La relación de trabajo de duración determinada», *RPS*, n.º 50, 1961, pág. 27-66 y T. SALA FRANCO, «El contrato de trabajo a término y

El más importante punto de conexión existente entre los contratos para obra o servicio determinado y los «contratos para trabajos específicos», viene dado por la limitación temporal que afecta a ambos (100). Cuyo motivo es la aparición de una necesidad que por sus especiales características resulta más apropiado cubrir mediante un contrato que no adquiera carácter permanente, haciendo, por tanto, inapropiada la utilización de un contrato de carácter indefinido (101). Esta necesidad habrá de desaparecer con la culminación de la obra o servicio de que se trate (102). Ésta es una característica coincidente en ambos contratos, pues si tal necesidad desaparece con la realización del objeto del contrato ello significa que la misma no formaba parte de la actividad habitual del sujeto para quien se preste, habida cuenta que en tal caso deberían contratarse trabajadores fijos para su elaboración (103). No se puede, pues, desvirtuar la finalidad concreta de estos contratos mediante su empleo para la cobertura de aquellas necesidades para las que resulta perfectamente apropiada la contratación indefinida.

Sin embargo, la pretensión de la normativa para los contratos para obra o servicio determinado no parecer ser, en contra de lo que sucede con los «con-

el ordenamiento laboral español», *RPS*, n.º 99, 1973, pág. 36-40. Sobre la regulación de estos contratos de conformidad con el Real Decreto 3677/1970, de 17 de diciembre (sobre normas para la prevención y sanción de actividades fraudulentas en la contratación de trabajadores), T. SALA FRANCO, «El contrato de trabajo a término y el ordenamiento...», *loc. cit.*, pág. 40-2. Y con carácter general, el breve análisis normativo de R. MARTÍNEZ EMPERADOR, *Estabilidad en el empleo Y contratación...*, *op. cit.*, pág. 151-2

- (100) La contratación temporal de índole laboral se caracteriza por la eventualidad de la relación atendiendo a un criterio cuantitativo, es decir, no cualitativo en relación a la naturaleza o tipo de trabajo a realizar. El contrato para obra o servicio determinado atiende a la prestación de un servicio en un lapso temporal determinado pero en el que lo importante es la prestación del servicio, mientras que en el «contrato para trabajos específicos» lo determinante es la realización material de la obra o la prestación del servicio concreto *dentro del plazo* estipulado al efecto. Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1995 (Ar.6226).
- (101) Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1992 (Ar.6816), de 30 de noviembre de 1992 (Ar.9292) de 17 de marzo de 1993 (Ar.1866) y de 18 de octubre de 1993 (Ar.7838) y la del Tribunal Central de Trabajo de 18 de marzo de 1980 (R.1711).
- (102) Obra o servicio que ha de considerarse como el motivo o la causa del contrato no como su fin. Vid. L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación laboral...*, *op. cit.*, pág. 13-4, G. BARREIRO GONZÁLEZ y OTROS, *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial...*, *op. cit.*, pág. 33-8, R. MARTÍNEZ EMPERADOR, *Estabilidad en el empleo y contratación...*, *op. cit.*, pág. 155.
- (103) Vid. el preámbulo del Decreto 1742/66, de 30 de junio de 1966, sobre contratación de personal por la Administración Civil del Estado y las sentencias del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1992 (Ar.6816), de 30 de noviembre de 1992 (Ar.9292), de 17 de marzo de 1993 (Ar.1866). Además, L.M. CAMPS RUIZ, *La Contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes en las Administraciones...*, *op. cit.*, pág. 83-4.

tratos para trabajos específicos», la de restringir su utilización exclusivamente a aquellos supuestos extremos y excepcionales (104). Aparece, por lo tanto, en este elemento una diferencia esencial entre ambos tipos contractuales, puesto que los «contratos para trabajos específicos» tienen como perfil principal e identificador su naturaleza excepcional, habida cuenta de su voluntad residual. La naturaleza específica y no remanente de los contratos para la realización de obra o servicio determinado no compele a quien hace uso de los mismos a recurrir a ellos únicamente cuando la labor sea de carácter excepcional (105). El mayor problema se plantea al tratar de diferenciar una necesidad realmente «excepcional» de una meramente esporádica.

