



Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



**Grado en Relaciones Laborales**  
**Facultad de Derecho**  
**Universidad de La Laguna**  
**Curso 2016/ 2017**  
**Convocatoria de Julio**

**LOS TRABAJOS TEMPORALES DE  
COLABORACIÓN SOCIAL.**

**THE TEMPORARY WORKS OF SOCIAL COLLABORATION**

**Alumna:** María Isabel Ramos Medina

**Tutora:** Profesora D<sup>a</sup> Lucía Dans Álvarez de Sotomayor

**Departamento:** Derecho del Trabajo y Seguridad Social

**Área de conocimiento:** Derecho del Trabajo y Seguridad Social



## RESUMEN

Este trabajo trata de dar a conocer a los nada nuevos, pero si desconocidos trabajos de colaboración social. Se ha intentado de una manera muy simple, dar a conocer a todos aquellos que desconocen esta figura, que no se contempla como una relación laboral propiamente dicha, pero sí son trabajadores que por el hecho de estar desempleados y cobrando una prestación o subsidio de desempleo, están obligados a realizar trabajos de colaboración social para una Administración Pública porque así lo establece la Ley, con la penalización, en el caso de no aceptarlos, de suspensión de la prestación que viniera percibiendo.

Estos trabajos no están exentos de polémica. La redacción no muy clara de su normativa ha supuesto la emisión, por parte de Juzgados y Tribunales, de Sentencias contradictorias respecto a los requisitos que deben cumplir dichos trabajos.

Palabras claves: Prestaciones; subsidios; desempleado; colaboración social; Administración Pública

## ABSTRACT

This work tries to make known the nothing new, but unknown works of social collaboration. It has been tried in a very simple way to make known to all those who are unaware of this figure, which is not considered as a working relationship per se, but they are workers who because of being unemployed and receiving an unemployment benefit or subsidy, Are obliged to carry out works of social collaboration for a Public Administration because it is established by the Law, with the penalty, in the case of not accepting them, of suspension of the benefit that came to receive.

These works are not exempt from controversy. The not very clear wording of its regulations has meant the issuance, by Courts and Tribunals, of contradictory Judgments regarding the requirements that must fulfil those works.

Keywords: Benefits; Subsidies; unemployed; Social collaboration; Public administration

## ÍNDICE

	Pag.
<b>I INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>II LOS TRABAJOS TEMPORALES DE COLABORACIÓN SOCIAL.....</b>	<b>2</b>
<b>1.- Concepto .....</b>	<b>2</b>
<b>2.- Marco Legal y Evolución normativa.....</b>	<b>3</b>
<b>3.- Sujetos que intervienen en los trabajos de colaboración Social.....</b>	<b>6</b>
3.1 Papel de la Administración Pública.....	7
3.2 Papel del Servicio Público de Empleo.....	10
3.3 El trabajador destinado a trabajos de colaboración Social.....	12
<b>III NATURALEZA DE LA COLABORACIÓN SOCIAL.....</b>	<b>15</b>
<b>1.- Los trabajos de colaboración social en el marco de las políticas activas de empleo.....</b>	<b>18</b>
<b>2.- Defensores y detractores de los trabajos de colaboración Social.....</b>	<b>22</b>
<b>IV LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.....</b>	<b>23</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>39</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>43</b>

ABREVIATURAS

CC.AA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE nº 311, 29 de diciembre de 1978)
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público. Real Decreto Legislativo 5/2015, de 23 de octubre (BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015)
ET	Estatuto de los Trabajadores. Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre (BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015)
LGSS	Ley General de Seguridad Social. Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015)
LISOS	Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE nº 189, de 8 de agosto de 2000)
PAPE	Plan Anual de Políticas de Empleo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
TS	Tribunal Supremo

## I- INTRODUCCIÓN.

El objeto de este trabajo de fin de grado, es el estudio de la figura de los “Trabajos de Colaboración Social”.

Hemos escogido este tema para analizar las peculiaridades de estos trabajos que, aunque algo desconocidos por la mayoría, se crearon con la Ley Básica de Empleo de 1980 y que, a raíz de la actual crisis laboral han resurgido con fuerza.

El desarrollo de este trabajo se engloba fundamentalmente en una primera parte dedicada al concepto de este tipo de trabajos que su normativa pone a disposición de las Administraciones Públicas, los sujetos que intervienen en esta relación, así como al examen de la norma que los regula y la evolución de ésta en el tiempo.

La segunda parte del trabajo está dedicada al estudio de la naturaleza de los trabajos de colaboración social, pues si bien existen elementos fundamentales de toda relación laboral, como son la ajenidad y la dependencia, no así los de voluntariedad ni retribución, pero no van a ser estos elementos los que descarten la existencia de relación laboral, sino la propia Ley que determina la inexistencia de la misma entre el trabajador, que realiza trabajos de colaboración social y la entidad en la que preste dichos trabajos, por los motivos que iremos analizando a lo largo del estudio.

Los defensores y detractores de este tipo de trabajos y los motivos que les lleva a estas ideas darán fin a esta segunda parte del trabajo.

La tercera y última parte está dedicada al análisis de Sentencias del Tribunal Supremo en sentidos contradictorios respecto a los requisitos que deben cumplir los trabajos de colaboración social entre los que se encuentra su carácter temporal y la utilidad social de los mismos.

El carácter temporal se venía presumiendo por el hecho de que la prestación o subsidio de desempleo no es indefinida y en cuanto a la utilidad social de los trabajos y que sean en beneficio de la comunidad, porque venía amparada por la propia naturaleza de las Administraciones Públicas.

Un nuevo cambio de la doctrina jurisprudencial a partir de 2013, provocará que las Administraciones Públicas vean limitadas sus posibilidades para la utilización de este tipo de trabajos.

El debate no gira, tal y como veremos, sobre la norma en sí misma ni sobre su constitucionalidad o legalidad, sino sobre el uso de los recursos públicos y de la utilización que de estos trabajos lleva a cabo las Administraciones Públicas.

## II. LOS TRABAJOS TEMPORALES DE COLABORACION SOCIAL

### 1. Concepto.

La colaboración social es un instrumento que la norma pone a disposición de las Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro para que éstas, a través de las oficinas del Servicio Público de Empleo, puedan disponer de trabajadores desempleados perceptores de una prestación o subsidio por desempleo para que desempeñen trabajos que han de ser de utilidad social y redunden en beneficio de la Comunidad, durante el tiempo que dure su prestación.

Otra de las características de los trabajos de colaboración social, es que son de carácter obligatorio para el desempleado, con la consecuente penalización, en el caso de no aceptarlos, de suspensión de la prestación que viniera percibiendo.

Los trabajos de colaboración social no son un invento moderno, fueron introducidos por la Ley 51/1980 Básica de Empleo<sup>1</sup>, de 8 de octubre, hoy derogada, que configuró este tipo de relación dentro de las políticas de empleo “a través de programas específicos destinados a fomentar la colocación de trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo”.

La actual normativa que los regula y que estudiaremos en el siguiente apartado, los incluye dentro de las medidas de fomento del empleo, con el fin de acercarlas a los diversos colectivos de trabajadores, perceptores de prestaciones por desempleo, mujeres

---

<sup>1</sup> Fue publicada en el BOE nº 250 de 17 de octubre de 1980. Esta Ley de medidas de políticas de empleo se dicta con el marco de la política económica del Gobierno con el fin de conseguir y mantener el nivel de pleno empleo, mejorar la estructura ocupacional y fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

con responsabilidades familiares, trabajadores mayores de cuarenta y cinco años, entre otros.

## 2. Marco Legal y Evolución Normativa.

La colaboración social estuvo regulada de una manera muy dispersa al no existir una única norma. La redacción no muy clara de la normativa, ha supuesto desde la creación de esta figura la emisión por parte de los Juzgados<sup>2</sup> y Tribunales<sup>3</sup> de resoluciones en sentidos contradictorios respecto a los requisitos que deben cumplir dichos trabajos, pues la normativa no señala el tipo exacto de funciones o trabajo a desarrollar por los desempleados adscritos en régimen de colaboración social, por lo que las diversas sentencias del Tribunal Supremo dictadas recientemente, dan una interpretación a la norma que limita actualmente a las Administraciones Públicas para disponer de trabajadores para trabajos de colaboración social. Dichas sentencias serán objeto de análisis en la última parte del presente trabajo.

El camino normativo seguido en la regulación de los trabajos de colaboración social ha sido el siguiente:

Como hemos venido señalando, la primera vez que se habla de la figura de los trabajos de colaboración social es en la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, configurado en su artículo sexto de la siguiente manera:

*“El Instituto Nacional de Empleo podrá exigir de todo trabajador desempleado, siempre que perciba la prestación de desempleo o el subsidio previstos en esta Ley, un trabajo de colaboración cuando el mismo:*

- a) Sea de utilidad social y redunde en beneficio de la comunidad.*
- b) Se concierte con un Organismo público o privado de utilidad social, o de carácter benéfico o asistencial sin ánimo de lucro.*
- c) Tenga un carácter temporal*
- d) Se realice en el ámbito de la Oficina de Empleo en la que esté registrado.*

<sup>2</sup> Sentencia del Juzgado de lo Social nº 3 de Las Palmas. Autos No 0000601/2011 y Sentencia nº 0401/2010 del Juzgado de lo Social nº 7 de Murcia, de fecha 22 de Julio

<sup>3</sup> TSJ Murcia. Sentencia número 411/2011, de 27 de junio de 2011  
TSJ Canarias, Las Palmas Sentencia núm.872\2012, de 25 de mayo de 2012

e) *Coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado.*

*Los trabajos de colaboración estarán sujetos a los conciertos que los establezcan.”*

En desarrollo de esta Ley se dictó el Real Decreto 1445/1982 de 25 de junio por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo, dedicando el CAPÍTULO V a la regulación de los Trabajos Temporales de colaboración social, especificando en su artículo 38.1, los requerimientos legales señalados anteriormente que se verán modificados en cuanto a su temporalidad :

*“Artículo treinta y ocho.*

*Uno. Las Administraciones Públicas podrán utilizar trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo sin pérdida para éstos de las cantidades que en tal concepto vinieran percibiendo, en trabajos de colaboración temporal que cumplan los siguientes requisitos:*

- a) Que sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad.*
- b) Que tengan una duración máxima de cinco meses.*
- c) Que se realice en el ámbito de la Oficina de Empleo en que el trabajador esté registrado.*
- d) Que coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado. [...]”*

Como se puede comprobar, en la Ley Básica se habla de que “Tenga carácter temporal”, mientras que en el R.D. se limita a cinco meses.

