

# GÉNESIS DE LA DIFERENCIA CONCEPTUAL ENTRE LAS CATEGORÍAS CONTRACTUALES DE TRABAJADORES “FIJOS DE PLANTILLA” Y “VINCULADOS POR UN CONTRATO POR TIEMPO INDEFINIDO” EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (SSTS de 7 de octubre, de 10 y de 30 de diciembre 1996) <sup>1</sup>

Xosé Manuel Carril Vázquez

1. La serie de tres sentencias que a continuación se comenta supone un incremento en la ya numerosa lista que desde hace algunos años viene fallando, en casación para la unificación de doctrina, el TS a propósito de las consecuencias jurídicas que se derivan de la existencia de irregularidades en los contratos temporales celebrados por la Administración Pública cuando ésta actúa como empresario laboral <sup>2</sup>; si bien, en esta ocasión, lo hace -y esto es lo que interesa resaltar- acometiendo una novedosa matización, relativa, en esencia, a la **distinción terminológica** elaborada para diferenciar la figura contractual del personal laboral fijo de la del personal contratado por tiempo indefinido.

2. En efecto, todas ellas inciden en la sólida -por reiterada- doctrina de que la Administración Pública <sup>3</sup>, cuando actúe como empleadora <sup>4</sup> y celebre contratos de

---

<sup>1</sup> Abreviaturas Ar.: Referencia de los Repertorios de Jurisprudencia Aranzadi. AS.: Aranzadi Social. CE.: Constitución Española de 27 de diciembre 1978. ET de 1980: Ley 8/1980, de 10 marzo, del Estatuto de los Trabajadores. ET de 1995: Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. JCTSS.: ALONSO OLEA, M. y MONTOYA MELGAR, A., Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social. Elenco y estudio de las Sentencias del Tribunal Constitucional, Civitas. LPL de 1995: Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. REDT.: Revista Española de Derecho del Trabajo. SSTS.: Sentencias del Tribunal Supremo. SSTSJ.: Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia. STCo.: Sentencia del Tribunal Constitucional. STS.: Sentencia del Tribunal Supremo. STSJ.: Sentencia del Tribunal Superior de Justicia. TS.: Tribunal Supremo. TSJ.: Tribunal Superior de Justicia.

<sup>2</sup> Irregularidades que, según su naturaleza y sus efectos, la doctrina se ha preocupado de clasificar en “formales” y “esenciales”. Sobre el tema, vid. LANDA ZAPIRAIN, J.P., COLLADO LUIS, S., SANTIAGO REDONDO, K.M., y TENES ITURRI, R., *La contratación laboral en las Administraciones Públicas*, Civitas (Madrid, 1993), págs. 41 y ss.; y GODINO REYES, M., *El Contrato de Trabajo en la Administración Pública*, 1ª ed., Civitas-Argentaria (Madrid, 1996), págs. 213 y ss.

<sup>3</sup> Expresión ésta que se ha de entender en un sentido amplio, al ser comprensiva de las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas, Locales, Institucionales y Corporativas. En este sentido, vid. GODINO REYES, M., ob. cit., págs. 29 y ss.; MORADILLO LARIOS, C., *Los Contratos de Trabajo Temporales e Indefinidos. Incentivos a la Contratación*, 1ª ed., CISS (Valencia, 1996), págs. 181 y ss.; y ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, Mª.E., *Derecho del Trabajo*, 14 ed., Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho-Universidad Complutense (Madrid, 1995), págs. 78 y ss.

<sup>4</sup> “Aunque la ley no lo diga [expresamente]” (cfr. MONTOYA MELGAR, A., GALIANA MORENO, J.Mª, SEMPERE NAVARRO, A.V., y RÍOS SALMERON, B., *Comentario al Estatuto de los Trabajadores*, Aranzadi

trabajo temporales al amparo del art. 15 del ET de 1995<sup>5</sup>; “ha de quedar sujeta al ordenamiento jurídico que disciplina esa prestación de servicios”<sup>6</sup>, **sin poder eximirse**, como declara una STS de 18 de marzo 1991<sup>7</sup>, de la obligación de ajustarse a la “normativa general, coyuntural y sectorial que regula esta clase de contratos en el Derecho del Trabajo”<sup>8</sup>, pues, de lo contrario, “chocaría frontalmente con el principio de legalidad” establecido en el art. 9 de la CE<sup>9</sup>.