Lo dicho ha de ponerse en conexión con la exigencia relativa a que la ejecución de los contratos para obra o servicio determinado supongan el desarrollo de una prestación con autonomía y con sustantividad propia en esa empresa, Administración en nuestro caso, que habrá de ser posible determinar mediante criterios objetivos e independientes de la voluntad del empresario (106). Esta exigencia en buena medida recuerda al carácter excepcional y no habitual de los «contratos para trabajos específicos», aunque sin alcanzar un grado tan encarecido como el que emplea el legislador para conceptuar estos últimos. No parece que una determinada labor dentro de la actividad de la empresa-Administración pueda adquirir la condición de autónoma cuando por sus características se presta dentro de la «labor desarrollada con carácter habitual en la misma» (107). Se localiza en este punto una aproximación entre estos contratos que, sin embargo, no llega a resultar coincidente.

Respecto al concreto problema del *plazo de duración* de ambos contratos la LCAP, tal y como lo hiciera en su día el Real Decreto 1465/85, hace alusión

(104) Como así lo demuestra la práctica. Vid. J.I. GARCÍA NINET, *El contrato para la realización de obra...*, op. cit., pág. 41.

(105) Sin embargo la jurisprudencia ha interpretado que «no se da contrato temporal para la realización de obra o servicio determinado, cuando se trata de trabajos normales y permanentes de las empresas, pues éstas solamente podrán suscribir aquellos cuando hayan de realizar labores de carácter excepcional o extraordinario que no puedan efectuar con el personal componente de su plantilla», Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1984 (Ar.5317) y 26 de septiembre de 1985 (Ar.4375).

(106) Para lo cual es insuficiente la utilización de descripciones genéricas como la mera mención del lugar de prestación de servicios. Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1992 (Ar.6816), de 17 de marzo de 1993 (Ar.1866), de 4 de mayo de 1995 (Ar.3746). Han de ser susceptibles de una «acotación temporal objetiva, por tener un principio y un fin determinado o determinable», L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación laboral...*, op. cit., pág. 22. Además, la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 1993 (Ar.7838).

(107) Vid. MARTÍNEZ EMPERADOR, «Duración del contrato de trabajo» en, *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto de los Trabajadores*. Tomo IV Revista de Derecho Privado, Madrid, 1983, pág. 100-1. Ello sin pasar por alto que la Ley habla de autonomía y sustantividad dentro de la empresa y no respecto de la empresa H. B. DEMICHELIS. «La contratación temporal del trabajo...», loc. cit., pág. 2171.

exclusivamente a la duración máxima de aquéllos, sin referirse, a diferencia del art.2.2º.b) del RD 2546/1994 para los contratos de obra o servicio determinado, a que los mismos tendrán la duración exigida para la realización de la obra o servicio de que se trate (108). Sin embargo, salvo en lo relativo al plazo máximo de duración aplicable a los «contratos para trabajos específicos», debe inferirse una coincidencia entre ambos supuestos (109). Plazo que es meramente orientativo y preventivo, no definitivo, puesto que ningún sentido tendrá extender su duración hasta la culminación del plazo cuando la «obra» ya ha sido terminada o, por el contrario, dar por terminado el contrato cuando se cumple ese plazo pese a que la «obra» no haya sido culminada, en cuyo caso habrá de procederse a una prórroga del mismo (110). Lo efectivamente determinante es, como decíamos, la realización efectiva de la obra o servicio contratado, de tal forma que el vencimiento establecido no suponga la inserción de un término cierto y fatal.

VIII. EL POSIBLE USO ABUSIVO DE ESTA FIGURA CONTRACTUAL

De cuanto se ha dicho se deduce que el problema principal que surge con estos contratos está no tanto en su configuración teórica, más o menos adecuada, cuanto en el uso abusivo e incluso fraudulento que se ha hecho de los mismos. De un lado, la Administración puede incurrir en fraude cuando la utilización abusiva viene dada por el empleo sucesivo de estos tipos contractuales para la cobertura de necesidades de auténtica naturaleza permanente (111).

