



DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Universidad de Huelva

LA NATURALEZA LABORAL DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS PROFESORES CONTRATADOS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de julio de 2005

M.^a LUISA PÉREZ GUERRERO *

SUPUESTO DE HECHO: La demandante venía prestando sus servicios para el Ministerio de Defensa, ocupando la categoría profesional de titulada superior, como profesora de idiomas. Las relaciones de la demandante con el Ministerio se articularon mediante sucesivos contratos anuales de naturaleza administrativa, figurando de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y cobrando por día impartido mediante factura anual global al finalizar el curso, para impartir clases de inglés en la Escuela de la Armada en los cursos anuales de acceso a distintas escalas, realizando una jornada de Lunes a Viernes de 9 a 13 horas y estando sometida al programa de estudios de dicha Escuela. En fecha 3 de septiembre de 2002 la demandante causó baja médica por IT siendo el diagnóstico ingreso en el hospital por maternidad con amenaza de aborto debiendo guardar, por prescripción médica, reposo absoluto. La demandante causó alta médica en fecha 22 de noviembre de 2002. Con fecha 19 de diciembre de 2002, el Director de la Escuela comunicó verbalmente a la actora su cese con efectos del día 20 de diciembre por terminación del contrato administrativo suscrito. La demandante formuló la correspondiente reclamación administrativa previa que fue desestimada por silencio administrativo e interpuso demanda de despido improcedente ante el Juzgado de lo Social. La sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Ferrol, de fecha 12 de junio de 2003, que resolvió la de-

* Profesora Ayudante Doctora. Departamento Anton Menger. Universidad de Huelva. Grupo de investigación SEJ-322.

manda sobre despido estimó la misma declarando que la actora es personal laboral fijo de carácter discontinuo en temporada irregular, declarando el despido improcedente y condenando al Ministerio de Defensa a optar entre la readmisión de la actora con derecho a ser llamada o la correspondiente indemnización.

La sentencia fue recurrida ante la Sala de Social del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que vino a desestimar el recurso confirmando la sentencia recurrida en el único punto combatido, sobre la competencia del orden jurisdiccional social; siendo recurrida ante el Tribunal Supremo mediante recurso de casación para la unificación de doctrina (núm. 41/2004).

RESUMEN: El Tribunal Supremo declara la naturaleza laboral de la prestación de servicios llevada a cabo por una profesora de inglés en el ámbito de la Administración Pública con contrato administrativo.

ÍNDICE

1. CUESTIONES PLANTEADAS: LA TENDENCIA EXPANSIVA DEL DERECHO DEL TRABAJO
2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, ELEMENTOS COMUNES DE DIFERENTES PRONUNCIAMIENTOS
3. LA DEPENDENCIA COMO CRITERIO DETERMINANTE DE LA NATURALEZA LABORAL DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS
4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL CON LA ADMINISTRACIÓN Y SU CARÁCTER INDEPENDIENTE DE LA DENOMINACIÓN OTORGADA POR LAS PARTES
5. COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN LA DETERMINACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
6. CONCLUSIONES

1. CUESTIONES PLANTEADAS: LA TENDENCIA EXPANSIVA DEL DERECHO DEL TRABAJO

La Sentencia que comentamos suscita un gran número de cuestiones que recuerdan la vuelta a la tendencia a la «laboralidad» tan característica de la jurisprudencia del orden social; o lo que se ha venido en denominar por algunos como «tendencia expansiva del Derecho del Trabajo»¹ que quedaba más acentuada con la presunción de laboralidad contenida en la Ley de Contrato de Trabajo y que, a pesar de las reformas legislativas ha quedado patente en nuestros tribunales de justicia. Tras un análisis de las últimas reformas legislativas, podemos afirmar que el legislador ha retomado esa tendencia expansiva del Derecho del Trabajo y ha reconducido al ámbito

¹ Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., *La presunción de existencia del contrato de trabajo*, Civitas, Madrid, 1995, pág. 186.



laboral ciertas prestaciones de servicios que no recibían hasta el momento tal calificación.

Precisamente por ello, hemos seleccionado la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2005 que, en línea con otros pronunciamientos similares de este tribunal, viene a confirmar una tendencia que se inició años atrás con la jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo. Esta tendencia jurisprudencial ha venido acompañada por una práctica cada vez más generalizada del legislador de declarar la naturaleza legal de ciertas prestaciones de servicios que, acogiendo las notas de ajenidad y dependencia propias de la relación laboral, no eran calificadas como tales o al menos ofrecían ciertas dudas en su calificación.