Tras la modificación de la Ley Básica de Empleo por la Ley 31/1984 de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (hoy derogada),<sup>4</sup> se aprueba el Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio<sup>5</sup>, que viene a modificar la regulación de los trabajos de

---

<sup>4</sup> Esta Ley modifica en su totalidad a la Ley 51/1980, Básica de Empleo redefiniendo las características de los trabajos temporales de colaboración social a través de su artículo 10.4, donde establece en el apartado b) “Tenga un carácter temporal”. En el RD 1445/1982, se había establecido en cinco meses la duración de estos trabajos.

<sup>5</sup> El Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio, en su parte expositiva justifica las modificaciones introducidas señalando “las dificultades y distorsiones observadas en la utilización de este tipo de trabajo por las distintas Administraciones Públicas, derivadas de las limitaciones de su regulación contenida en el Real Decreto



colaboración social contenida en el R.D. 1445/1982, concretamente su artículo 38.1 letras b) y c) en el sentido de la temporalidad de los trabajos de colaboración social pasando de una duración máxima de cinco meses a una duración hasta la finalización de la prestación que viniera percibiendo el trabajador. Igualmente modifica la letra c) en cuanto al ámbito de la Oficina de Empleo donde el trabajador esté registrado pasando a señalar que la adscripción del trabajador no suponga un cambio de la residencia habitual del trabajador.

Posteriormente la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación<sup>6</sup>, en su artículo 5.2 viene a recoger algo nuevo no dicho en normas anteriores, “[...]Dichos servicios tendrán la consideración de trabajos de colaboración social, a efectos de lo establecido en la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo, y su prestación no implicará la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad con la que se concierten, manteniendo el trabajador el derecho a percibir la prestación o el subsidio por desempleo que le corresponda.”

Más tarde, será el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en su artículo 213.3, el que lo integre en su texto.

Por tanto podemos señalar, a modo de concretar la normativa actual por la que se rigen los trabajos temporales de colaboración social, que es el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, con la modificación efectuada por el R.D.1809/1986, de 28 de junio, el que viene a consolidar el desarrollo reglamentario de la figura de los trabajos de colaboración social en cuanto a sus características esenciales se refiere, y en cuanto a la integración legal de la misma, será la Ley de la Seguridad Social, ya

---

1445/1982, de 25 de junio –cuyo capítulo V es el único vigente en la actualidad- que impiden, dentro de la necesaria duración temporal de los citados trabajos, que sean concluidos por los mismos trabajadores al tener establecida una duración máxima de cinco meses, aconsejan establecer las oportunas correcciones que respetando la regulación legal, transforme los trabajos de colaboración social de simple instrumento de control de los perceptores de prestaciones por desempleo en fórmulas de trabajo rentable tanto para los parados como para la sociedad en beneficio de la cual redundará el trabajo de utilidad social que aquéllos presten.”

<sup>6</sup> Esta Ley de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, fue publicada en el BOE nº 122, de 23 de mayo de 1994. Se aprobó como consecuencia de la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo, con el objetivo de luchar contra el paro.

derogada, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (con la consecuente derogación total o parcial de las Leyes precedentes), siendo actualmente<sup>7</sup>, la Ley de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, que señala en su artículo 272 lo siguiente:

“[...]”

*2. Los trabajos de colaboración social que la entidad gestora puede exigir a los perceptores de prestaciones por desempleo no implicarán la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad en que se presten dichos trabajos, manteniendo el trabajador el derecho a percibir la prestación o el subsidio por desempleo que le corresponda.*

*La entidad gestora promoverá la celebración de conciertos con administraciones públicas y entidades sin ánimo de lucro en los que se identifiquen, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, dichos trabajos de colaboración social que, en todo caso, deben reunir los siguientes requisitos:*

- a) Ser de utilidad social y redundar en beneficio de la comunidad.*
- b) Tener carácter temporal.*
- c) Coincidir con las aptitudes físicas y formativas del trabajador desempleado.*
- d) No suponer cambio de residencia habitual del trabajador.”*

Como se puede observar, esta Ley coincide con lo que expresa el citado RD 1445/1982 en cuanto a los requisitos, añadiendo algo muy importante que será determinante en cuanto a la naturaleza de esta figura, y es la de no existencia de relación laboral entre el que desempeña trabajos de colaborante social y la entidad en la que los presta.

### **3. Sujetos que intervienen en los trabajos de colaboración social.**

Para que se lleve a cabo una relación de trabajos de colaboración social es necesario, además de la figura del empresario, que deberá ser una Administración Pública o Entidad sin ánimo de lucro, y la del trabajador que venga percibiendo una

---

<sup>7</sup> Este Texto fue publicado en el BOE nº 261, de 31 de octubre de 2015, derogando al Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

prestación o subsidio por desempleo, se precisa una tercera figura conocida como entidad gestora, que va a ser el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

### 3.1 Papel de la Administración Pública o Entidad sin Ánimo de lucro.

Como hasta ahora se ha venido señalando, son las Administraciones Públicas junto con las entidades sin ánimo de lucro, las únicas que pueden utilizar trabajadores desempleados para el desempeño de trabajos de colaboración social.

Cuando la Administración Pública pretenda utilizar trabajadores desempleados, deberá dirigirse a la correspondiente oficina de empleo señalando la especialidad o grupo profesional del trabajador que necesita, además de la documentación acreditativa de los siguientes extremos que vienen establecidos en el artículo 39<sup>8</sup> del Real Decreto 1445/1982:

*“Uno. Las Administraciones Públicas que pretendan realizar una obra, trabajo o servicio de las características antes reseñadas, deberán acompañar junto con su solicitud documentación acreditativa de los siguientes extremos:*

- a) La obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar y su exacta localización.*
- b) La utilidad social de tales obras, trabajos o servicios.*
- c) La duración prevista tanto del total de la obra, trabajo o servicio, como de la actuación de los trabajadores por especialidades y categorías.*
- d) El compromiso de abonar a los trabajadores la diferencia entre las cantidades que perciben en concepto de prestaciones por desempleo y el importe total de la base para el cálculo de las mismas, así como de costear los desplazamientos que los trabajadores tuvieran que realizar.”*

Ahora pasaremos a comentar cada uno de los apartados:

- a) La obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar y su exacta localización.

Tratándose de una Administración Pública y poniendo como ejemplo una Administración Local (son éstas las que utilizan en mayor porcentaje este tipo de

---

<sup>8</sup> Este es uno de los artículos no expresados en el punto 2 dedicado a la normativa, porque pensamos que era mejor hablar de éste en su contexto.

trabajadores), son muchos los servicios donde pueden desarrollar sus actividades tales como mantenimiento de vías públicas, servicio de parques y jardines, en las unidades de los servicios sociales, mercado, cementerios, oficinas administrativas municipales, etc.

b) La utilidad social de tales obras, trabajos o servicios.

Los Tribunales han mantenido sobre este requisito, criterios dispares. Algunas Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>9</sup> defienden la tesis de que estos trabajadores, al estar excluidos del ámbito del derecho del trabajo deberían ser destinados a concretos y específicos trabajos que redunden en beneficio de la comunidad, como son: arreglo de jardines, reconstrucción de edificios, etc. y no para trabajos ordinarios de oficinas como los que en muchos se han venido desempeñando por estos trabajadores. Por el contrario, otras Salas<sup>10</sup> llegan a la conclusión de que el requisito de la utilidad pública debe estimarse concurrente en las tareas que se correspondan con funciones de gestión de las Administraciones Públicas dado que éstas por definición, tienden a satisfacer necesidades públicas, así como el interés público y la utilidad social, quedando por tanto justificadas con la simple adscripción del trabajador desempleado a la realización de una función pública que por sí misma es de utilidad social.

c) La duración prevista tanto del total de la obra, trabajo o servicio, como de la actuación de los trabajadores por especialidades y categorías.

En cuanto a este requisito, la norma lo deja bastante claro al señalar su carácter temporal pues establece que la duración máxima no podrá exceder del tiempo que le falte al trabajador por percibir la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiere reconocido.

El carácter temporal no afecta a la duración de los trabajos en sí, sino a la de la adscripción de cada trabajador en base a la prestación por desempleo que tenga, debiendo las oficinas de empleo buscar a desempleados con una duración de la

---

<sup>9</sup> Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 1282/2011 de 28 septiembre. AS 2012\189

<sup>10</sup> Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm. 2310/2012 de 17 diciembre. AS 2013\1262

prestación compatible con la duración del trabajo, así como su sustitución en caso de contratación, es decir, si al trabajador desempleado, mientras esté ocupando un trabajo de colaboración social encuentra un puesto de trabajo con su correspondiente contrato, la oficina de empleo deberá buscar a otro desempleado que esté percibiendo la prestación por desempleo o subsidio para ocupar el lugar dejado por el primero.

d) El compromiso de abonar a los trabajadores la diferencia entre las cantidades que perciben en concepto de prestaciones por desempleo y el importe total de la base para el cálculo de las mismas, así como de costear los desplazamientos que los trabajadores tuvieran que realizar.

La norma establece que se garantizará en todo caso el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento, que para este año 2017 ha quedado fijado en 707,60 euros al mes.<sup>11</sup>

Cabe señalar que se trata de una cuantía única para cada trabajador sin que quepa aplicar incrementos en función de la categoría profesional o tipo de trabajo ni otros complementos salariales (plus de nocturnidad, de peligrosidad, etc.).

En cuanto a la Seguridad Social, y de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional quinta del Reglamento general sobre cotización y liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social<sup>12</sup>, aprobado por el R.D. 2064/1995, de 22 de

---

<sup>11</sup> El Real Decreto 742/2016, de 30 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2017. (BOE nº 316 de 31 de diciembre de 2016), establece un incremento de 52,40 euros, es decir, un 8% del salario mínimo para 2017, hasta los 707,60 euros. Durante los dos últimos años las subidas apenas alcanzaron el 0,5% en 2015 y el 1% en 2016 lo que nos situaba a la cola de Europa. Aunque seguimos muy alejados de países como Francia o Gran Bretaña con un salario mínimo interprofesional cercano a los 1.500 €.