Como es lógico, dicho cumplimiento de las normas laborales debe saber compaginarse con el respeto de las peculiaridades derivadas de la normativa específica que opera en el acceso a la función pública, relativas fundamentalmente a la escrupulosa observancia de los principios de igualdad, mérito y capacidad a que se refieren los arts. 23.2 y 103.3 de la CE<sup>10</sup> y que han de inspirar permanentemente “el reclutamiento de estos trabajadores”<sup>11</sup>. No obstante, dicho equilibrio entre las normas laborales y las que regulan el ingreso al servicio de lo Público, en cuanto que referido siempre al acceso, no puede ser utilizado por la Administración Pública para alterar las consecuencias jurídicas que se derivan de las situaciones de irregular extinción de estos contratos pedercederos, como, por ejemplo, sustituyendo sistemáticamente la readmisión por el abono de la correspondiente indemnización en los casos de despido nulo o improcedente para evitar la conversión del vínculo laboral en indefinido, puesto que la normativa aplicable en estos casos es siempre la laboral, esto es, la recogida por el ET de 1995 y la LPL de 1995.

3. Pues bien, es precisamente en esta concreta materia de “vías espurias para acceder a un empleo estable [en la Administración] sin haber atravesado los filtros al efecto existentes”<sup>12</sup> donde debe ser enmarcado el estudio de estas tres SSTS, las cuales, como ya se ha dicho al principio, reiterando la doctrina tradicional sobre el tema, la precisan formalmente con una construcción terminológica para diferenciar los *dos supuestos de incorporación* en la prestación de servicios en lo público: la que se efectúa conforme al procedimiento reglado y la que se realiza, por haberse cometido irregularidades, a través de vías espurias.

\* \* \*

4. La que emplea por **primera vez** esta distinción conceptual es la **STS de 7 de octubre 1996**<sup>13</sup>, que abordaba la cuestión de saber qué consecuencias legales se derivaban de la calificación jurisdiccional de nulidad del despido efectuado por la Diputación Provincial de Valencia y, en concreto, qué posibilidad tenía ésta de poder

---

Editorial [Pamplona, 1995], pág. 26), en el sentido a que se refiere el art. 1.2 del ET de 1995 cuando habla de que “scrán empresarios todas las personas, físicas o jurídicas ... que reciban la prestación de servicios de las personas referidas en el apartado anterior ...”.

<sup>5</sup> Antes art. 15 del ET de 1980.

<sup>6</sup> Cfr. SEMPERE NAVARRO, A.V. y CAVAS MARTÍNEZ, F., *Jurisprudencia Social.Unificación de Doctrina 1993-1994*, Aranzadi Editorial (Pamplona, 1995), pág. 204.

<sup>7</sup> Ar. 1875. Sentencia que ratifica con mayor intensidad otras SSTS de 7 de marzo, 4 de julio y 13 de septiembre 1988 (Ar. 1864, 5747 y 6883).

<sup>8</sup> Cfr. punto 2 de su Fundamento de Derecho Tercero.

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Sobre el tema, vid. LÓPEZ GÓMEZ, J.M, *El Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas*, 1ª ed., Civitas-Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (Madrid, 1995), págs. 108 y ss.

<sup>11</sup> Cfr. SEMPERE NAVARRO, A.V. y CAVAS MARTÍNEZ, F., ob. cit., pág. 205.

<sup>12</sup> Cfr. SEMPERE NAVARRO, A.V., “Estudio Sistemático de la Jurisprudencia recaída en Unificación de doctrina”, AS (octubre, 1996), pág. 24.

<sup>13</sup> Ar. 7492.

sustituir la readmisión de los trabajadores despedidos por el correspondiente pago de la indemnización prevista legalmente para estos casos. Se trataba, en sustancia, de la interposición de un recurso de casación para la unificación de doctrina por parte de dos trabajadores de la citada entidad, cuyos despidos se habían calificado de nulos, contra la STSJ de Valencia de 20 de junio 1995, que había declarado que la empresa sólo estaba obligada a abonar la indemnización, por entender que los principios constitucionales impedían el “acceso indefinido al empleo público a quienes no ha[bían] superado previamente el concurso correspondiente”<sup>14</sup>.