No obstante, son diversas las cuestiones que se plantean a raíz de la sentencia comentada; cuestiones que se encuentran en la actualidad legislativa, y otras que son objeto de crítica por parte de la doctrina laboralista al generar ciertos conflictos en su aplicación.

Así, poniendo el acento en el criterio de la dependencia se reconoce la naturaleza laboral de una relación de carácter administrativo, a pesar de la voluntad declarada de las partes contratantes de aplicar el régimen administrativo. Resulta asimismo de aplicación al caso la presunción de laboralidad contenida en el artículo 8 del Estatuto de los Trabajadores (ET en adelante), y la sanción del artículo 15 ET que declara el carácter indefinido de la relación laboral que tiene su origen en una contratación en fraude de ley.

Traemos, de nuevo, a colación cuestiones relacionadas con la contratación temporal en las Administraciones Públicas y la protección de los trabajadores sometidos a la «temporalidad» durante un largo período de tiempo en este mismo ámbito; así como la competencia del orden jurisdiccional social en la solución de conflictos jurídicos relacionados con la determinación de la naturaleza de los contratos suscritos con la Administración cuando se dan ciertas notas de laboralidad.

2. LOS ANTECEDENTES DE HECHO DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, ELEMENTOS COMUNES DE DIFERENTES PRONUNCIAMIENTOS

Conforme a lo expuesto en la sentencia comentada, las relaciones jurídicas de la demandante con el Ministerio de Defensa consistían en impartir clases de inglés en la Escuela de la Armada y se articularon mediante sucesivos contratos anuales de naturaleza administrativa, figurando la demandante de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y cobrando por día de clase impartido mediante factura anual global al finalizar el curso. Hechos éstos que no se discuten en ninguna de las Sentencias que se pronunciaron sobre el tema, y que, según la opinión del recurrente son cla-

ramente determinantes del carácter administrativo de la relación que unía a la demandante con la Administración.

Los contratos suscritos por la demandante con el Ministerio de Defensa tenían la duración temporal del curso a impartir, siendo por períodos cortos de tiempo, nunca superiores al año. Con fecha 27 de marzo y 26 de junio de 2000, el Ministerio dictó sendas resoluciones por las que designa a la demandante para impartir clases de inglés suscribiendo con ella un contrato «menor de asistencia» conforme a las facultades que concede el RD 1437/2001, de 21 de diciembre, de desconcentración de facultades en materia de convenios, contratos y acuerdos técnicos en el ámbito del Ministerio de Defensa y en concordancia con el artículo 200 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La demandante causó baja médica por incapacidad temporal en fecha 3 de septiembre de 2002, debiendo permanecer en esta situación hasta el 22 de noviembre, causando baja por maternidad el 3 de marzo de 2003, teniendo reconocido el subsidio hasta 15 de junio de 2003. Se trata pues de una trabajadora que causa baja por maternidad, estando precedida de un cierto período de incapacidad temporal por riesgo de aborto.

Pero hemos de considerar que el Juzgado de lo Social núm. 2 de Ferrol tuvo ocasión de pronunciarse con anterioridad al caso que planteamos sobre una demanda de declaración de derechos interpuesta por una compañera de la demandante y a la que se unió ésta. La primera Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 2 de Ferrol desestimó la demanda en la que se solicitaba la declaración de derecho por considerar las actoras (profesoras de la Academia) la condición de trabajadoras vinculadas por contrato por tiempo indefinido, en el centro de trabajo de la Escuela donde imparten clases. El Juzgado desestimó la demanda al considerar que las actoras no tenían un horario fijo como el resto de profesores por contrato laboral sino que acudían al centro cuando tenían clase y estaban dadas de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Estos elementos hacen presumir, para el juzgado de instancia que no existe una relación de naturaleza laboral. De este modo, en esta sentencia se indica que «el hecho de que las actoras presten sus servicios como profesoras siguiendo un programa de la asignatura que imparten, libros obligatorios y recomendados y el sistema de calificación y evaluaciones previamente fijado por la Administración demandada no es suficiente para convertir su relación en laboral... su contratación es autorizada en función de su carga lectiva que se cifra anualmente en horas, retribuidas a medio de facturación de las horas impartidas. Por lo tanto... no cabe concluir que concurren en dicha relación las notas propias de una relación laboral».