<sup>12</sup> Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social. (BOE nº 22, de 25 de enero de 1996) Disposición adicional quinta. Cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores desempleados que realicen trabajos de colaboración social.

1. Las Administraciones Públicas que, conforme a lo establecido en el artículo 38 del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento de empleo, en la redacción dada por el Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio, utilicen trabajadores desempleados para la realización de trabajos de colaboración social, vendrán obligadas a formalizar la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por dichos trabajadores en relación con el Régimen a que corresponda su actividad, debiendo liquidar y pagar las cuotas correspondientes a las citadas contingencias.

diciembre (dedicado expresamente a los trabajos de colaboración social), están obligadas a formalizar la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por dichos trabajadores en relación con el Régimen a que corresponda su actividad, debiendo liquidar y pagar las cuotas correspondientes a las citadas contingencias a la Tesorería General de la Seguridad Social.

### 3.2 Papel del Servicio Público de Empleo.

Son las Oficinas de Empleo las encargadas de seleccionar a los trabajadores desempleados, en base a la especialidad o grupo profesional solicitado por la Administración Pública o entidad sin ánimo de lucro, tal y como establece el art.38. Dos de la Real Decreto 1445/1982 de 25 de junio: “...*Las Administraciones Públicas deberán solicitar de las correspondientes Oficinas de Empleo los trabajadores desempleados que necesiten (...). Las oficinas de empleo seleccionarán a los trabajadores desempleados necesarios para atender a la referida solicitud,...*”

La Oficina de Empleo, como paso previo para poder ofrecer y exigir a todo trabajador desempleado, que perciba la prestación o subsidio por desempleo, trabajos de colaboración social, es necesario que el respectivo Servicio de Empleo de la Comunidad Autónoma (CC.AA.) haya asumido la transferencia de gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Las CC.AA. tienen competencias en materia de empleo, formación, orientación laboral e intermediación entre oferta y demandas de trabajo. En España existen 17 servicios autonómicos de empleo además del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). En la CC.AA. de Canarias se llevó a cabo este traspaso en virtud del Real Decreto 150/1999, de 29 de enero, publicada en el BOE nº 41 de 17 de febrero de 1999<sup>13</sup>.

---

2. La base de cotización por las contingencias profesionales en el supuesto que se señala en el apartado anterior, se calculará conforme al promedio de la base de cotización por dichas contingencias en los últimos seis meses de ocupación efectiva.

3. Para la determinación de la cuota, a la base así calculada se aplicará el tipo de cotización que corresponda de la tarifa de primas vigente.

<sup>13</sup> El artículo 149.1.7.a, de la Constitución Española establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. El Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto,

En Canarias, el servicio autonómico corresponde al Servicio Canario de Empleo <sup>14</sup> que a través de las oficinas de empleo repartidas por el territorio de la CC.AA, se gestionan las prestaciones por desempleo mediante la atención presencial.

Las Oficinas de Empleo para llevar a cabo la selección de los desempleados solicitados por la Administración Pública, entrará en su base de datos y seleccionará a los desempleados que estén percibiendo una prestación por desempleo, según su antigüedad y especialidad.

Hasta ahora hemos venido señalando, conforme establece la norma que regula los trabajos temporales de colaboración social, que estos solo pueden ser ocupados por trabajadores perceptores de prestaciones o subsidio por desempleo, por lo que pensamos que debemos analizar la diferencia entre estos dos tipos de ayudas.

Como de todos es conocido, la prestación por desempleo es un derecho que tiene el trabajador desempleado por cuenta del Servicio Público de Empleo y éste nace al día siguiente de la situación legal de desempleo causada por el cese involuntario en el trabajo y su duración está en función del número de meses cotizados y de si tiene, o no, responsabilidades familiares.

Para tener derecho a cobrar la prestación por desempleo <sup>15</sup> (conocida popularmente como el paro) se debe reunir unos requisitos que paso a señalar de una manera muy rápida: tener cotizado 365 días durante los seis años anteriores a la situación legal de desempleo; estar afiliado a la Seguridad Social en un régimen que cotice por desempleo; suscribir un compromiso de actividad <sup>16</sup> en el momento de tramitar la prestación, y no tener la edad prevista de jubilación.

---

y reformado por Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, dispone en su artículo 33.2 que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral.

<sup>14</sup> Decreto 118/2004 de 20 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica y de funcionamiento del Servicio Canario de Empleo

<sup>15</sup> El Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Seguridad Social, dedica en su Título III los artículos 262 a 304, a regular la prestación por desempleo.

<sup>16</sup> El compromiso de actividad son las obligaciones que asume el desempleado en el momento de solicitar una prestación por desempleo. Entre estas obligaciones está la búsqueda activa de empleo, asistir a cursos de formación; mantener la tarjeta de desempleo y renovarla mientras se cobre la prestación (sellar el paro), entre otras. (<https://www.sepe.es>)



Cuando esta prestación finaliza se pasa a una ayuda asistencial que el Estado da a los desempleados que ya no tienen prestaciones porque las han agotado y continúan en situación de paro, siendo esta ayuda la conocida como subsidio por agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares”, conocida como “ayuda familiar”; subsidio para mayores de 45 años o más años sin responsabilidades familiares; subsidio para mayores de 55 años hasta alcanzar la edad de jubilación, etc.).

Es importante señalar, que solo se pueden adscribir desempleados para trabajos de colaboración social, aquellos perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo cuyo origen sea de carácter contributivo, tal y como señala el artículo 38.4 del R.D.1445/1982 *“Las Administraciones Públicas completarán, mientras realicen tales trabajos, la prestación o subsidio hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviera percibiendo”*

3.3 El trabajador destinado a trabajos de colaboración social. Derechos y obligaciones.

El trabajador que va a realizar trabajos de colaboración social debe estar percibiendo una prestación o subsidio por desempleo, la cual no dejará de recibir una vez inicie el trabajo con la Administración.

El desempleado percibirá además de la prestación o subsidio por parte del Servicio Público de Empleo, un complemento que le abonará la Administración Pública a la que estuviera adscrito y mientras realice tales trabajos.

Este complemento económico se extrae de la diferencia entre la prestación que viene percibiendo, y el importe de la base reguladora utilizada para el cálculo de la misma o que hubiere agotado antes de percibir el subsidio, garantizándose en todo caso el 100 por 100 del salario mínimo interprofesional vigente en cada momento. (art. 38.Cuatro del R.D. 1445/1982).

La realización de los trabajos de colaboración social no debe suponer un cambio de residencia habitual del trabajador (art. 38.1 c) del R.D.1809/1986). Aunque la norma lo establece como un requisito para las Administraciones Públicas, pensamos que es un requisito que beneficia al trabajador, debido al hecho de que al estar en una



situación de desempleo, el tener que desplazarse a otro Municipio le supondría un gasto extra.

No obstante, el art. 39. 1 d) del R.D. 14445/1982, establece que la Administración costeará los desplazamientos que los trabajadores tuvieran que realizar, aunque no deja muy claro el tipo de desplazamientos que el trabajador pudiera realizar, si es el que realiza desde su domicilio al puesto de trabajo, o si se trata de desplazamientos que tuviese que realizar en función del trabajo que esté realizando en un momento determinado.

Durante la percepción de la prestación por desempleo, el trabajador permanecerá en alta en la Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo efectuará la cotización por las contingencias comunes (protección a la Familia, Jubilación, Invalidez Permanente, Muerte y Supervivencia, Incapacidad Temporal, Maternidad, Asistencia Sanitaria y Farmacéutica).

A la vista de lo expuesto hasta ahora, sabemos que no estamos ante una relación laboral, sino ante una relación de carácter administrativo al servicio de las Administraciones Pública y la Ley Orgánica de Libertad Sindical<sup>17</sup>, establece en su artículo 1.2 que se consideran trabajadores tanto, aquellos que sean sujetos de una relación laboral, como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, y como el desempleado es un trabajador en paro, el mismo texto legal señala en su artículo 3.1 que los trabajadores en paro podrán afiliarse a las organizaciones sindicales pero no a fundar sindicatos que tengan por objeto la tutela de sus intereses singulares.

En cuanto a las obligaciones, éstas vienen establecidas en el artículo 38.Tres del R.D.1445/1982 al señalar que los trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo vendrán obligados a realizar los trabajos de colaboración social para los que hubieran sido seleccionados, no pudiendo renunciar a los mismos, salvo causa justificada, dando lugar a la suspensión de las prestaciones por desempleo. El artículo

---

<sup>17</sup> Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Publicada en el BOE 189 de 8 de agosto de 1985

citado determina que la suspensión será por un periodo de seis meses, remitiéndonos al art. 22 de la Ley Básica de Empleo, ya derogada, siendo actualmente la normativa que lo regula, la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS)<sup>18</sup>, quien establece en su artículo 25.4 b) como infracción grave, negarse a participar en los trabajos de colaboración social salvo causa justificada, ofrecidos por los servicios públicos de empleo, siendo las sanciones por este tipo de infracción, las establecidas en el artículo 47.1 b), en una escala que va desde la pérdida de tres meses, por la primera infracción; seis meses por la segunda y la extinción de la prestación por la tercera.

En cuanto a las aptitudes profesionales del trabajador para poder realizarlos trabajos de colaboración social, la norma solo lo señala en el artículo 39.Dos, del R.D. 1445/1982, señalando que las Administraciones Públicas podrán solicitar a las Oficinas de Empleo, en su caso, la formación profesional necesaria para la adaptación de los trabajadores a las tareas que se les asignen.

Cabe interpretar que no se solicita una formación profesional previa a la asignación de las tareas, sino una formación de adaptación al puesto que se le asigna al trabajador.

Los trabajos de colaboración social fueron diseñados para que el desempleado siga en contacto con el mercado laboral contribuyendo a la adquisición de experiencia laboral y en consecuencia a mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo, pero no son ventajas lo que se puede desprender de este tipo de “trabajos” pues, si bien el trabajador desempleado que los realiza, le supone adquirir experiencia laboral, el hecho de estar ocupado no le permite buscar empleo de manera activa, teniendo en cuenta que cuando se le agote la prestación que viene percibiendo, no tendrá derecho a una nueva, pues por los trabajos de colaboración social la Administración Pública no cotiza por desempleo, recordemos que solo se abonan las contingencias por accidente o enfermedad laboral.