(108) Vid. sobre el carácter incierto de este plazo. M. RODRÍGUEZ PINERO, «La relación de trabajo de duración...», loc. cit., pág. 32. Además, M. ALONSO OLEA y M.E. CASAS BAAMONDE, *Derecho del Trabajo...*, op. cit. pág. 502, J.I. GARCÍA NINET, *El contrato para la realización de obra o servicio...*, op. cit., pág. 70-82. R. MARTÍNEZ EMPERADOR. «Duración del contrato de trabajo» en, *Comentarios a las Leyes...* op. cit., pág. 130, M^aM. RUIZ CASTILLO, «La duración del contrato de trabajo: estudio de su régimen legal...», loc. cit., pág. 47-52 L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación laboral...*, op. cit., pág. 54-5, y el análisis jurisprudencial de G. BARREIRO GONZÁLEZ y OTROS, *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial...*, op. cit., pág. 39-41.

(109) Cuando el art.4.3º del Real Decreto 1465/85 hace alusión a que el pliego de cláusulas administrativas particulares hará referencia al plazo de ejecución, debemos deducir que lo que quiere decir es que el contrato terminará cuando tenga lugar la ejecución del objeto contractual.

(110) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de diciembre de 1993 (Ar.10074). Además, M.D. ROMÁN DE LA TORRE, *La prórroga en la contratación temporal*, Montecorvo, Madrid, 1988, pág. 202 y R. MARTÍNEZ EMPERADOR «Duración del contrato de trabajo» en *Comentarios a las Leyes Laborales. El Estatuto...* op. cit., pág. 130.

(111) Vid. la alusión realizada a la utilización fraudulenta y torticera de la legislación de contratos temporales, T. SALA FRANCO, «El contrato de trabajo a término y el

También puede tener su origen en el hecho de que estos contratos se empleen para tareas diferentes a las que corresponderían de conformidad con las pautas sobre el objeto estipuladas por la Ley, es decir, cuando el objeto del mismo no se trate de tareas específicas y concretas, excepcionales y no habituales de la Administración contratante.

Las íntimas conexiones que unen a los «contratos para trabajos específicos» y a los contratos para obra o servicio determinado pueden derivar en un fraude en el empleo de este último cuando en la actuación de la Administración subyace un ánimo o una intencionalidad que de *facto* es una falacia. Entendiendo en todo caso por utilización fraudulenta un abuso buscado e intencional en el uso de estos contratos. Así por ejemplo la intencionalidad defraudadora queda evidenciada cuando para la misma tarea la Administración ha ido empleando contratos sucesivos de dispar naturaleza (112). En conexión con esto, y dada la extremadamente dificultad de configurar de forma totalmente fiable las causas justificativas de la utilización de una u otra contratación, cabe plantearse hasta qué punto esta posibilidad de elección discrecional de la Administración no atenta contra el principio de igualdad. Es decir, para tareas de análoga naturaleza una persona puede disfrutar de las ventajas derivadas de la vocación tuitiva del régimen laboral de contratación, mientras que otra persona se somete a las prerrogativas de que dispone la Administración en la contratación administrativa.

El posible perjuicio derivado de esta discrecionalidad se ve paliado, en cierta medida, cuando la Administración acude al contrato de obra o servicio determinado. Ello fundamentalmente por dos motivos. De un lado y cardinalmente, porque se garantiza al trabajador la aplicación de un régimen tuitivo a su favor, el régimen laboral, a través esencialmente del juego de las presunciones en él establecidas. De otro lado, la «arbitrariedad» de la elección se ve mitigada porque en la formalización del mismo deberá procederse a la identificación de la obra o servicio que constituye su objeto de forma suficientemente clara (113). Anexionando además una mención al carácter de la contratación.