En cambio, la segunda sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Ferrol sí consideró aquéllos elementos suficientes para determinar la natu-



raleza laboral de la prestación de servicios de la actora; estimó la demanda interpuesta por la actora frente a la comunicación verbal de cese del Director de la Escuela, por concluir el contrato administrativo suscrito entre la actora y la Escuela. La demandante interpuso demanda de despido improcedente contra el Ministerio de Defensa, que fue estimada por este juzgado y declaró a la actora personal laboral fijo de carácter discontinuo en temporada irregular y declaró el despido improcedente, condenando al Ministerio de Defensa a optar entre la readmisión con derecho a llamada o la indemnización correspondiente.

De este modo, obtenemos en períodos sucesivos dos sentencias de los Juzgados de lo Social de Ferrol sobre asuntos similares, si bien en sentido contrario. En el primer caso se declara la naturaleza administrativa de la relación y en el segundo, quizás por el diferente planteamiento de la cuestión y de las circunstancias de la demandante —en situación de baja por maternidad—, concluye con la declaración de la naturaleza laboral de la prestación de servicios y el carácter improcedente del despido.

Ambas sentencias fueron recurridas, siendo ésta última recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia que confirmó la misma en Sentencia de 1 de diciembre de 2003. A su vez, el Abogado del Estado formalizó recurso de casación para la unificación de doctrina, aportando como sentencia de contraste la del TSJ de Madrid de 20 de julio de 2001. El Tribunal Supremo, en la sentencia que comentamos, desestimó el recurso, confirmando la sentencia recurrida.

3. LA CONTRATACIÓN TEMPORAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA NATURALEZA LABORAL DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, UNA CONSTANTE EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Para el análisis de las cuestiones que planteamos en el presente comentario, hemos de partir del presupuesto de que las Administraciones Públicas, en ocasiones, adquieren el *status* de empresario o empleador², propiamente dicho, contratando a su servicio a trabajadores por cuenta ajena en virtud de un contrato de trabajo; actuando en la vida jurídica bajo el sometimiento a las normas laborales, mercantiles, etc... Así, podemos observar una doble tipología del personal al servicio de la Administración Pública: de un lado, el personal laboral por cuenta ajena y, por otro, de dos grupos específicos: funcionarios públicos —entendiendo por tales no sólo los de

² Terminología utilizada por ejemplo por VALVERDE ASENCIO, A., *La responsabilidad administrativa del empresario en la relación laboral*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 385.

carrera sino todos los incluidos en el ámbito de la regulación estatutaria; es decir, interinos y cualesquiera otras prestaciones que la Ley incluya en el ámbito administrativo³— y personal estatutario⁴. Ambos se encuentran excluidos del concepto de trabajador por cuenta ajena sujeto al Estatuto de los Trabajadores⁵, pero no del concepto de trabajador en sentido amplio⁶.

La contratación de colaboradores para la realización de una actividad profesional de consultoría y asistencia al amparo de lo dispuesto en el Título IV del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP en adelante) quedaría, pues, excluida del concepto de trabajador por cuenta ajena, e incluso de los otros dos tipos de personal al servicio de la Administración Pública. Pero será preciso, para aplicar plenamente el régimen jurídico administrativo previsto en el citado texto normativo que se den los presupuestos exigidos en el mismo.

Así, la LCAP permite que se rijan por esta Ley los *contratos de consultoría y asistencia y los de servicios* que celebre la Administración. Entre otros, se califican como tales los que tengan por objeto «el desarrollo de actividades de formación del personal de las Administraciones Públicas», si bien, se exige para que este tipo de contratación que su duración sea de carácter temporal, no superior a dos años. Lo cual debe ponerse en relación con lo establecido en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, según la cual «no podrán celebrarse por las Administraciones Públicas contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo», salvo en lo que se refiere a la celebración, con carácter excepcional, de contratos para

³ Vid. PALOMEQUE LÓPEZ y ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo* (6.^a edición), pág. 651.

⁴ Existe en el artículo 103.3 —«la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos...»— de la Constitución Española una opción genérica a favor de un régimen estatutario de funcionarios públicos. Vid. en este sentido, PALOMEQUE LÓPEZ y ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo*, 6.^a edición, pág. 651. Vid. también, en relación a las condiciones de trabajo del personal estatutario, LÓPEZ GANDÍA, J. «El personal estatutario y las fuentes de regulación de sus condiciones de trabajo», en *Actualidad Laboral*, tomo 1990-II.