La ausencia de relación laboral en los trabajos de colaboración social viene determinada en el artículo 272 de la Ley de Seguridad Social ya señalado en la pág. 5 de

---

<sup>18</sup> Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Publicada en el BOE nº 189, de 8 de agosto de 2000.

este trabajo, y por tal hecho quedan fuera de la regulación del Estatuto de los Trabajadores. No obstante los trabajos de colaboración social, son objeto de protección por la normativa de la Seguridad Social en cuanto a que la Administración Pública está obligada a formalizar la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y a ingresar en la Tesorería General de la Seguridad Social las cuotas correspondientes a las citadas contingencias, tal y como lo establece el artículo 38 punto Cinco del R.D. 1445/1982.

### III. NATURALEZA DE LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL

La Orden de 11 de marzo de 1985<sup>19</sup>, por la que se establecen los criterios estadísticos para la medición del desempleo registrado, no incluye en la estadística mensual de desempleo registrado, entre otros, a los demandantes desempleados perceptores de prestaciones por desempleo que participen en trabajos de colaboración social.

A la vista de esto cabe preguntarnos en qué situación se encuentran los trabajadores de colaboración social, ¿son desempleados o no lo son?

Nos encontramos ante un colectivo que para unos efectos se consideran trabajadores que trabajan, de ahí que se excluyan de la relación mensual de desempleo registrado, pero en cambio, para otros efectos se los considera desempleados, implicando ello que no resulte de aplicación a estos trabajadores el contenido de los convenios colectivos ni tampoco el conjunto de la legislación laboral.

Si bien existen los elementos de ajenidad y dependencia,<sup>20</sup> fundamentales de toda relación laboral, el artículo 272.2 de la Ley de Seguridad Social claramente impone que los trabajos de colaboración social no implicarán la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad en que se presten dichos trabajos, por lo que estamos ante una inexistencia de laboralidad “ex lege”.<sup>21</sup>

---

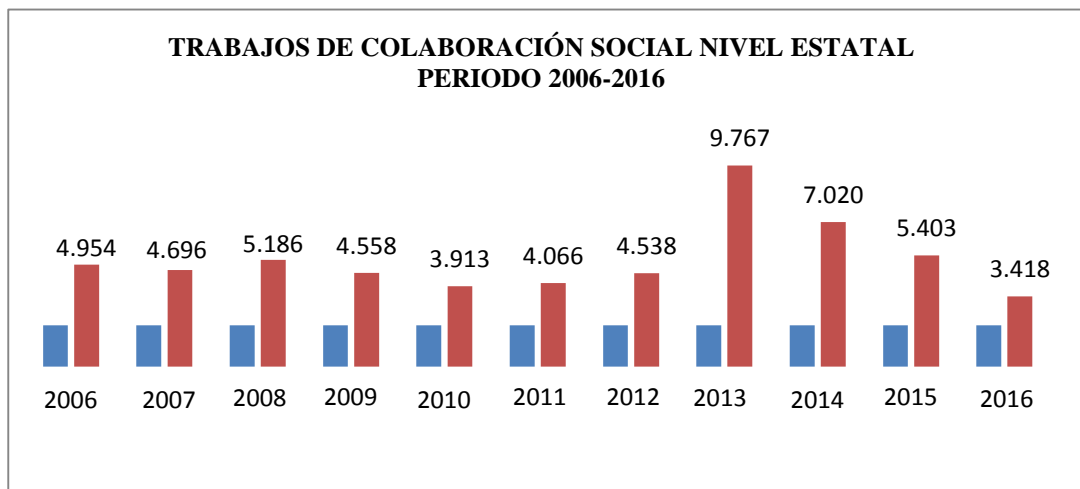
<sup>19</sup> La Orden Ministerial de 11 de Marzo de 1.985 fue publicada en el B.O.E. nº 63 de fecha 14 de marzo de 1985.

<sup>20</sup> Para que pueda considerarse una relación laboral propiamente dicha debería existir los elementos de voluntariedad, retribución, ajenidad y dependencia. No se cumple en los trabajos de colaboración social los elementos de voluntariedad ni retribución.

Por otro lado, el artículo 1, párrafo 3 letra a) del Estatuto de los Trabajadores excluye del régimen laboral las relaciones del personal de las Administraciones Públicas que se regulen por normas de Derecho Administrativo al amparo de una Ley, por lo tanto una vez más, se está considerando a esta figura jurídica como una relación no laboral .

Los trabajos de colaboración social en España, a pesar de su ya larga vida, eran casi unos desconocidos siendo utilizados de manera casi residual, pero desde hace pocos años ha habido un espectacular aumento de las adscripciones de trabajos de colaboración social en España, motivado sobre todo por la actual crisis del mercado de trabajo con especial incidencia en determinados colectivos provenientes de sectores en crisis, o afectados por desempleo de larga duración.

A continuación se exponen tablas cuyos datos han sido extraídos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Subdirección General de Estadísticas e Información sobre las Estadísticas de contratos a nivel estatal durante el periodo 2006 al 2016 <sup>22</sup>:



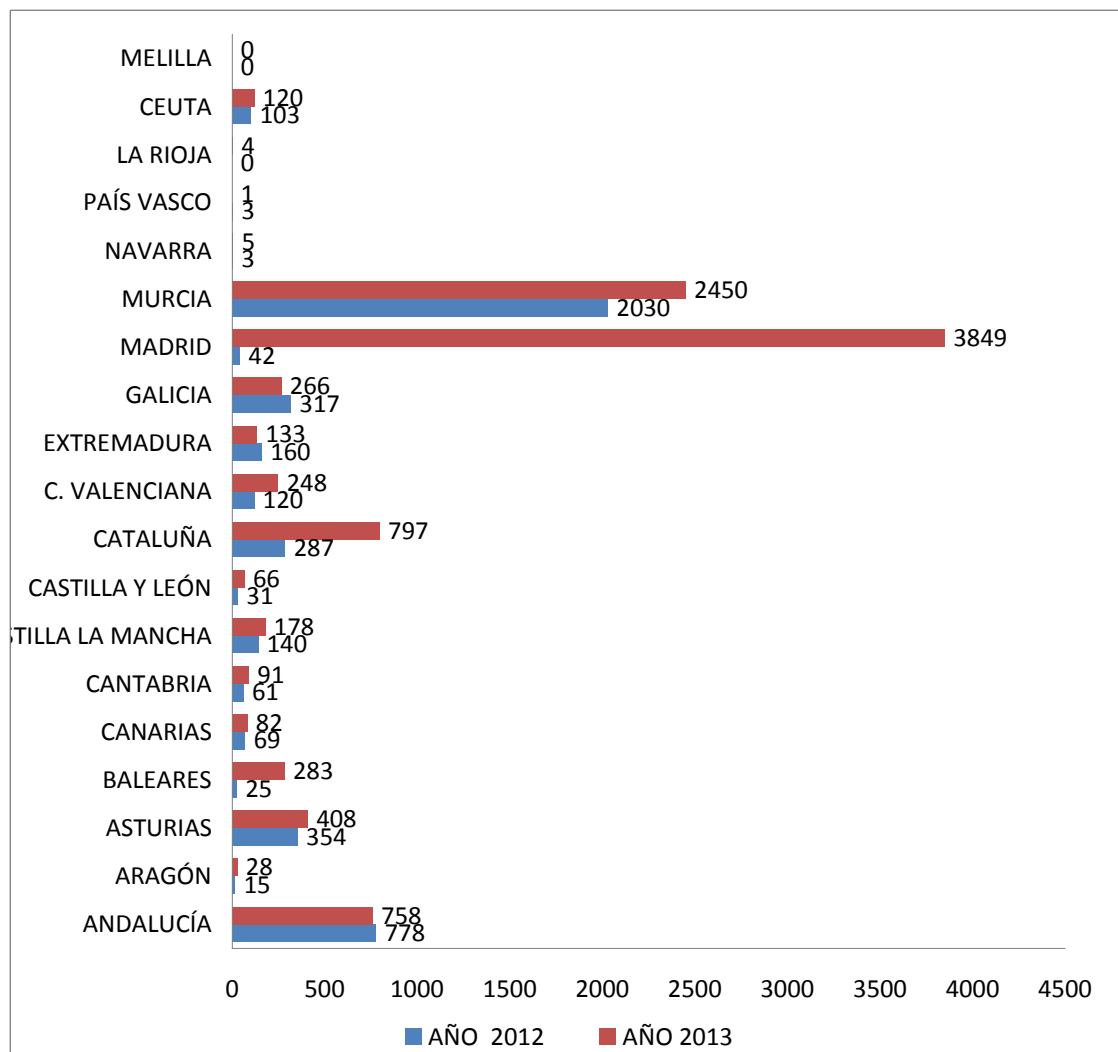
Gráfica elaborada con datos obtenidos del Ministerio de Empleo, Subdirección General de Estadísticas e Información sobre las Estadísticas de contratos (en este caso adscripciones a trabajos temporales de Colaboración Social)

Como se puede apreciar en la gráfica, el mínimo registrado es de 3.913 en 2010, alcanzando una cifra de 9.767 en el año 2013 disminuyendo progresivamente hasta alcanzar en el 2016 valores inferiores al del año 2010.

<sup>21</sup> “ex lege” es una locución latina que significa: según la ley, por disposición de la misma

<sup>22</sup> Datos obtenidos de la página web <https://www.sepe.es/contenidos/estadisticos/contratos>

También puede desprenderse que la crisis no ha supuesto una gran variación entre el año 2006 y 2012, teniendo en cuenta que esta tuvo sus comienzos sobre el año 2008. Lo que si puede observarse es que en el año 2013 aumenta de manera exponencial los contratos de colaboración social, cuyos motivos veremos en la siguiente gráfica correspondiente a los trabajos de colaboración social a nivel de comunidades autónomas, tomado como referencia los años 2012 y 2013:



Gráfica elaborada con datos obtenidos del Ministerio de Empleo, Subdirección General de Estadísticas e Información sobre las Estadísticas de contratos (en este caso adscripciones a trabajos temporales de Colaboración Social)

Como se puede apreciar en el gráfico, la CC.AA. de Madrid es la que destaca con diferencia sobre el resto de las demás, pasando de 42 adscripciones en el año 2012 a 3.849 en el año 2013, ocurre lo mismo con Baleares donde se observa un aumento

brusco, mientras que en el resto la tendencia también es a aumentar, aunque lo hacen en una proporción más estrecha. Solo en Galicia y Extremadura se produce una disminución, al igual que Navarra.