Como era un criterio doctrinal distinto al que habían mantenido unas SSTSJ de la Rioja de 11 de febrero y 30 de noviembre 1994<sup>15</sup>, el TS considerara más que acreditada la existencia de jurisprudencia contradictoria para admitir el recurso y pronunciarse sobre el fondo del asunto. Y de hecho lo hace, al declarar tajantemente, con apoyo en otras sentencias de unificación de doctrina<sup>16</sup>, que “los preceptos sobre los efectos legales del despido improcedente (y la misma conclusión debe valer para el despido nulo) se aplican en su integridad a los despidos acordados por las Administraciones públicas, sin que los principios de mérito y capacidad establecidos en el artículo 103.3 de la Constitución ... sean obstáculo para la imposición a la Administración empleadora de [los] deberes de indemnización o de readmisión”<sup>17</sup>, y sin que, además, dicha conclusión, advierte el tribunal a la Diputación Provincial en cuestión, enerve su obligación de atender “a los sistemas o procedimientos de contratación que concreten la puesta en práctica de tales principios constitucionales”<sup>18</sup>.

No contento con ello, el TS da un paso más en su doctrina tradicional sobre la materia al efectuar **una matización** en la misma, quizá con la única finalidad de buscar un mayor equilibrio entre los pilares que sustentan la contratación laboral en la Administración Pública, dado que aquélla, señala el tribunal, “no afecta a la calificación de la modalidad del contrato de trabajo según su duración, sino a la calificación de la posición subjetiva del trabajador en la Administración Pública”<sup>19</sup>. Y esta precisión, que no es otra cosa que diferenciar los **dos cauces de ingreso** al empleo público, se refería a que “la contratación laboral en la Administración Pública al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su consideración, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido”<sup>20</sup>. Por todo ello, el TS casa y anula la STSJ de Valencia y obliga a la Diputación Provincial de Valencia a readmitir a los trabajadores, que, tras esta precisión formal, pasar a estar ligados a la misma por una relación contractual “de carácter indefinido”<sup>21</sup>.

5. Esta novedosa matización conceptual se confirma dos meses más tarde por la **segunda** de las SSTS en cuestión, que es la de **10 de diciembre 1996**<sup>22</sup>, también sobre un caso de irregularidades en la contratación laboral por un ente público. En esta

14 Cfr. primer párrafo de su Fundamento de Derecho Primero.

15 Ar. 520 y 4335. En ambas, sobre irregularidades en la contratación temporal efectuada por la Administración Pública, se declaraba que la relación que ligaba a las partes era por tiempo indefinido.

16 Concretamente, en las SSTS de 24 de enero y 19 de junio 1994 (Ar. 865 y 6684).

17 Cfr. su Fundamento de Derecho Segundo.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 Cfr. su Fundamento de Derecho Tercero.

22 Ar. 9139.

ocasión se trataba de un colectivo de trabajadores que había sido contratado temporalmente por el INEM, al principio, bajo la modalidad contractual de fomento del empleo <sup>23</sup>, y más tarde, para obra o servicio determinado <sup>24</sup>, pero con la singularidad de que sus funciones, ajenas a las fijadas en la letra de ambos contratos, fueron siempre las mismas, incidiendo todas ellas en lo que constituía la actividad principal y permanente de la empresa <sup>25</sup>.

Recurren los trabajadores ante el TS el fallo de la STSJ del País Vasco de 25 de abril 1995, que había desestimado su pretensión -admitida en la instancia- de que se les declarase vinculados laboralmente al INEM como fijos de plantilla, aportando para ello la doctrina contradictoria que emanaba de una STSJ de Cataluña de 17 de diciembre 1994 <sup>26</sup>. El TS, tras comprobar la antítesis existente, admite a trámite el recurso y emite su parecer sobre el fondo de la cuestión, declarando que "las relaciones laborales traídas al proceso devinieron en por tiempo indefinido, teniendo en cuenta que en su última etapa mediaban contratos de trabajo temporales de carácter causal, sin concurrir la que fue invocada para justificar dicha temporalidad ni cualquiera otra que encontrara amparo en el ordenamiento jurídico, al cual, pese al carácter público de la entidad demandada, ésta se halla sometida" <sup>27</sup>.