⁵ Vid. artículo 1.3 a) del TRET: «Se excluyen del ámbito regulado por la presente Ley... La relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regulará por el Estatuto de la Función Pública, así como la del personal al servicio del Estado, las Corporaciones locales y las entidades públicas autónomas, cuando, al amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias». Todo ello derivado del propio artículo 103 de la CE. Vid. en este sentido ALONSO OLEA, M., *Derecho del Trabajo*, 10.^a edición, p. 67 y ss.; PALOMEQUE LÓPEZ y ÁLVAREZ DE LA ROSA, *Derecho del Trabajo*, 6.^a edición, pág. 651; MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, 21.^a edición, pág. 286.

⁶ Para tal afirmación VALVERDE ASENCIO, A. se apoya en el supuesto de la LOLS, en la que el concepto de trabajador se extiende al funcionario. Vid. *La responsabilidad administrativa...*, op. cit. pág. 186.



la realización de «trabajos específicos y concretos no habituales», sometidos en este caso a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Y es precisamente ese requisito de habitualidad el que lleva al Tribunal Supremo a dudar de la naturaleza administrativa de los contratos celebrados entre la demandante y el Ministerio de Defensa.

Por su parte, el artículo 200 de esta Ley prevé un régimen específico para la contratación de actividades docentes. Cuando el contrato tenga por objeto la prestación de actividades docentes en centros del sector público desarrolladas en forma de cursos de formación o perfeccionamiento del personal al servicio de la Administración, se aplicarán las disposiciones de esta Ley, excepto en lo que se refiere a la preparación y adjudicación del contrato.

Si nos centramos en la normativa laboral relativa a la naturaleza de la relación, hemos de considerar, en primer lugar, el artículo 1.3 a) del Estatuto de los Trabajadores que excluye de la calificación laboral las relaciones de servicio cuando las mismas se regulan al amparo de una Ley por normas administrativas o estatutarias. Es el juego de estos preceptos el que ha permitido a la Administración Pública la formalización de contratos de colaboración temporal que, debido a su carácter excepcional y, sobre todo, al carácter específico y no habitual de la actividad desarrollada, han recibido la calificación de contratos administrativos. Pero, el problema viene determinado por la finísima línea que divide la naturaleza administrativa de la laboral; o la calificación de prestación de servicios o contrato laboral, clásica en la doctrina y jurisprudencia social⁷.

Todos estos elementos exigidos por la legislación administrativa, según el Tribunal Supremo, impiden considerar la relación objeto de litigio en la Sentencia comentada de naturaleza administrativa, ya que no se dan los presupuestos que habilitan a la Administración a realizar este tipo de contratos de colaboración al amparo de la LCAP. Así, cuando la actividad efectivamente realizada ha sido la prestación de servicios habituales y permanentes en régimen de dedicación temporal y dependencia, y no se trata, como exige la propia Ley, de la realización de «trabajos específicos, concretos y no habituales», es adecuado considerar la naturaleza laboral de la prestación ya que no consistió en «un producto delimitado de la actividad

⁷ En relación con la diferencia entre el contrato de trabajo y el arrendamiento de servicios, *vid.* LUJÁN ALCARAZ, J., *La contratación privada de servicios y el contrato de trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, o MARTÍN VALVERDE, A., «El discreto retorno del arrendamiento de servicios», en *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo*, Madrid, 1990, y «Contrato de trabajo y figuras afines: arrendamientos de obras y de servicios, contrato de sociedad y contrato de transportes», en *Cuadernos de Derecho Judicial*, 1992, XX, págs. 9 y ss.

humana» sino de la «actividad en sí misma independientemente del resultado de la misma»⁸. Añadiéndose a esto que la actividad propia de la Escuela en la que se contrató a la demandante era precisamente la de impartir docencia en cursos de formación del personal al servicio de la Administración.

Además, son hechos probados en la sentencia que comentamos que la demandante realizaba el horario de trabajo previamente fijado por el Ministerio de Defensa, así como el programa de la asignatura que imparte, libros obligatorios y recomendados y el sistema de evaluación y calificaciones. En varias sentencias relacionadas con la de referencia el Tribunal Superior de Justicia de Galicia consideró que la actividad efectivamente realizada había sido la «prestación de servicios habituales y permanentes en régimen de dedicación temporal y dependencia». Siendo estos pronunciamientos confirmados por el Tribunal Supremo. Son pues las notas de la ajenidad y dependencia las que han hecho a los Tribunales definir la relación de servicios como relación de naturaleza laboral⁹.