Sin embargo, el problema subsiste cuando la Administración lo que hace es acudir a la contratación administrativa en lugar de a la laboral. En este caso el margen de actuación es mayor, puesto que lo único que se exige es la men-

ordenamiento...», *loc. cit.*, pág. 31-2, y el análisis jurisprudencial de G. BARREIRO GONZÁLEZ y OTROS, *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial...* *op. cit.*, pág. 38-9.

(112) *Vid.* las sentencias del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1984 (Ar.895), de 23 de octubre de 1986 (Ar.5885), de 13 de abril de 1989 (Ar.2967) de 26 de octubre de 1992 (Ar.7842), de 12 de febrero de 1994 (Ar.782), del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de julio de 1993 (AS.3702), y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 28 de septiembre de 1993 (AS.3378) y de 12 de enero de 1994 (AS.52).

(113) *Vid.* sobre los efectos del incumplimiento de esta obligación, L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación laboral...* *op. cit.*, pág. 47-50 y sobre los efectos de la simulación contractual, mediante la asignación de tareas diferentes a las estipuladas en el contrato, pág. 50-54.

ción en el pliego de cláusulas administrativas particulares al objeto concreto del trabajo específico (114). De tal forma que la Administración puede acudir a los mismos, dentro de unos límites más holgados que los que al efecto estipula el Derecho laboral, y no a los laborales cuando la naturaleza de la necesidad así lo permita. Sólo en el caso de que quede probado de forma indubitada que la Administración ha hecho un uso inapropiado de estos contratos, al no encajar su causa en las pautas estipuladas por la Ley, podrán adquirir éstos carácter laboral. Todo lo dicho no es óbice para que pueda contratarse de forma totalmente lícita a un mismo trabajador por la misma Administración mediante contratos sucesivos de esta índole siempre que los mismos sean para tareas concretas, excepcionales y diferentes a las que originaron las anteriores contrataciones (115). Únicamente en el caso de que esta tarea pierda su carácter excepcional procederá la habilitación de un puesto concreto al efecto, y exclusivamente cuando pese a tener conocimiento de que esa necesidad ha adquirido o está adquiriendo carácter permanente la Administración sigue acudiendo a su cobertura mediante «contratos para trabajos específicos» debe entenderse que la misma está incurriendo en fraude.

IX. EFECTOS DE LAS IRREGULARIDADES EN LA CONTRATACIÓN

Llegados a este punto resulta interesante detenerse ante el problema de los efectos que ocasionan las «irregularidades» producidas por la Administración en el empleo de este tipo de contratación (116). Han de ponerse estas irregularidades en necesaria conexión con las interrelaciones que le unen a los contratos para obra o servicio determinado (117). El punto clave de este análisis se

(114) *Vid.* el art. 4.1º del Real Decreto 1465/1985 y el art. 203.1º de la LCAP.

(115) *Vid.* a título de ejemplo el supuesto de hecho de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1994 (Ar.8590), sobre labores de extinción de incendios contratados por el ICONA.

(116) *Vid.* L.M. CAMPS RUIZ. «Los efectos de la contratación temporal irregular por las Administraciones Públicas» en *La contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes...* *op. cit.*, pág. 65-ss y J.P. LANDA ZAPIRÁIN y OTROS, *La contratación temporal en las Administraciones...* *op. cit.*, pág. 40-ss.

(117) En relación con el requerimiento de la forma escrita la ausencia del mismo en los contratos laborales ocasiona la entrada de la presunción de indefinido del contrato, lo que no sucede en el caso de los «contratos para trabajos específicos». La Ley 11/1994 reformó el art. 8.2º del ET de manera que en estos momentos todos los contratos para obra o servicio determinado, con independencia de su duración, habrán de celebrarse por escrito. En ellos habrán de constar algunos extremos, de conformidad con el art. 6.1º del Real Decreto 2546/1994, pero no se exige el empleo de un modelo oficial. *Vid.* J.I. GARCÍA NINET, *El contrato para la realización de obra o servicio...* *op. cit.*, pág. 68-70. L.M. CAMPS RUIZ, *La contra-*

sitúa en el hecho de que en múltiples ocasiones estos contratos se suscriben en un intento de evitar la finalidad de la norma defraudada (118). Con carácter general cuando se plantean problemas de este tipo en la contratación funcional se entiende que no tiene cabida el efecto de conversión en indefinido del contrato, en contra de lo que dispone la norma laboral contenida en el art.15.1º ET, lo que resulta coherente con lo dispuesto en el art.1 del mismo texto legal (119).