Por no entenderlo así el TSJ del País Vasco, se casa y anula su sentencia, confirmándose la emitida en el primer grado jurisdiccional; pero, y precisamente en atención a la doctrina emanada de la ya vista STS de 6 de octubre 1996, con una pequeña corrección en su fallo "en el sentido de suprimir la expresión 'fijos de plantilla' que en él figura y manteniendo la declaración que también contiene respecto al carácter indefinido de las relaciones laborales traídas el proceso" <sup>28</sup>.

6. En fin, transcurridos tan sólo 20 días desde de la emisión de este segundo veredicto, se dicta la **tercera y última** STS de esta serie, que es la de **30 de diciembre 1996** <sup>29</sup> y que adopta el mismo criterio que aquélla -al abordarse un caso análogo-, consolidando, por tanto, su doctrina. Ahora, en efecto, se trataba de un trabajador que había iniciado su relación laboral con el INEM por medio de un contrato de fomento de empleo que, más tarde, fue sustituido por otro para obra o servicio determinado y en el que, según la versión judicial de los hechos, se seguían desarrollando las mismas funciones que venía desempeñando hasta entonces <sup>30</sup>.

La pretensión litigiosa debatida, que tenía por objeto la declaración judicial de que la relación jurídico-laboral que vinculaba al actor y recurrente con el INEM tuviese carácter indefinido, fue desestimada por la STSJ de Asturias de 12 de enero 1996 <sup>31</sup> -que confirmaba así la sentencia de instancia-, empleando para ello un criterio totalmente diferente al mantenido precisamente por el mismo Tribunal en su sentencia de 18 de marzo 1994 <sup>32</sup>. Comprobada la contradicción exigida en estos casos, el TS

<sup>23</sup> Vid. letra b) del párrafo segundo de su Fundamento de Derecho Primero.

<sup>24</sup> Vid. letra c) del párrafo segundo de su Fundamento de Derecho Primero.

<sup>25</sup> Vid.. letra d) del párrafo segundo de su Fundamento de Derecho Primero.

<sup>26</sup> Ar. 4809. En un caso de sucesivos contratos temporales celebrados en fraude de ley, motiva la conversión de la relación laboral en por tiempo indefinido.

<sup>27</sup> Cfr. el párrafo 3 de su Fundamento de Derecho Segundo.

<sup>28</sup> Cfr. el párrafo 4 de su Fundamento de Derecho Segundo.

<sup>29</sup> Ar. 9864.

<sup>30</sup> Vid. su Fundamento de Derecho Tercero.

<sup>31</sup> Ar. 721.

<sup>32</sup> Ar. 1045. Sobre un contrato para obra o servicio determinado que, al no concretar ni la obra ni el servicio objeto del mismo, motiva su conversión en por tiempo indefinido por celebrarse en fraude de ley.

estima que se está en condiciones de unificar la doctrina y lo hace en el sentido de considerar que “las relaciones laborales existentes entre el actor y [el] demandado devinieron en indefinidas, visto que en su última etapa medió contrato de trabajo de carácter causal sin que concurriese la causa invocada para justificar la temporalidad ni cualquiera otra que hallara amparo en el ordenamiento jurídico, al cual se halla sometida la entidad demandada, pese a su carácter público”<sup>33</sup>.

Sobre esta base, el TS estima el recurso formalizado por el trabajador, si bien, de nuevo con el matiz de que, “afirmándose el carácter indefinido de la expresada relación laboral entre demandante y demandado, ha de excluirse la consideración del trabajador como ‘fijo de plantilla’”<sup>34</sup>. E, incluso, justifica esta corrección apoyándose en las SSTS anteriores, al declarar que “como dice nuestra Sentencia de 7 octubre 1996 ..., citada a su vez por la de 10 diciembre 1996, ‘tal precisión no afecta a la calificación de la modalidad del contrato de trabajo según su duración, sino a la calificación de la posición subjetiva del trabajador en la Administración Pública, y puede formularse como sigue: la contratación laboral en la Administración Pública, al margen de un sistema adecuado de ponderación de mérito y capacidad impide equiparar a los demandantes a trabajadores fijos de plantilla, condición ligada a la contratación por el procedimiento reglamentario, sin perjuicio de su consideración, en su caso, como trabajadores vinculados por un contrato de trabajo por tiempo indefinido’”<sup>35</sup>.