La ajenidad en cuanto que el trabajo realizado por la demandante se lleva a cabo bajo la organización del empleador, la Administración, que organiza la docencia imponiendo un programa y los materiales y elementos necesarios para desarrollar la actividad, tales como sistema de evaluación y calificaciones. La dependencia por su parte, en cuanto forma de «subordinación estricta en todos los aspectos y circunstancias —de tiempo, lugar y modo— de la prestación de trabajo»¹⁰, constituye así mismo una de las notas características de la relación de naturaleza laboral. En efecto, tal y como se hace constar en los antecedentes fácticos de la sentencia, la demandante prestaba sus servicios sometida a un horario de trabajo e impartía docencia bajo las órdenes y los criterios aplicados en la Escuela; siendo estos elementos determinantes del fallo de los Tribunales.

Y todo este entramado jurídico se completa con la aplicación de la presunción contenida en el artículo 8.1 del Estatuto de los Trabajadores, que resulta igualmente aplicable a la Administración cuando actúa como empleador o empresario en los términos definidos en el artículo 1.º del ET¹¹. Conforme a este precepto, el carácter laboral de la prestación de servicios

⁸ Por todas STS de 27 de julio de 2005 (Ar. 8344), de 19 de mayo de 2005 (Ar. 5444) y de 2 de febrero de 1998 (Ar. 1248). *Vid.* También STSJ Galicia de 6 de junio de 2003 (Ar. 274829) y de 1 de diciembre de 2003 (Ar. 2004/395).

⁹ Por todas, destacando estas notas como determinante de la naturaleza laboral de la relación, *vid.* STS de 24 de septiembre de 1998 (Ar. 7425), de 5 de diciembre de 1996 (Ar. 4978) y 22 de abril de 1997 (Ar. 3491).

¹⁰ *Vid.* MARTÍN VALVERDE, RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ y GARCÍA MURCIA, *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 46.

¹¹ *Vid.* en este sentido RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., *La presunción de...*, *op. cit.* pág. 195, con toda la jurisprudencia citada en el mismo.



para la Administración se presume *ope legis* y salvo prueba en contrario por el contenido de este precepto del Estatuto de los Trabajadores¹², cuando la relación con la Administración no se encuentra amparada por un precepto de rango legal que habilite a ésta a realizar un contrato de naturaleza administrativa.

En ocasiones, como en el supuesto de hecho de la sentencia que comentamos, la norma legal de habilitación existe, pero la Administración, a juicio del Tribunal Supremo, ha realizado un uso abusivo de la misma. Siendo esta la razón por la que este Tribunal exige, para desvirtuar la presunción de laboralidad del artículo 8 la «correspondencia real entre el tipo legal y la prestación de trabajo efectivamente concertada»¹³. Si este presupuesto no se cumple, tampoco podrá desvirtuarse la presunción del artículo 8 del Estatuto.

Consecuentemente, cuando se declara la naturaleza laboral de la relación por falta de alguno de los presupuestos exigidos por la LCAP, nos encontramos ante una Administración que actúa como auténtico empleador, en el sentido del artículo 1.º del Estatuto de los Trabajadores, con todo lo que ello conlleva; y deberá asumir el conjunto de obligaciones y responsabilidades propias de cualquier empleador que contrate trabajadores por cuenta ajena. Por todo ello, en principio, no debería presentar dudas la capacidad de la Administración Pública para incurrir en infracciones de la legislación laboral y de Seguridad Social constitutivas de ilícitos administrativos que dan lugar al nacimiento de responsabilidades exigibles por el Estado¹⁴, o de otro tipo de responsabilidades derivadas de los citados incumplimientos¹⁵. Y decimos en principio porque en realidad la aplicación de preceptos como la sanción del artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, que declara el carácter indefinido de los contratos realizados en fraude de ley, al ámbito de las Administraciones Públicas no ha sido del todo pacífica. La ingente producción jurisprudencial del Tribunal Supremo ha tratado de otorgar cierta

¹² Así, conforme a una reiterada jurisprudencia del TCT, consolidada por el TS, afirmamos que « lo que fundamentalmente determina la adscripción al área de la contratación administrativa, con exclusión de la laboral, no es la naturaleza del servicio prestado, sino la existencia de una normativa con rango de ley que la autorice y su sometimiento a la misma (...) por lo que sólo el contrato regido y amparado en normas administrativas y acomodado a las mismas tiene tal naturaleza, rompiendo la presunción del artículo 8.1 a favor del contrato de trabajo». *Vid.* por todas, STCT de 18 de noviembre de 1986, STS de 16 de febrero de 1984 y STS de 19 de febrero de 1990. *Vid.* de nuevo RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., *op. cit.* pág. 197.