La Comunidad de Madrid debe este aumento a que la misma ha llevado a cabo Programas de Recualificación Profesional de desempleados participantes en trabajos temporales de colaboración social, financiados por la Dirección General de Empleo de la Comunidad de Madrid, mediante convocatoria anual de subvenciones<sup>23</sup>. Estos programas se configuraron como una medida de empleo y formación, de carácter temporal, dirigida a la mejora de la empleabilidad de los desempleados perceptores de prestaciones por desempleo, mediante la adquisición de nuevas competencias y su activación en la búsqueda de empleo, dentro del marco de las políticas activas de empleo contenidas en la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo<sup>24</sup>.

### **1. Los trabajos de colaboración social en el marco de las políticas activas de empleo.**

Las políticas de empleo son las medidas relacionadas con el mercado laboral que adopta el Estado. Están las políticas activas, que son las orientadas a la creación de empleo y las políticas pasivas, que están dirigidas a la protección de los desempleados.

El artículo 17 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, modificado por el artículo 114.9 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, establece “*Las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas de activación para el empleo, podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos de los Planes Anuales de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Activación para el Empleo.*” Continúa señalando en su artículo 114.18 “... *habilitando a las Comunidades*

---

<sup>23</sup> Orden 27310/2014, de 23 de diciembre, de tramitación anticipada de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid, por la que se convocan para el año 2015 subvenciones para la colaboración con los Ayuntamientos en la realización del Programa de Recualificación Profesional de Desempleados Participantes en Trabajos Temporales de Colaboración Social

<sup>24</sup> La Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, publicada en el BOE nº 301 de 17 de febrero de 2001, actualmente derogada

*Autónomas para el diseño y desarrollo de las acciones y medidas correspondientes a dichos ámbitos, con el fin de procurar una mejor adecuación a la realidad de las personas desempleadas de su territorio.”*

Esta normativa ha sido desarrollada por el apartado 2 de la disposición final duodécima de Ley 3/2012, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral<sup>25</sup>, permitiendo que las acciones y medidas de empleo diseñadas por las Comunidades Autónomas sean financiadas con los fondos estatales de empleo distribuidos a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales<sup>26</sup>.

El artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias dispone que corresponde a la CC.AA. la ejecución de la legislación en materia laboral y en virtud del Real Decreto 150/1999, de 29 de enero, se traspasó a la Comunidad de Canarias la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en materia de trabajo, empleo y formación<sup>27</sup>.

De conformidad con la Ley 12/2003, de 4 de abril del Servicio Canario de Empleo tiene encomendado el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo, entre las que se encuentra la elaboración de propuestas para la determinación de la política de empleo del Gobierno de Canarias y la fijación de las correspondientes actuaciones en el marco del Plan de

---

<sup>25</sup> El apartado 2 de la Disposición final duodécima de la Ley 3/2012 de 6 de julio sobre Medidas urgentes para Reforma del Mercado Laboral señala que “2. Las Comunidades Autónomas podrán, con cargo a los fondos estatales distribuidos a través de la Conferencia Sectorial, realizar las acciones y medidas reguladas en la normativa estatal contemplada en el apartado anterior, o bien, desarrollar acciones y medidas de políticas activas de empleo, distintas de las anteriores, adaptadas a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de su ámbito territorial. En todo caso, las acciones y medidas deberán dirigirse al cumplimiento de los objetivos que se establezcan en el Plan Anual de Política de Empleo de cada año e integrarse en los distintos ámbitos de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014”

<sup>26</sup> La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales es, junto con el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, los órganos del Sistema Nacional de Empleo, siendo éste último el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar las políticas de empleo, y está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas (Real Decreto 1722/07, de 21 de diciembre).

<sup>27</sup> Desde 2010 se cerró el traspaso de las políticas activas de empleo y todas las comunidades autónomas tienen transferidas estas competencias, salvo en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde el órgano competente es el Servicio Público de Empleo Estatal.



Empleo, así como la fiscalización de resultados (Plan Estratégico Servicio Canario de Empleo 2014-2016).

El texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre<sup>28</sup>, establece como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo (conocidos por PAPE) y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Estos instrumentos se configuran como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España y como marco de referencia compartido, a partir del cual los Servicios Públicos de Empleo deben diseñar y gestionar sus propias políticas.

El Plan Anual de Políticas de Empleo (en adelante PAPE), es uno de los principales instrumentos para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en toda España, en los cuales se presentan los servicios y programas que van a llevar a cabo las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas activas, y el Servicio Público de Empleo Estatal en ejecución de la reserva de crédito establecido en su presupuesto de gasto.

Las actuaciones se concretan en servicios y programas. Los servicios se refieren a las actuaciones que se prestan de manera continuada a la población; mientras que los programas son actuaciones específicas que refuerzan y focalizan objetivos concretos.

Tanto los servicios como los programas pueden ser comunes o propios. Los comunes (identificados con los códigos SC o PC, son los de aplicación para todo el Estado, y los propios (identificados con los códigos SP o PP) son los de cada

---

<sup>28</sup> Fue publicada en el BOE nº 255, de 24 de octubre de 2015. Y viene a derogar entre otras :

a) La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

b) Las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

c) La disposición adicional primera, el último párrafo de la disposición transitoria segunda y la disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

d) La disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.



Comunidad Autónoma o Servicio Público de Empleo Estatal (en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla el órgano competente es el SEPE al no tener transferida estas competencias).

Estos servicios y programas se gestionan mediante la concesión de subvenciones, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho (artículo 36.3 de la Ley 3/2015, de 23 de octubre del Texto Refundido de la Ley de Empleo).

Los Servicios y Programas (previamente consensuados con las CC.AA.), se agrupan en seis Ejes en los que se ordenan los objetivos estructurales definidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo en el periodo que corresponda.

La Estrategia 2014-2016 ha concluido y está pendiente de aprobarse la futura estrategia española de activación para el empleo 2017-2020, así como los objetivos del PAPE 2017, por lo que nos ceñiremos al PAPE 2016.

Los Ejes correspondientes al PAPE 2016 han sido los siguientes:

Eje 1. Orientación

Eje 2. Formación

Eje 3. Oportunidades de Empleo

Eje 4. Igualdad y oportunidad en el acceso al empleo

Eje 5. Emprendimiento

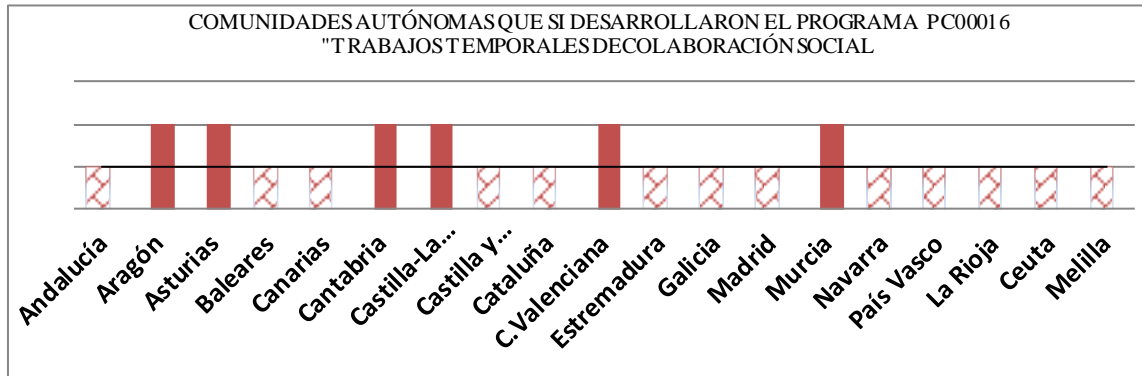
Eje 6. Mejora en el marco institucional del Sistema Nacional de Empleo

Fomentar la inserción laboral de personas desempleadas perceptoras de prestaciones por desempleo se encuentra dentro del Eje 3 “Oportunidades de Empleo” y dentro de este Eje se encuentran integrados los Trabajos temporales de colaboración social con el código PC00016 .

Según se desprende del PAPE 2016<sup>29</sup>, solo seis han sido las Comunidades Autónomas que han establecido el programa común PC00016 “Trabajos Temporales de Colaboración Social”, siendo los siguientes:

---

<sup>29</sup> <https://www.sepe.es/pape2016>



Datos extraídos del Plan Anual de Políticas de Empleo 2016

La CC.AA. de Canarias, tal y como se desprende del Plan Estratégico del Servicio Canario de Empleo 2014-2016, se acogió a objetivos relacionados con cada eje, pero dentro del Eje 3 “Oportunidades de Empleo”, no figura el PC00016 correspondiente a los trabajos temporales de colaboración social.

## 2. Defensores y detractores de los trabajos de colaboración social.

Existen defensores y detractores de los trabajos de colaboración social. Unos lo verán como beneficios para el trabajador porque ve incrementado sus ingresos ayudando a la manutención y sustento de sus familias; aumentan su cualificación y salen de la situación de acomodamiento del paro; adquieren experiencia lo que mejora las posibilidades de acceso al mercado de trabajo.

Otros en cambio lo ven como una medida discriminatoria porque solo pueden acceder a estos trabajos aquellos que vienen percibiendo una prestación por desempleo, quedando fuera los que no reciben ayudas; otros señalan que solo beneficia a la Administración Pública pues emplea mano de obra barata dado que solo abona la diferencia entre la prestación o subsidio hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviere percibiendo; son trabajos precarios porque no cotizan al desempleo y cuando se acaba la prestación, se acaba todo, sin derecho a una nueva prestación.

Los trabajos temporales de colaboración social, para quienes los promueve, el

gobierno, (medida de fomento del empleo) todo son ventajas. Para sus opositores, sin embargo, todo son inconvenientes.

Uno de los principales detractores son los sindicatos. La Federación de Servicio a la Ciudadanía de CCOO viene denunciando que “las tareas que realizan los desempleados que cobran prestaciones consisten en trabajos de la actividad cotidiana de la Administración Pública con los que se cubren puestos de las plantillas que deberían estar cubiertos mediante contratos laborales.”<sup>30</sup>

Desde el FETE-UGT<sup>31</sup> se denuncia la utilización de esta modalidad de explotación laboral y piden a las Administraciones implicadas que, a pesar de los continuos recortes presupuestarios que están sufriendo y de los impedimentos legales y económicos, contraten a los trabajadores en igualdad de condiciones, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad y las mismas condiciones laborales para todos ellos.