El problema no se limita a la conversión en indefinido, lo que parece menos complicado de resolver, sino que se agudiza aún más en relación con la conversión, con motivo en las irregularidades cometidas en la contratación, de una relación administrativa en una relación de índole laboral. De tal forma que se trata de determinar en cada caso concreto si conjugando ambas cuestiones las irregularidades son lo suficientemente sustanciales como para transformar una contratación administrativa temporal en una relación laboral indefinida; o bien si con tales irregularidades se ha pretendido eludir el art.15 del ET (120). Para comenzar el Tribunal Supremo insiste en que las desviaciones que se ponen de manifiesto en estos contratos no pueden configurarse como meras irregularidades en la aplicación de las normas de contratación o como novaciones lícitas del régimen de prestación de servicios pactados. Ha de tratarse de irregularidades no subsanables, es decir, que el incumplimiento normativo o la anomalía de que adolecen tenga cierta gravedad (121). Lo cual exige evidentemente una ponderación adecuada de las circunstancias del caso. Para verificar

tación laboral..., op. cit., pág. 46. Sin embargo el Tribunal Supremo ha reconocido en ocasiones el derecho que quien se contrata mediante «contrato para trabajo específico» a convertir este en un contrato laboral indefinido atendiendo al supuesto concreto (STS Sala de lo Contencioso de 21 de julio de 1995 (Ar.6226).

(118) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1986 (Ar.5885).

(119) Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1985 (Ar.4697), y E. MARTÍN PUEBLA, «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo...», loc. cit., pág. 99-ss. Además, el análisis realizado sobre las diferentes irregularidades que la Administración puede cometer en la contratación que lleva a cabo a los efectos de las mismas, por J.P. LANDA ZAPIRÁIN y OTROS, *La contratación temporal en las Administraciones...*, op. cit., pág. 40-ss.

(120) Vid. para el caso concreto de irregularidades cometidas en un «contrato para trabajos específicos», la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 1992 (Ar.7842).

(121) Vid. las siguientes sentencias del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1983 (Ar.2362), de 21 de marzo de 1984 (Ar.1589), de 11 de octubre de 1989 (Ar.7162), de 3 de abril de 1992 (Ar.2593), y de 26 de octubre de 1992 (Ar.7842) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de julio de 1993 (AS.3702), y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 12 de enero de 1994 (AS.52). Además, E. MARTÍN PUEBLA, «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo...», loc. cit., pág. 101-2 y L.M. CAMPOS RUIZ, *La contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes en las Administraciones...*, op. cit., pág. 78-80.

que el órgano correspondiente ha abusado e incluso defraudado en el uso de estos contratos habrá de quedar suficientemente evidenciado que la tarea de que se trata no es excepcional ni inhabitual como exige el Real Decreto 1465/1985. Además, para que procediese la conversión en indefinido del contrato sería necesario demostrar que el fin último del mismo era la cobertura de una necesidad que debía haberse suplido mediante un contrato laboral (122) y que las características del puesto permitían o mejor dicho exigían su cobertura con carácter indefinido.

Antes de continuar procede realizar un inciso en relación con las causas que recoge la LCAP como determinantes de la pérdida de validez del «contrato para trabajos específicos». Un profundo análisis de éstas carece de sentido en estos momentos, por lo cual sólo diremos que se hace mención a la invalidez cuando sean inválidos alguno de los actos preparatorios o el de adjudicación y cuando concurra alguna de las causas de Derecho administrativo o de Derecho civil, que aparecen referidas en la Ley (123). Por supuesto, los defectos de forma no se encuentran entre los causantes de la invalidez del contrato, habida cuenta que no se trata de un elemento esencial del mismo.