¹³ *Vid.* SSTS 23 de octubre de 1985 y 6 de julio de 1988, junto a una numerosa doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en el mismo sentido.

¹⁴ *Vid.* MONTAÑA MELGAR, A., «La responsabilidad de las Administraciones Públicas por incumplimiento de la legislación laboral», en *Relaciones Laborales*, tomo 1987-II, pág. 19.

¹⁵ *Vid.* por todas, STS de 18 de marzo de 1991 (Ar. 1875).

cordura a la problemática declaración del carácter laboral indefinido de los contratos celebrados en fraude de ley por las Administraciones Públicas, especialmente en relación con la necesidad de conciliar este precepto del ET con los principios de mérito y capacidad recogidos en el artículo 103 de la Constitución Española ¹⁶.

No obstante, hemos de aclarar, como lo hacen algunos autores, que las irregularidades cometidas en la realización de contratos al amparo de la LCAP no tienen, en principio, entidad suficiente para determinar la naturaleza laboral de la relación suscrita mediante contrato administrativo. Es más bien el juego de la presunción del artículo 8 ET y la existencia de las notas características de la relación laboral descritas en el artículo 1.1 ET las que determinan la calificación de la naturaleza laboral de la relación. Siendo además la falta de presupuesto para llevar a cabo la contratación prevista en el artículo 196 de la LCAP la que impide desvirtuar la citada presunción ¹⁷.

Cuestión distinta es que, tras la consideración de la naturaleza laboral de la relación que une a la demandante con la Administración, resulte procedente aplicar los preceptos que generan el carácter indefinido de la relación laboral al haberse realizado la contratación en fraude de ley. Así, el Tribunal Supremo, en la sentencia comentada, confirma la decisión del TSJ de Galicia que vino a declarar improcedente el despido e indefinida la relación laboral de la demandante con el Ministerio de Defensa.

4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN CONTRACTUAL CON LA ADMINISTRACIÓN Y SU CARÁCTER INDEPENDIENTE DE LA DENOMINACIÓN OTORGADA POR LAS PARTES

En la actualidad, es reiterada ya la jurisprudencia del Tribunal Supremo que indica que «la mera apariencia formal de contratación administrativa no puede alterar la verdadera relación existente entre las partes» ¹⁸; aplicando lo dispuesto en el artículo 1254 del Código Civil, según el cual la auténtica naturaleza de los contratos es independiente de la denominación que le otorguen las partes que los estipulen. En aplicación de este *principio de realidad* se ha venido afirmando que «si las entidades públicas actúan

¹⁶ Vid. en relación con esta problemática, STS de 19 de enero y 13 de octubre de 1999 (Ar. 810 y 7493). Vid. también un comentario a esta jurisprudencia en SEMPERE NAVARRO y QUINTANILLA NAVARRO, *La contratación temporal en las Administraciones Públicas*, Aranzadi, 2003, págs. 106 y ss.

¹⁷ Vid. SEMPERE NAVARRO y QUINTANILLA NAVARRO, *op. cit.* pág. 33.

¹⁸ Vid. STSJ Galicia de 30 de mayo de 2001, en la que se invocan las SSTS de 3 de junio, 21 de enero y 29 de septiembre de 1999.



como empresarias, no es posible desconocer el carácter laboral que les tenga unidas con sus trabajadores»¹⁹.

Esta tendencia jurisprudencial resulta, en cierto modo contradictoria con la que tradicionalmente venía manteniendo el Tribunal Supremo, consecuencia de la aplicación de la normativa sobre contratos del Estado de 1985, en virtud de la cual, al ser tan sutil la diferencia entre la naturaleza laboral o administrativa, no es posible considerar como criterio diferenciador «su objeto o elementos característicos, ni la naturaleza de los servicios a prestar determina la naturaleza del contrato», siendo el único elemento definitivo la normativa reguladora de cada contrato en concreto²⁰. De este modo, se admitía el juego de la presunción del artículo 8 ET, pero entendiendo que la misma quedaba desvirtuada «si de las cláusulas del contrato o de los términos en que los servicios se prestaron, o aun no documentada la contratación, apareciese que la relación estaba sometida a distinto régimen»²¹.

