

La contratación laboral en las Administraciones Públicas

Landa Zapirain

Collado Luis

Santiago Redondo

Tenes Iturri

Ed. Civitas, Madrid, 1993

Dentro da súa colección *Estudios de Derecho Laboral*, a editorial Civitas acaba de editar unha pequena monografía que condensa o resultado dun proxecto de investigación financiado polo Goberno vasco e desenvolvido por un equipo que coordinou o prof. **Landa Zapirain**, da facultade de dereito da Universidade do País Vasco. O obxecto do estudo, como se descobre da simple lectura do seu título, refírese ás irregularidades que se producen no ámbito da Administración pública cando esta, como empregadora, contrata temporalmente e en réxime de dereito laboral; e ás sancións que lles corresponden a estas infraccións legais, en consideración á dita orde xurídica e á especificidade do suxeito público contratante.

O libro divídese en catro capítulos e unhas consideracións finais, aínda que a todo iso lle segue un dilatado anexo xurisprudencial. Sucesivamente, os catro capítulos aludidos titúlanse “La contratación laboral en las Administraciones Públicas”, “La proyección de los principios constitucionales y delimitadores del concepto de función pública sobre la contratación temporal”, “La sanción de las prácticas administrativas irregulares en materia de contratación laboral” e “Tipología de las prácticas administrativas irregulares en materia de contratación temporal”. O enfoque de todos eles, sen concesións ás consideracións doutrinais apriorísticas, baséase nunha pormenorizada descrición da xurisprudencia vertida polos tribunais laborais, tanto os de suplicación coma o TS, e apúntanse só finalmente consideracións sobre a fortuna e adecuación ó dereito das mesmas.

Afírmase como punto de partida a utilización abusiva da contratación temporal por parte da Administración pública, dato que foi reiteradamente denunciado pola doutrina. Iso non é estraño con base nas evidentes vantaxes de acudir a estas modalidades contractuais e á constante aproximación do ente público ós sistemas privados de produción capitalista; pero a súa excesiva profusión denuncia unha práctica sen dúbida viciosa que debe ser controlada xurisdiccionalmente.

Os principios de acceso á función pública plasmados nos arts. 23.2 e 103.3, Const. poden ser tamén de aplicación para a contratación laboral efectuada pola Administración. Fronte a argumentos que defenden a aplicación exclusiva destes principios ós funcionarios *strictu sensu*, propúgnase un concepto máis amplo que lle aplique os artigos aludidos tamén ó persoal laboral, postura esta que é maioritariamente defendida pola xurisprudencia, sen prexuízo da aplicación *in toto* do ordenamento laboral. A este respecto, débense considerar nulas as ofertas de posto de traballo *ad personam*, ou que terxiversen os principios constitucionais de acceso ó emprego público. Débese advertir, doutra banda, que o constituínte optou por un sistema no que primen as relacións funcionariais sobre as sometidas ó ordenamento laboral —endencia, por outra parte, plasmada tamén na Lei 23/1988, de modificación da Lei 30/1984—.

Doutra banda, non sempre son facilmente compatibles a legalidade administrativa e laboral. Entre os criterios deli-

mitadores de cada unha delas, propugnouse aplica-la primeira nos procesos de selección ou recrutamento, e a segunda para o restante réxime xurídico da contratación. A xurisprudencia, inicialmente, inclinouse por un criterio funcional, entendendo que os servizos que impliquen a realización de funcións públicas haberían de ser regulados polo dereito administrativo, e os que non as implicasen, polo dereito do traballo. Sen embargo, esta corrente foi obxecto de revisión, e concluíuse que o factor determinante é a existencia dunha normativa con rango de lei que autorice a contratación administrativa. Pola súa vez, a Lei 23/1988 só autoriza a contratación laboral para o desempeño de postos de traballo de natureza non permanente ou de carácter discontinuo.


Aínda dentro deste marco, son abondosas as irregularidades practicadas pola Administración na contratación temporal dos seus traballadores, especialmente postas en contraste co art. 15, ET. Sobre este particular, a actitude da xurisprudencia foi dunha maior laxitude e tolerancia ca nos casos en que o empregador era un suxeito privado. É ampla a casuística referida a infraccións formais –como a non utilización do modelo previsto para o contrato de fomento de emprego– ou materias non esenciais –como a serodía dación de alta dos traballadores contratados no réxime xeral da Seguridade Social–, e tamén a que alude a infraccións esenciais, como a contratación temporal para o desempeño de tarefas de carácter permanente e por tempo continuado. Polo que respecta ás sancións impostas nestes supostos, hai certa reticencia a declara-la indefinición das relacións laborais, especialmente se no acceso ó posto de traballo non se respectasen os principios constitucionais e legais que presiden a selección do persoal nas administracións públicas. Sen embargo, se a infracción da orde laboral é singularmente cualificada, os tribunais optan por aplicar estrictamente os preceptos laborais e declara-la indefinición do contrato agás proba en contra. Tamén é digna de destacar certa tendencia da xurisprudencia a penalizar coa declaración de despedimento improcedente as extincións claramente ilegais dos contratos temporais. En definitiva, os órganos xurisdiccionais estableceron o carácter ineludible dos principios constitucionais de acceso ó emprego público. Para este efecto realizaron axustes na aplicación da legalidade laboral, todo iso cun nesgo máis práctico ca xurídico. Sen prexuízo disto, en ocasións as leis presupostarias establecen dereitos de permanencia pa-

ra o persoal irregularmente contratado, fronte a unha práctica administrativa que só reconece unha actuación fraudulenta cando a fraude de lei é fidedignamente constatada.

Considérase tamén unha determinada liña doutrinal que empeza a ser recollida nos *dicta* do TS que avoga por considerar en situación de interinidade o traballador cun contrato temporal irregular con base nalgunha infracción da Administración. A este respecto, propúxose que a fixeza do vínculo, no canto de recaer sobre o contrato que liga o empregado coa Administración, repercuta sobre o posto de traballo, de maneira que o ente público infractor non poida contratar un novo traballador temporal e quede obrigado a cubri-la praza cun funcionario ou un contratado laboral indefinido, estimándose mentres tanto a existencia dun contrato de interinidade que vincula ó traballador afectado pola irregularidade. A esta solución, que é matizadamente asumida por varios autores, chegaríase con base na doutrina da simulación, aplicando a norma que se tratase de eludir.

Finalmente, conclúe que, sen prexuízo do dito, hase de aplica-la normativa laboral –como referendou a xurisprudencia– ante actos extintivos tinxidos de irregularidades de tal calibre que non caiba desviación das consecuencias establecidas no ordenamento do traballo. Se por esta vía, a Administración soportase un exceso de persoal, só cabería, para corrixir eses excesos, acudir ós expedientes de regulación de emprego ou á amortización individual de postos de traballo.



Ha de concluírse este comentario valorando en termos laudatorios o opúsculo que é obxecto do mesmo. Primeiramente, pola súa claridade expositiva e liña argumental, que facilita enormemente a tarefa do lector. Ademais, pola exhaustividade da fonte xurisprudencial, que se configura como armazón básica das afirmacións que se postulan e lle confire ó libro un carácter aparentemente imparcial e afastado de afirmacións de corte ideolóxico. E, finalmente, pola súa brevidade –non simpleza–, pois os autores souberon habilmente reducir un complexo discurso xurídico a unhas poucas páxinas. 

Jaime Cabeza Pereiro