La conclusión a la que llegamos, de conformidad con todo lo expuesto, es que se trata de un contrato administrativo para la realización de trabajos específicos, por presunción «iuris tantum». Ello salvo que mediante prueba en contrario quien lo alegue demuestre que lo que de *facto* se esconde tras ese contrato es una relación laboral de prestación de servicios porque la causa del contrato no coincide con la exigida por la Ley (124). En tal caso, adquirirá la condición de contrato laboral, habida cuenta que nos encontraríamos ante una actuación fraudulenta de la Administración (125), y ese ánimo de fraude debe

(122) Vid. las siguientes sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1986 (Ar.13860), de 9 de junio de 1986 (Ar.5262), de 4 de julio de 1989 (Ar.5873), de 18 de julio de 1990 (Ar.6424), de 11 de febrero de 1991 (Ar.753) y de 18 de marzo de 1991 (Ar.1875). Según esta jurisprudencia el derecho a la conversión del contrato en indefinido no debe entenderse en el sentido de su conversión en funcional, pues esa cobertura sólo podrá llevarse a cabo mediante los mecanismos de dotación y cobertura de plazas dispuestos al efecto (art. 19 de la Ley 30/1984, de Reforma de la Función Pública).

(123) Vid. los artículos 62 a 67 de la LCAP.

(124) No juega a favor de ellos la presunción «iuris tantum» que a favor del contrato de trabajo establece el art. 8 del ET, que resulta desvirtuada cuando de las cláusulas del contrato aparece que el mismo queda sujeto al régimen administrativo. Vid. las siguientes sentencias del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1983 (Ar.2362), de 21 de marzo de 1984 (Ar.1589), de 12 de diciembre de 1994 (Ar.4884). Sin embargo, esta presunción vuelve a ser operativa cuando se cumplen en la relación los requisitos que recoge el art. 1 del ET. Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 1991 (Ar.1894) y de 12 de diciembre de 1994 (Ar.4884).

(125) Incluso parte de la jurisprudencia ha admitido la conversión en indefinidos de «contratos para trabajos específicos» cuando la Administración actúa «contra legem» en su utilización, basándose para ello en la aplicación del art. 15.7º del ET.

suplirse con la adquisición de naturaleza laboral de la relación. Ésta es la solución más adecuada, puesto que la adquisición de la condición funcionarial exige el acatamiento de unos requisitos determinados para su cobertura.

El Tribunal Supremo se ha planteado este problema a partir de la especial posición que ocupan las Administraciones Públicas en la contratación de personal (126). Para lo cual resulta imprescindible modular el efecto general de la firmeza del contrato, que en su origen está pensada para el empleador privado que es el sujeto ordinario del vínculo laboral. Ello concretamente porque es el «animus lucrandi» el que mueve la actuación del empresario, en contraposición al interés público que mueve la contratación administrativa. De manera que las eventuales irregularidades administrativas en la aplicación de las formas de contratación no determinan la atribución de puestos de trabajo en la función pública el margen de los criterios objetivos de mérito y capacidad que establece el artículo 103 de la Constitución como garantía, en este campo, del derecho a la igualdad de acceso a la función pública que proclama el art.23.2º de aquella (127). Teniendo presente en todo caso el hecho de que no podrán adquirir la naturaleza de contratos laborales aquellos que cubran tareas reservadas al cuerpo de funcionarios (128). Si bien es cierto que en la realidad esta regla no se respeta adecuadamente (129). Tampoco podrán aquéllas que supongan ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos (130).

Vid. la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de octubre de 1992 (Ar.7842), fundamento jurídico 4º.

(126) *Vid.* la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 1986 (Ar.5885). Fundamenta esta sentencia tal exposición como lo hicieron en su momento también en las de 3 de octubre de 1985 (Ar.4660), de 10 y 25 de marzo de 1986 (Ars.1282 y1510), en los postulados que en su oportuno momento recogimos, de la doctrina jurisprudencial «realista».

(127) *Vid.* sobre la aplicación del art. 23.2º de la CE al personal laboral de la Administración, E. GARCÍA TREVIJANO GARNICA, «¿Es aplicable el artículo 23.2º de la Constitución al personal laboral de las Administraciones Públicas?» *REDT* nº72, julio-agosto, 1995, pág. 627-631.