Son muchas las sentencias judiciales que condenan a las Administraciones Públicas por utilizar indebidamente a desempleados para realizar trabajos de colaboración social, sentenciando despidos improcedentes con la readmisión de los desempleados y/o cobrar la indemnización correspondiente.

El siguiente punto lo dedicaremos al estudio de la doctrina jurisprudencial, que sobre estos trabajos viene estableciendo el Tribunal Supremo a la hora de interpretar la norma que regula los trabajos temporales de colaboración social en las Administraciones Públicas.

#### **IV. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL.-**

Desde la creación de la figura de los trabajos de colaboración social, se han dictado por los Juzgados y Tribunales españoles numerosas resoluciones en sentido contradictorio relativas a los requisitos que deben cumplir dichos trabajos.

---

<sup>30</sup> Federación de Servicios a la Ciudadanía (FSC-CCOO)

<sup>31</sup> <http://www.feteugt.es/com-trabajos-colaboracion-social>

Recordemos que el artículo 38 del R.D 1445/1982 condiciona la validez de los trabajos de colaboración social al cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad; b) que tengan carácter temporal, siendo su duración hasta el periodo que le falta al trabajador por percibir la prestación o subsidio por desempleo que tenga reconocido; c) que se realice en el ámbito de la Oficina de Empleo en que el trabajador esté registrado; d) que coincida con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado y que no suponga un cambio de residencia habitual del trabajador.

Por otro lado el artículo 39 del mismo texto legal, establece que las Administraciones Públicas que pretendan realizar una obra, trabajo o servicio que cumpla los requisitos señalados en el artículo 38, deberán acompañar junto con su solicitud documentación acreditativa de los siguientes extremos: a) la obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar y su exacta localización; b) la utilidad social de tales obras, trabajos o servicios; c) la duración prevista tanto del total de la obra, trabajo o servicio, como de la actuación de los trabajadores por especialidades y categorías y d) el compromiso de abono a los trabajadores de la cantidad señalada en el art. 38 apartado cuatro del mismo texto legal<sup>32</sup> y de costear los desplazamientos que los trabajadores tuvieran que realizar.

A continuación procederemos a analizar sentencias dictadas por el Tribunal Supremo, con ocasión de los recursos de casación para la unificación de doctrina<sup>33</sup> interpuestos, bien por la Administración Pública, bien por los trabajadores, ante las sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, que fueron contradictorias con otras Salas de los referidos Tribunales Superiores o con sentencias del Alto Tribunal, respecto de los mismos

---

<sup>32</sup> Art.38 apartado cuatro. “[...]. Las Administraciones Públicas completarán, mientras realicen tales trabajos, las referidas prestaciones hasta el importe total de la base para el cálculo de las mismas.”

<sup>33</sup> Los recursos de casación para la unificación de doctrina se interponen ante el Tribunal Supremo contra las Sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia. El recurso tiene por objeto la unificación de doctrina con ocasión de sentencias dictadas por el TSJ que fueron contradictorias entre sí, con otras Salas o con Sentencias del TS respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación pero con pronunciamientos distintos.(www.encyclopedia-jurídica.bis14.com)

litigantes u otros diferentes en idéntica situación donde se llegan a pronunciamientos distintos.

El motivo principal por el que se ha optado por el análisis de dichas resoluciones, es que el Tribunal Supremo impone en las mismas, la doctrina a seguir en la interpretación de la normativa aplicable a los trabajos de colaboración social.

Pese al reconocimiento del carácter no laboral de los trabajos de colaboración social, tal como señala el art. 272.2 la Ley de Seguridad Social, el Tribunal Supremo ha ido alternando, en atribuir o no, carácter laboral a la relación en aquellas ocasiones en que se estima que se incumple con los requisitos establecidos en los artículos 38 y 39 del R.D. 1445/1982, de 25 de junio reformado por el R.D. 1809/1986 de 28 de junio.

Existen Sentencias sobre esta materia tan antiguas como la dictada por el Tribunal Central del Trabajo<sup>34</sup> de fecha 19 de febrero de 1987 (RTCT\1987\3596) y la del 12 de mayo de 1987. (RTCT\1987\9797).

La demanda promovida por el trabajador, (en referencia a la última Sentencia señalada), al cual se le ha desestimado el recurso interpuesto sobre despido ante la Magistratura de Trabajo, recurre en suplicación al Tribunal Central de Trabajo.

El trabajador invoca el incumplimiento del artículos 38.1 del RD 1445/11982 en cuanto a que los trabajos asignados no eran de utilidad social, a lo que el Tribunal señala que *“esta circunstancia podría haber legitimado una negativa del trabajador desempleado a aceptar su adscripción a unas tareas impropias del carácter que en apariencia se les concedía, pero es insuficiente para convertir en un contrato de trabajo lo que no era sino una relación jurídica <<sui generis>><sup>35</sup> producto de un concierto entre el Ayuntamiento hoy demandado y el INEM”*; y el incumplimiento del art. 39 basado en que la Administración no había facilitado la documentación que este precepto exige, a lo cual el Tribunal señala que *“la no entrega de la documentación no*

---

<sup>34</sup> El Tribunal Central del Trabajo junto con Magistratura del Trabajo y la Sala VI del Tribunal Supremo, eran órganos jurisdiccionales que tenían la función interpretativa de las normas laborales. La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio instauró los Juzgados de lo Social en sustitución de las Magistraturas de Trabajo y las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia de las CC.AA. sustituyeron al Tribunal Central de Trabajo.

<sup>35</sup> Sui géneris es una locución latina que significa literalmente “de su género o especie” se emplea en el sentido de “singular o peculiar”, según el diccionario de la Real Academia Española

puede conducir a la revocación de la Sentencia por no ser aquella entrega un requisito constitutivo <<sine qua non>><sup>36</sup> de la relación a establecer sino una exigencia cuyo incumplimiento no entraña sino una infracción administrativa...”; en cuanto a la infracción de la temporalidad reclaman que se ha superado la duración máxima establecida al haber superado los 5 meses, a lo que el Tribunal continúa en sus argumentos “...pero es doctrina inveterada<sup>37</sup> de este Tribunal que rebasar tal plazo no es hecho que por sí determine la conversión de una relación temporal en otra destinada a durar un tiempo indefinido”; y finalmente el último motivo está basado en la existencia de un fraude de ley por infracción del art.15.3 del ET en relación con el 6º del Código Civil, denunciando que la relación establecida entre las partes constituía un verdadero contrato de trabajo cuya finalidad era la ocupación en tareas administrativas de índole permanente, y que dicha finalidad se enmascaró por la Administración acogiéndose a los trabajos de colaboración social previstos en el R.D.1445/1982. Al respecto el Tribunal señala que *“esa tesis decae al considerar que el pacto concertado no entrañó esa ficción, que es elemento inexcusablemente constitutivo de un fraude legal, sino una realidad legitimada por aquella norma y en virtud de la cual el demandante no perdió su condición de trabajador desempleado, y no devengó salario alguno, sino que siguió percibiendo la prestación de desempleo, que le pagaban entre los dos codemandados: la Corporación Municipal y el INEM”*

En el mismo sentido, se pronuncia el Tribunal Supremo en la Sentencia de 15 de julio de 1988, (Sala de lo Social, RJ\1988\6867), que desestima el recurso de casación por infracción de la ley interpuesto por los trabajadores contra sentencia de la Magistratura de Trabajo que desestimó las demandas promovidas por los recurrentes contra una Administración Pública.

En este caso los actores, contra la sentencia de instancia desestimatoria de las demandas que por despido promovieron, recurren en casación argumentando los mismos motivos que se dieron en la anterior sentencia (interpretación errónea de los

---

<sup>36</sup> “Sine qua non” es una locución latina que significa literalmente “sin la cual no”. Se emplea con el sentido de condición que resulta indispensable para algo. (Diccionario de la RAE)

<sup>37</sup>Inveterada: Del latín *inveteratus*, significa antiguo, arraigado (Diccionario de la RAE)

art.38 y 39 del R.D.1445/1982 y R.D.1809/1986, inaplicación del art. 15.3 del ET en relación con el art.6 del Código Civil), rechazando el Tribunal Supremo el recurso de casación argumentando lo siguiente:

*“Dichos motivos deben ser objeto de rechazo en atención a que:*

*a) la colaboración no puede en caso alguno convertirse en indefinida, porque la prestación de desempleo tiene siempre naturaleza temporal;*

*b) los trabajos de colaboración social no generan una relación laboral ordinaria, teniendo como tienen que ser prestados a favor de una Administración Pública, por persona que esté percibiendo el desempleo y que al ser retribuida se hace de una forma especial, al consistir la retribución en un complemento sobre la prestación que habitualmente se viene cobrando;*

*c) la propia denominación de trabajo de colaboración social impide quedar vinculado indefinidamente por él;*

*d) no se actúa en fraude de Ley cuando la vinculación entre las partes se hace -caso de autos- utilizando de una normativa que expresamente la autoriza y ampara; y*

*e) la transformación en fijos de los trabajadores que prestan servicios de colaboración social , determinaría la apertura de un portillo fraudulento para el ingreso en la plantilla de la Administración, al eludir las pruebas reglamentarias y causar perjuicio a los potenciales aspirantes a ellas, siendo por tanto, contraria a los artículos 14 y 103 de nuestra Constitución ”.*

El alto tribunal va rechazando cada uno de los motivos de infracción de la normativa que alegan los demandantes, vinculando la temporalidad de los trabajos a la prestación por desempleo por lo que no puede declararse con carácter indefinido una relación que está perfectamente tipificada en la norma, que permite y ampara este tipo de relación, por lo que no puede existir el fraude de Ley.

Esta Sentencia será motivo de señalamiento por parte de otras Sentencias posteriores que seguirán esta doctrina jurisprudencial

Son muchas las Sentencias dictadas por el Tribunal Supremo pronunciándose en el mismo sentido, entre las que se encuentran:



- Sentencia del TS de fecha 24 de abril de 2000 (RJ\2000\5147), que estima el recurso de casación para la unificación de doctrina número 2864/1999, interpuesto por la Confederación Hidrográfica del Guadiana contra la Sentencia del TSJ de Castilla La Mancha.