En la actualidad, el Tribunal Supremo afirma que para reconocer la naturaleza administrativa de la relación será preciso cumplir los presupuestos que la norma con rango de ley exija para concertar el contrato administrativo. Y este es precisamente el presupuesto que no se cumple en el supuesto de hecho de la sentencia que comentamos. Considera el TS que hay ocasiones en las que resulta prácticamente imposible la distinción entre el carácter laboral o administrativo de la prestación, debiendo tomarse como criterio determinante la normativa que regula cada una de las relaciones de servicio. Pero para que se trate de una prestación de naturaleza administrativa, sometida por tanto a la normativa administrativa, deberán cumplirse los presupuestos establecidos en la Ley competente para la celebración de ese tipo de contratos. De este modo, en el momento en que no se cumplen los requisitos exigidos por la Ley para la formación de este tipo de contratos, sea cual sea la voluntad de las partes expresada en el propio contrato, la naturaleza devendrá de carácter laboral por el juego de la presunción de laboralidad del artículo 8 del Estatuto de los Trabajadores.

Esta última tendencia jurisprudencial fue iniciada por algunos Tribunales Superiores de Justicia y confirmada recientemente por el Tribunal Supremo²².

¹⁹ Vid. en este sentido, SEMPERE NAVARRO, A.V., y QUINTANILLA NAVARRO, R., *op. cit.* pág. 27.

²⁰ Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., *La presunción de existencia... op. cit.* pág. 194, apoyando esta afirmación en una numerosa jurisprudencia. Vid. en este sentido, la STS de 28 de febrero de 1992, según la cual «solo el bloque regulador del contrato por voluntad de las partes es capaz de diferenciar una modalidad de otra».

²¹ Vid. en este sentido, SEMPERE NAVARRO y QUINTANILLA NAVARRO, *La contratación...*, *op. cit.* pág. 28.

²² Vid. por todas, STSJ de Cataluña de 18 de noviembre de 1998 (Ar. 4943), STSJ de Madrid de 2 de febrero de 2001 (Ar. 1309), SSTs 27 de julio y 19 de mayo de 2005.

5. COMPETENCIA JURISDICCIONAL EN LA DETERMINACIÓN DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Otra de las cuestiones abordadas por el Tribunal Supremo en la Sentencia comentada y que fue objeto de recurso en unificación de doctrina, interpuesto por el Abogado del Estado, es la competencia de la jurisdicción social en la determinación de la naturaleza jurídica de los contratos celebrados con las Administraciones Públicas. Cuestión que no ha estado exenta de polémica y que ha desencadenado una tendencia jurisprudencial del Tribunal Supremo hacia el reconocimiento de la *vis atractiva* de la jurisdicción social en asuntos de este tipo.

Diversos pronunciamientos del Tribunal Supremo conforman ya una jurisprudencia clásica que considera que «la delimitación del ámbito laboral y el administrativo se mueve en zonas muy imprecisas»²³, aunque también aclara que cuando la Administración actúa como empleador o empresario, la competencia para resolver las impugnaciones que sus trabajadores realicen respecto de las decisiones adoptadas en el ejercicio de su poder directivo o disciplinario corresponde al orden jurisdiccional social²⁴; y no en vano, la doctrina laboralista ha dedicado importantes esfuerzos para arrojar cierta luz al «difícil y complejo problema» de la delimitación de competencias entre el orden jurisdiccional social y el contencioso-administrativo²⁵.

Por su parte, la Ley de Procedimiento Laboral atribuye al orden jurisdiccional social el conocimiento de las cuestiones litigiosas contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral (art. 2.e); como sucede en este supuesto de hecho en que la Administración actúa como empleador o empresario. No obstante, el Abogado del Estado en la sentencia comentada alega falta de jurisdicción al tratarse de la impugnación de una resolución administrativa del Ministerio de Defensa sometida al Derecho Administrativo. Extremo éste que es rebatido por el propio Tribunal Supremo al considerar la naturaleza laboral de la relación que une a la deman-

²³ Vid. por ejemplo SSTS de 18 de diciembre de 1982, de 13 de febrero de 1985 y de 27 de noviembre de 1986.