\* \* \*

7. Para concluir, como se puede apreciar de la lectura de estas SSTS, la distinción terminológica en cuestión, que da forma a una consolidada doctrina judicial, parece encontrar su origen en un **doble fundamento**: por una parte, en la necesidad de amparar a aquellos trabajadores que han sido contratados irregularmente por la Administración Pública, y, por otra, en la exigencia constitucional de equilibrar dicho acceso con los principios de igualdad, mérito y capacidad. De ahí que, la figura contractual del personal fijo de plantilla se reserve “a quienes han accedido a un puesto permanente en la Administración Pública a través del procedimiento reglado”, mientras que la de los trabajadores contratados por tiempo indefinido se emplee “para identificar a quienes han lucrado la estabilidad en su relación de servicios con el Poder Público por una vía espuria, esto es, no por méritos acreditados en el correspondiente proceso de selección”<sup>36</sup>.

No obstante ello, y ante la cuestión que inmediatamente surge -y que ya se ha planteado<sup>37</sup>- de saber si, en estos casos, las citadas precisiones conceptuales pueden suponer en la práctica alguna diferencia en el régimen de derechos y deberes de cada categoría, hay que responder señalando que esta precisión jurisprudencial sólo incide, como se ha dicho, en la calificación de la posición subjetiva del trabajador en la Administración Pública o, si se prefiere, en su modalidad de ingreso, y no en sus condiciones de trabajo. Por ello, cualquier diferencia de trato entre los trabajadores de una y otra categoría que no obedezca realmente a criterios objetivos se puede calificar de discriminatoria, en tanto que vulneradora del principio de igualdad constitucional, que es, como se sabe, un “ingrediente esencial” del marco constitucional de relaciones laborales<sup>38</sup> y que también vincula a los poderes públicos, incluso en mayor medida que

<sup>33</sup> Cfr. el párrafo primero de su Fundamento de Derecho Quinto.

<sup>34</sup> Cfr. el párrafo segundo de su Fundamento de Derecho Quinto.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Cfr. CAVAS MARTÍNEZ, F., “Estudio sistemático de la Jurisprudencia recaída en Unificación de Doctrina”, AS (Diciembre, 1996), pág. 26.

<sup>37</sup> “¿No habrán de ser, al cabo, coincidentes los estatutos profesionales de unos y otros hasta la extinción de la relación laboral que mantienen con la Administración?” (cfr. CAVAS MARTÍNEZ, F., *ob. cit.*, pág. 27).

<sup>38</sup> Cfr. ALONSO OLEA, M., “Discriminaciones laborales y jurisprudencia constitucional”, REDT, núm. 16 (octubre/diciembre, 1983), pág. 603.

a un empresario privado, pues, como ha declarado la STCo 161/1991, de 18 julio<sup>39</sup>, cuando “el empleador o empresario es la Administración Pública [...] en sus relaciones no se rige, precisamente, por el principio de la autonomía de la voluntad, sino que debe actuar con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.) con una interdicción expresa de arbitrariedad (art. 9.3 C.E.)”<sup>40</sup> y, concretamente, ha de operar “sujeta al principio de igualdad ante la ley que ... constitucionalmente concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar de los poderes públicos un trato idéntico para supuestos iguales”<sup>41</sup>.

---

39 “BOE” de 9 de agosto.

40 Cfr. su Fundamento Jurídico 1º, párrafo segundo.

41 *Ibidem*. De ahí que se haya resaltado la trascendencia de este asunto “porque, al margen de que la relación de los médicos de este caso con la Administración no es laboral sino estatutaria, el principio de igualdad muestra toda su fuerza de vinculación al mismo en la actuación de los poderes públicos” (cfr. APARICIO TOVAR, J., “Trato retributivo discriminatorio de médicos que prestan los mismos servicios. Comentario a la STCo 161/1991, de 18 julio”, JCTSS, t. IX, ref. 573, Civitas [Madrid, 1992], págs. 489 y ss).