- Sentencia del TS de fecha 9 de mayo de 2011 (RJ\2011\5815) que estima el recurso de casación para la unificación de doctrina número 2928/2010, interpuesto por la Consejería de Medioambiente y Ordenación Territorial del Gobierno de Canarias contra la Sentencia de 25 de marzo de 2010 del TSJ de Canarias, sede en Las Palmas.

- Sentencia del TS de fecha 24 de noviembre de 2011 (RJ\2012\1474) que estima el recurso de casación para la unificación de doctrina número 4743/2010, interpuesto por el Servicio Canario de Empleo contra la Sentencia de 27 de septiembre de 2010 del TSJ de Canarias.

Las citadas sentencias dan respuesta a las demandas sobre infracción del art. 213.3<sup>38</sup> de la Ley General de la Seguridad Social en relación con lo previsto en los artículos 38 y 39 del Real Decreto 1445/1982 y con lo previsto en los artículos 15.3 del Estatuto de los Trabajadores<sup>39</sup> y el 6.4 del Código Civil<sup>40</sup>, donde la doctrina ya reiterada (en este caso señalamos lo expresado en la Sentencia antes señalada de fecha 24 de noviembre de 2011) afirma que *“De las citadas normas se desprende, pues, que la temporalidad exigida en estas modalidades de trabajo social no guardan relación con la temporalidad por obra o servicio determinado, a que se refieren los artículos 15.1 a) del Estatuto de los Trabajadores<sup>41</sup> (ET) y 2 del Real Decreto 2546/1994<sup>42</sup>, sino*

---

<sup>38</sup> Estas Sentencias hacen referencia al ya derogado Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social. El artículo 213.3 en la norma derogada, pasa a ser el art. 272.2 del nuevo texto de la Ley de Seguridad Social aprobado por el RD Legislativo 8/2015.

<sup>39</sup> Art. 15.3 del Estatuto de los trabajadores “Se presumirán por tiempo indefinido los contratos temporales celebrados en fraude de ley”.

<sup>40</sup> Art. 6.4 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. “Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir.”

<sup>41</sup> Art. 15.1 del ET *“El contrato de trabajo podrá concertarse por tiempo indefinido o por una duración determinada.”*



*que el trabajo del desempleado implica, desde el inicio, una obra o un servicio durante un tiempo limitado. Es decir, que aun cuando se trate de una función que pueda considerarse normal en la Administración, la adscripción debe tener un carácter «ex lege» temporal, de modo que la adscripción nunca puede tener una duración mayor a la que falte al trabajador por percibir en la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiere reconocido.”*

Como se puede observar hasta aquí, el Tribunal Supremo viene manteniendo al igual que lo señalado en la ya citada Sentencia del TS de 15 de julio de 1988 (Ver pág. 26), de forma clara y tajante la exclusión de toda posibilidad de existencia de relación laboral entre la Administración Pública y el desempleado que presta trabajos de colaboración social, así como que la falta de tal carácter laboral impide que el cese sea calificado de despido.

Esta línea jurisprudencial es modificada por el Tribunal Supremo con ocasión de la Sentencia de la Sala de lo Social, Sección 1ª) dictada el 27 de diciembre de 2013 (RJ\2014\1256), dando una nueva interpretación a los criterios de utilidad social y de la temporalidad de los trabajos de colaboración social.

El sentido de esta nueva línea interpretativa, ya se inició con el voto particular presentado por el Sr. Magistrado Don Manuel Ramón Alarcón Caracuel, en la Sentencia del TS de fecha 9 de mayo de 2011, dictada en el recurso de Unificación de Doctrina 2928/2010, por discrepar del criterio adoptado por la mayoría de la Sala para estimar el recurso, que en su opinión debió ser desestimado.

En la citada Sentencia, tal y como se ha venido pronunciando el Tribunal Supremo, este viene admitiendo que los trabajos habituales y permanentes dentro de los cometidos de la Administración Pública pueden ser desarrollados por trabajos de colaboración social. Al respecto, el Magistrado señala mostrando aquí una de sus discrepancias con la Sentencia, que las actividades normales y permanentes de una Administración Pública no tienen carácter temporal por lo que la Administración no debe destinar los trabajos de colaboración social a esta actividad permanente, ya que la

---

<sup>42</sup> Real Decreto 2564/1994, de 29 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratación. (Vigente hasta el 9 de enero de 1999)

norma establece que los trabajos deben tener “carácter temporal”, señalando lo dispuesto en la ley de seguridad social que señala “los trabajos de colaboración social deben reunir los requisitos siguientes: [...] b) Tener carácter temporal”, en igual sentido nombra al RD 1445/1982 “Las Administraciones Públicas podrán utilizar trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo[...] en trabajos de colaboración temporal”. El Magistrado señala que la temporalidad debe acreditarse respecto al objeto del contrato -los trabajos de colaboración social- y no respecto al contrato mismo.

Queremos entender que el Magistrado cuando habla de “contrato” se refiere a la obra, trabajo o servicio que va a realizar el trabajador, que debe tener carácter temporal por lo que no pueden ser trabajos ordinarios y habituales de la Administración porque estos no tienen tal carácter.

El Sr. Alarcón Caracuel también presenta discrepancia en cuanto al criterio adoptado por la mayoría de la Sala sobre la utilidad social y que redunde en beneficio de la comunidad los trabajos a realizar, señalando que no se puede afirmar que por el hecho de que la entidad contratante sea una Administración Pública, ya existe esa utilidad social y ese beneficio para la comunidad, porque de ser así no sería necesario que éstos se expresaran como requisitos necesario a las Administraciones Públicas, según el artículo 39 del R.D.1445/1982.

El Sr. Alarcón basa su argumento en el citado artículo porque este viene a decir que las administraciones públicas que pretendan realizar una obra, trabajo o servicio deben acompañar junto a la solicitud la documentación que señale la utilidad social de tales obras, trabajos o servicios, interpretando el Magistrado que si lo exigen es porque cabe pensar que no todos los trabajos que realiza la administración tienen este carácter.

Como ya señalamos anteriormente, la nueva línea jurisprudencial del Tribunal Supremo se introduce con la Sentencia dictada el 27 de diciembre de 2013.

En la citada Sentencia, se desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Gobierno de Canarias contra la Sentencia del TSJ de sede en Las Palmas de fecha 24 de mayo de 2012, en la que una trabajadora se le estima el

recurso de suplicación declarando el despido improcedente, negado en primera instancia (la trabajadora realizaba trabajos de oficina en la administración pública).

En el recurso de casación para la unificación de doctrina, se solicita que se declare que los trabajos de colaboración social no generan una relación laboral ordinaria y que la utilización de esta figura para realizar trabajos comunes y habituales de la Administración no puede ser calificada como fraudulenta. Se presenta como Sentencia de contraste la de la Sala de lo Social IV del TS de fecha 24 de abril de 2012 (rcud 2766/2011), donde la misma cuestión se resuelve de forma diferente.

La Sentencia recurrida estimaba que el proceder de la Administración Pública era fraudulento porque no cabía utilizar trabajos de colaboración social para las actividades habituales y permanentes de la Administración, mientras que la de contraste estimó que sí era válida, que cabía utilizarla para satisfacer necesidades permanentes de la Administración Pública y que el obrar de ésta no podía calificarse de fraudulento, razonándolo en el mismo sentido que venía, hasta ahora, proclamando la doctrina y es que la temporalidad no guarda relación con la señalada en el art. 15.1 del ET, sino que el trabajo es por tiempo limitado y que nunca puede tener una duración mayor a la que le falta al trabajador por percibir en la prestación por desempleo que tenga reconocida, porque así lo establece la norma, por lo que no cabe fraude de ley dado que este tipo de relación está reconocida y amparada por la Ley como ha venido afirmando la jurisprudencia en la Sentencia del TS de 15 de julio de 1988 que se encuentra transcrita en este trabajo en la página 25)

La Sentencia objeto del cambio de jurisprudencia (STS de 27 de diciembre de 2013) hace un recorrido de los puntos básicos de la normativa aplicable, y señala que está claro que la Administración debe cumplir la legalidad para poder formalizar trabajos temporales de colaboración social y ello requiere que dichos trabajos “sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad” y que “tengan carácter temporal”, siendo estos dos requisitos en los que se va a centrar la Sentencia.

En cuando al requisito de la utilidad social o que redunden en beneficio de la comunidad”, se posiciona en el siguiente sentido: “Desde luego, el legislador no define

*cuáles son esos trabajos y no podría hacerlo, pues es algo indeterminable a priori. Ahora bien, es razonable entender que todo trabajo realizado para una Administración Pública que se corresponda con los fines institucionales de ésta es, en principio, un trabajo de utilidad social y que redunde en beneficio de la comunidad, habida cuenta de que, por imperativo constitucional, "la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales ( art. 103.1 CE)".*

La Sentencia continúa señalando: *"Por tanto, salvo casos excepcionales de desviación de poder, se puede afirmar que los trabajos realizados para cualquier Administración Pública cumplen el requisito exigido por el art. 213.3.a) LGSS (RCL 1994, 1825) y, en idénticos términos, por el art. 38.Uno.a) RD 1445/1982 [...] pudiendo además consistir en tareas meramente instrumentales[...] la acreditación de que las obras, trabajos o servicios contratados son de utilidad social, como exige el art. 39.Uno.b) RD 1445/1982, se deriva en principio de la propia naturaleza pública de la Administración contratante", siendo una presunción iuristantum<sup>43</sup> de veracidad, recayendo la carga de probar lo contrario en quien niegue que eso es así..."*

Por tanto la Sentencia mantiene la doctrina sentada ya desde hace tiempo por el TS, en cuanto a que las obras, servicios o actividades que lleve a cabo la Administración Pública tiene la presunción de ser de utilidad social.

Podemos observar, igualmente que en esta Sentencia no se tuvo en cuenta la discrepancia del Magistrado mostrada en el voto particular que hemos señalado anteriormente y que la basaba en parte en este argumento, pero sí en lo referente a la temporalidad, pues la nueva doctrina la interpreta de manera idéntica a la del Magistrado.