(128) Sobre las tareas reservadas al régimen funcionarial, y aquellas que pueden llevarse a cabo mediante contratación laboral, ha de acudirse al art. 151 c) de la Ley 23/1988, de 28 de julio de 1988, de Modificación de la LMRFP. Además, los correspondientes a las relaciones laborales de carácter docente, recogidos en la Disposición adicional novena, apartado 3º y disposición adicional vigésima. La jurisprudencia ha venido entendiendo que cuando puede encajarse en alguno de aquellos supuestos está justificada la concertación de un contrato para obra o servicio determinado. *Vid.* a título de ejemplo las sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1988 (Ar.2329) y de 28 de diciembre de 1993 (Ar.10074).

(129) *Vid.* OJEDA AVILÉS, «El empleo temporal en las Administraciones Públicas. (Una aproximación...», *loc. cit.*, pág. 498.

(130) *Vid.* sobre la jurisprudencia en relación con este aspecto, el análisis de L.M. CAMPS RUIZ, *La contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes ...*, *op. cit.*, pág. 69-ss, y J.P. LANDA ZAPIRÁIN y OTROS, *La contratación temporal en...*, *loc. cit.*, pág. 37-ss. Sobre la prohibición de utilizar contratos laborales para la cobertura de tareas que por su naturaleza corres-

Lo que en ningún caso se puede pretender es conminar a la Administración, en pro del interés general que representa (131), a la contratación indefinida de un trabajador para la cobertura de un puesto cuya naturaleza es eventual o de duración determinada (132). En último caso parece lógico entender que ese supuesto «contrato para trabajo específico» adquiera la naturaleza de contrato laboral por tiempo determinado siempre que la Administración puede demostrar que la tarea tenía un manifiesto carácter temporal (133). En conclusión, sólo cuando no se consiga demostrar este carácter temporal procederá convertirlo en indefinido. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en algunas sentencias al convertir primero en laboral el contrato cuando no coincidía la tarea con las premisas exigidas por la Ley, es decir, cuando no era excepcional. Otorgándole luego carácter indefinido cuando resultaba probado que se había procedido a una contratación sucesiva para la cobertura de una tarea de auténtica naturaleza permanente (134).

X. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el análisis que antecede a esta recapitulación era nuestro propósito evidenciar algunas consideraciones. En primer lugar, hacer mención de la ya conocida evolución que se ha ido produciendo en el ámbito de la prestación de servicios y más notablemente cuando la prestación se lleva a efecto en la esfera de las Administraciones Públicas. Esta evolución ha supuesto la elaboración de toda una serie de mecanismos contractuales adaptados a las peculiaridades de la prestación de servicios para un «empresario tan peculiar». Pero en ocasiones, como en el supuesto que nos ocupa, esta elaboración no ha ido acompañada de

ponden exclusivamente al régimen funcionarial, J. LÓPEZ GANDÍA, «Algunas consideraciones generales acerca de los problemas aplicativos del Derecho del Trabajo...», *loc. cit.*, pág. 155-6.

(131) Recordemos además que tanto en el régimen funcionarial como en el laboral al servicio de las Administraciones Públicas la cobertura de puestos de naturaleza indefinida deberá regirse por los principios de mérito, capacidad y publicidad. De tal forma que la conversión en indefinido de contratos temporales por irregularidades formales supone vulnerar el principio de igualdad en el acceso al puesto correspondiente en la Administración al que tienen derecho todos los ciudadanos. E. MARTÍN PUEBLA. «Trabajadores al servicio de la Administración. La problemática aplicación del Derecho del Trabajo en el seno de...», *loc. cit.*, pág. 99, L.M. CAMPS RUIZ *La contratación temporal para ocupar provisionalmente puestos de trabajo vacantes en las Administraciones...* *op. cit.*, pág. 79-80

(132) *Vid.* a este respecto la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1985 (Ar.4697).