²⁴ Vid. por todas SSTS de 2 de febrero de 1998 (Ar. 1248) y de 22 de junio de 1992 (Ar. 4605).

²⁵ Resulta de interés el completo estudio realizado por MERCADER UGUINA, J.R., *Delimitación de competencias entre el orden social y el contencioso-administrativo*, Tirant lo blanch, Valencia, 1996, especialmente páginas 73 y ss. Vid. también, sobre el conflicto de jurisdicción CASTILLO BLANCO, F., «Las problemáticas fronteras entre el Derecho laboral y el Derecho Administrativo: a propósito de los contratos temporales en el sector público», en REDA, 1995, núm. 86, págs. 214 y ss. y CONDE MARTÍN DE HIJAS, V., «Delimitación del ámbito del orden contencioso-administrativo frente al social», en *Actualidad y Derecho*, 1993, núm. 16, pág. 3.



dante con la Administración. Así, en este sentido, se invocan las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de enero, 3 de junio y 29 de septiembre de 1999, en las que se reconoce la competencia del orden social para conocer de las irregularidades de la contratación administrativa para la realización de trabajos específicos, concretos y no habituales.

Y es que, en el caso que se nos presenta, no se trata de la impugnación de un acto administrativo sometido al Derecho Administrativo, sino de la declaración de improcedencia de un acto de despido llevado a cabo por la Administración y la negativa de ésta de atribuir a la relación el carácter laboral y, por tanto, indefinido. Todo ello nos lleva a situar el litigio en el ámbito jurisdiccional social.

El Tribunal Supremo recuerda que precisamente la difícil delimitación entre el ámbito laboral y el administrativo, ha llevado al legislador laboral «a señalar como criterio diferenciador el ámbito normativo regulador, y no la naturaleza del servicio prestado, en forma tal que ese bloque normativo al que voluntariamente se acogen las partes es el que destruye la presunción de laboralidad establecida en el artículo 8.1, lo que significa la necesidad de que el contrato incorpore expresamente esa remisión excluyente del orden social».

Sin embargo, frente a estas consideraciones es preciso tomar en cuenta que también la doctrina jurisprudencial ha señalado «la necesidad de analizar las posibles irregularidades que pudieran existir en la contratación, indicando normalmente que las mismas no alteran la naturaleza jurídica de la relación», si bien, las Administraciones Públicas no podrán quedar exentas «de someterse a la relación laboral, cuando actuando como empresarios, celebren y queden vinculados con sus trabajadores por medio del contrato de trabajo»²⁶.

6. CONCLUSIONES

Advertimos, como indicábamos al inicio de este comentario, que resulta loable la tendencia a lo «laboral» de las prestaciones de servicios retribuidos, subordinados y por cuenta ajena y coincidimos con quienes consideran que existe una preferencia legal por la calificación laboral de esta clase de prestaciones²⁷.

²⁶ Por todas, STS de 18 de marzo de 1991 (Ar. 1875) y STS de 2 de febrero de 1998 (Ar. 1248).

²⁷ *Vid.* en este sentido RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., *La presunción de existencia...*, *op. cit.* pág. 200.



Y no podemos dejar de valorar el sentido de pronunciamientos jurisprudenciales como el que comentamos, que se unen a la tendencia de las nuevas normas de nuestro ordenamiento jurídico, de reconocer el carácter laboral de toda prestación de servicios que reúna las características antes descritas. Buena prueba de ello son las recientes reformas legislativas que afectan a relaciones laborales que han adquirido este carácter por la vía del mandato legal, como la de los abogados que prestan servicios para despachos profesionales, la de los profesores universitarios —calificada como tal en la Ley Orgánica de Universidades— o la aproximación de la figura del «becario» al ámbito laboral a través de la aprobación del Estatuto del Becario. Son algunos ejemplos de la tendencia a la laboralidad de las prestaciones de servicios por cuenta ajena.

Por lo que se refiere a la prestación de servicios en la Administración, nos queda un halo de duda en torno a si la existencia de prestaciones de servicios de naturaleza laboral en este ámbito pertenece aún a una «especie a extinguir» un tanto «desnaturalizada» o, por el contrario, constituye una tendencia que admitiremos como algo natural o incluso adecuado en el marco del Derecho del Trabajo.