(133) *Vid.* a título de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1986 (Ar.3519), y el oportuno análisis jurisprudencial llevado a cabo por G. BARREIRO GONZÁLEZ y OTROS, *Contratos laborales temporales. Guía legal, jurisprudencial...*, *op. cit.*, pág. 32-3.

(134) *Vid.* la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1995 (Ar.6226).

la eliminación cuando menos fáctica de las otras vías contractuales por las que pudiera darse cobertura a esas tareas, lo que ha ocasionado una situación de «caos» que permite a la Administración acudir a una u otra vía en ocasiones sin causas objetivas que justifiquen tal elección.

De otro lado, nuestro propósito era corroborar a lo largo de este estudio la ambigüedad de la naturaleza de estos contratos en la normativa precedente, y la loable labor unificadora de la LCAP. Unificación que para los «contratos para trabajos específicos» supone la adquisición definitiva de la condición de contratos administrativos y una posición acorde con esta naturaleza y que, por lo tanto, significa el definitivo desplome de la incertidumbre anterior. Esta «nueva posición» los convierte en la *cláusula de cierre* de la contratación administrativa, habida cuenta del afán complementador del resto de contratos regulados en la norma con que los «contratos para trabajos específicos» han sido elaborados. En efecto, vienen a cubrir los posibles vacíos contractuales de la Ley. Esto tiene como más inmediata consecuencia que la extensión de su objeto dependerá de las materias acaparadas por los demás contratos administrativos de las Administraciones Públicas.

Pero, sobre todo y como laboristas debemos dejar claras las conexiones que vinculan a los «contratos para trabajos específicos» con la contratación laboral y en especial a los contratos para obra o servicio determinado. Conexiones que derivan en muchos casos en un abuso en el uso de estos contratos administrativos. Abuso entendido como facultad de la Administración sin apenas ataduras en la elección del contrato a concertar.

En definitiva, se trata de corroborar la configuración de la LCAP como norma de rango legal que autoriza la adscripción al área administrativa de contratación, con exclusión de la laboral, de la cobertura de un tipo de tareas cuya principal característica es que son excepcionales y no habituales.

LA LIMITACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO MEDIDA DE FOMENTO DEL EMPLEO: EL CASO DE LOS APRENDICES

POR LUIS HURTADO GONZÁLEZ*

SUMARIO: I. La limitación de la acción protectora de la Seguridad Social para los aprendices en la Ley 10/1994, de Fomento de la Ocupación.— II. Alcance de la limitación.— III. La doctrina de la admisibilidad jurídico-constitucional de la limitación de derechos en materia de Seguridad Social: 1. *La limitabilidad legal de la acción protectora de la Seguridad Social desde la óptica del artículo 41 de la Constitución: la «garantía institucional».* 2. *La limitabilidad de la acción protectora de la Seguridad Social desde la óptica del artículo 14 de la Constitución.*— IV. Examen de constitucionalidad de la limitación de la protección de los aprendices.— V. Conclusiones

I. LA LIMITACIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS APRENDICES EN LA LEY 10/1994, DE FOMENTO DE LA OCUPACIÓN (1)

El RDL 18/1993, de 3 de diciembre, después Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación (2), finalmente incluida en el vigente Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (3), es, como se sabe, una de las normas que dieron cuerpo en nuestro país a la denominada «reforma laboral». Por supuesto, como ocurre prácticamente con todas las normas que algo reforman, la opinión sobre la misma no fue —ni es— unánime, sino que desde una posición se subrayó la necesidad de las medidas adoptadas, dadas las actuales circunstancias del mercado de empleo, mientras

* Profesor del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad de Sevilla).

- (1) El presente estudio fue realizado con ocasión de la promulgación de esta Ley (en adelante, LFO). Con posterioridad, y en espera de la publicación del mismo, se han producido importantes novedades normativas, las cuales, no obstante, han sido adecuadamente incorporadas al texto que sigue.
- (2) Su desarrollo reglamentario lo acometió el RD 2317/1993, de 29 de diciembre (en adelante RFO).
- (3) RD Leg. 1/1995, de 24 de marzo, que ha derogado los correspondientes preceptos de la LFO.