La Sentencia, también quiere dejar claro que la presunción de la utilidad social sólo es válida para los casos en que la entidad contratante sea una Administración Pública, entendiendo por tal, la que establece el art. 2.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)<sup>44</sup>, y en el caso de las entidades sin ánimo de lucro, esta

---

<sup>43</sup>“ Iuristantum” : Es una presunción legal que a diferencia de la “iuris et de iure”, que no admite prueba en contra, “la iuristantum” sí permite probar la inexistencia de un hecho o derecho

<sup>44</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

presunción no es válida, debiendo estas acreditar documentalmente que las obras, trabajos o servicios tienen la utilidad social que exige la normativa, dejando este control en manos del Servicio Público de Empleo Estatal y del control judicial.

La anterior doctrina del Tribunal Supremo interpretaba que los contratos son temporales porque solo pueden concertarse con perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo que, de por sí, tienen un carácter temporal y nunca son indefinidos. (Sentencia TS de 24 de abril de 2000 señalada anteriormente en la pág. 24), considerando que la duración máxima establecida era la que le falta al trabajador por percibir en la prestación o subsidio por desempleo que tuviera reconocida, y como esta está limitada en el tiempo, se cumplía con el requisito.

La Sentencia del 27 de diciembre de 2013, objeto del cambio de la doctrina jurisprudencial que se venía siguiendo, señala que esta debe ser rectificadora, alegando que es necesaria porque *“la temporalidad que define en términos legales el tipo contractual no está en función de la duración máxima del vínculo, que se relaciona con la de la prestación de desempleo, sino que debe predicarse del trabajo objeto del contrato”*.

Leyendo este párrafo lo primero que nos llama la atención es que en ningún momento la norma que rige la figura de los trabajos de colaboración social habla de “contrato” y la sentencia los identifica como “tipo contractual” como si esta figura existiera en el ámbito de la relación laboral ordinaria y no es así, pues la norma que los regula nunca emplea la palabra “contrato”, sino trabajos temporales de colaboración social.

Continúa señalando la Sentencia, ahora en referencia a la Ley de la Seguridad Social, que: *“dichos trabajos de colaboración social, en todo caso, deben reunir los*

---

“2.1. Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.”
- c) Las Administraciones de las entidades locales.
- d) Los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- e) Las Universidades Públicas.

requisitos siguientes: “... b) tener carácter temporal”, señalando al respecto: “La exigencia de temporalidad va referida al trabajo que se va a desempeñar y actúa con independencia de que se haya establecido una duración máxima del contrato en función de la propia limitación de la prestación de desempleo. Y ello es así aunque el Reglamento dijera otra cosa, pues, obviamente, no puede contradecir a la Ley. Pero es que, - y añadimos esto sólo a mayor abundamiento -, si leemos bien el art. 38 RD 1445/1982 (RCL 1982, 174), no hay tal contradicción. En efecto, su párrafo 1 dice así: “Las Administraciones Públicas podrán utilizar trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo... en trabajos de colaboración temporal...”. Es ahí donde el Reglamento recoge el requisito legal de la temporalidad de los trabajos objeto de este tipo de contratos. Y más adelante, en la letra b), concreta esa temporalidad en que la duración del contrato no debe superar el tiempo que quede al desempleado de percibo de la prestación o subsidio por desempleo, lo cual va de suyo pues, en caso contrario, la entidad contratante perdería todo interés en la utilización de la figura: pagar al trabajador solamente la diferencia entre el importe de la prestación o subsidio por desempleo y el de la base reguladora que sirvió para calcular la prestación contributiva.”

Entendemos entonces que, si antes se vinculaba la temporalidad máxima de los trabajos de colaboración social a la de la prestación por desempleo, el cambio actual radica en que ahora debe estar vinculado al trabajo objeto del “contrato” porque interpreta el alto Tribunal que la ley así lo establece al decir “tener carácter temporal” y que el propio Reglamento lo señala al decir “...en trabajos de colaboración temporal”, pero sobre todo basa su interpretación cuando señala que, si esto no fuera así (refiriéndose a su nueva interpretación), ¿por qué entonces el art. 39.1 del R.D. 1445/1982 exige que la Administración acredite la duración prevista de la obra, trabajo o servicio?

Dicho de otra manera, si la norma establece que la Administración tiene que acreditar la duración de la obra, trabajo o servicio que deben realizar los trabajadores, es porque los trabajos ordinarios y habituales que desempeña la Administración no

tienen carácter temporal, por lo que no pueden ser desempeñados por los trabajadores en trabajos de colaboración social.

El razonamiento que da la Sentencia es perfectamente válido, pero pensamos que podría haber otra interpretación a este argumento y es el que pasamos a exponer a continuación:

La norma pide que la Administración acredite la duración prevista de la obra, trabajo o servicio, porque esta duración puede variar en función del presupuesto que destine la administración en su partida presupuestaria para este fin, y en base a esta determinará el número de trabajadores que necesite, que luego trasladará a la entidad gestora para que se encargue de buscar en su base de datos, aquellos desempleados que tengan un periodo de prestaciones igual o cercano al periodo que solicita la Administración.

Volviendo a la Sentencia, ésta falla desestimando el recurso de casación para la unificación de doctrina contra la Sentencia del TSJ, al considerar que los trabajos realizados por la trabajadora en trabajos de colaboración social corresponden a las actividades normales y permanentes de la Administración demandada sin que se haya justificado ningún hecho determinante de la temporalidad, por lo que se considera despido improcedente tal y como se determinó en la Sentencia recurrida.

Nos parece injusto que la Sentencia desestime el recurso en base a la nueva interpretación que hace respecto de la temporalidad, a fin de cuenta la Administración venía actuando en base a la reiterada doctrina de anteriores sentencias del TS sobre los trabajos temporales de colaboración social.

Esta Sentencia viene a ponerse de parte de los detractores de este tipo de trabajos, que apoyan las demandas interpuestas donde se reclamaba que las tareas desempeñadas en trabajos de colaboración social constituirían relaciones laborales de pleno derecho.

Por tanto se puede resumir que esta nueva doctrina viene a establecer que la Administración Pública únicamente podrá disponer de trabajadores para trabajos de colaboración social, cuando exista una obra, servicio o actividad que revista carácter



temporal y no se trate de una actividad permanente de la Administración Pública, siendo el tiempo de duración de la obra, servicio o actividad, el que determina la temporalidad de la relación entre la Administración y los trabajadores adscritos y no la duración de la prestación o subsidio por desempleo.

Entendemos que si la temporalidad no se justifica, no se cumple el requisito requerido por el art.39 c) del RD 1445/1982 y tampoco el previsto en el art. 232 de la LGSS, constituyendo un despido improcedente.

En igual sentido se pronuncian, entre otras, las sentencias posteriores del Tribunal Supremo de fecha 22 de enero de 2014 (Sala de lo Social, Sección 1ª RJ\2014\1274, la del día 11 de junio de 2014 (RJ\2014\3943), sentando los criterios de la nueva doctrina.

A pesar de las Sentencias del Tribunal Supremo, el Gobierno aprobó el Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico señalando en su disposición final segunda un régimen aplicable a los trabajos de colaboración social en el ámbito de las Administraciones Públicas en el cual establece:

*“Los perceptores de prestaciones por desempleo que hubieran iniciado la realización de trabajos de colaboración social en las Administraciones Públicas con anterioridad al 27 de diciembre de 2013, en virtud de lo previsto en el apartado 3 del artículo 213 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, y que continúen desarrollando dicha actividad a la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, podrán seguir desarrollando dicha colaboración hasta la finalización de la percepción de sus prestaciones, con sujeción a dicho régimen legal, cualesquiera que sean las actividades que desarrollen para la Administración correspondiente.”*

Con esto la Administración lo que pretende, al ver limitado el poder de disponer de personal para trabajos de colaboración social, y con el fin de evitar más demandas, es la de eximir a los trabajos de colaboración social suscritos con anterioridad al 27 de diciembre de 2013 (fecha de la Sentencia que cambia la doctrina),



del requisito de temporalidad y la finalidad de los trabajos que realicen sean o no de utilidad social o redunden en beneficio de la comunidad, fundamentándolo en la necesidad de que los servicios sigan prestándose hasta que se produzca la dotación y provisión de los puestos de trabajo a través de las convocatorias de empleo público.

Para terminar esta parte dedicada la doctrina jurisprudencial seguida por el Tribunal Supremo, no nos gustaría acabar sin comentar la última Sentencia dictada en el presente año 2017, concretamente la Sentencia del TS, nº 434/2017, de 16 de mayo (JUR\2017\141317).

La Sentencia se dicta en base al recurso de casación para la unificación de doctrina que presenta un trabajador contra la sentencia del TSJ de Madrid, que revoca la sentencia del Juzgado nº 30 de Madrid, que declaraba el despido improcedente.

Se presenta como sentencia contradictoria, la dictada por el TS de fecha 27 de diciembre de 2013 (recordemos que es la Sentencia que trajo un cambio en la línea jurisprudencial seguida hasta entonces).

La cuestión que se plantea en la citada sentencia, es si la relación existente entre el actor y el Ayuntamiento demandado, cumple las exigencias propias de los trabajos de colaboración social y concretamente en lo referente a la temporalidad de la obra a realizar. Recordemos que el cambio de doctrina se basaba en que la temporalidad de los trabajos de colaboración social deben estar vinculados al trabajo que se destina a los trabajadores y no a la prestación por desempleo.

Por el Juzgado se declaró despido improcedente razonando que las tareas objeto de la relación eran habituales y permanentes en el Ayuntamiento y que al no quedar acreditado la temporalidad, el trabajo de colaboración social carecía de amparo tanto en la ley de la Seguridad Social como en el R.D.1445/1982, por lo que se entendía fraude de ley y el cese no había sido ajustado a Derecho.

Esta decisión fue revocada por el TSJ de Madrid de 24 de septiembre de 2015 (rec.145/15) argumentando que *“en la temporalidad del trabajo de colaboración social, su carácter temporal, no puede fijarse sólo desde la perspectiva de la actividad empresarial..., porque el marco temporal de la contratación está fijado, de manera objetiva, fuera de lo que establece el artículo 15 del ET...Y la temporalidad puede*

*comprender cometidos de la actividad permanente y de hecho es la naturaleza del cometido más que la necesidad empresarial que satisface, lo que determina los supuestos de temporalidad... ”.*

El trabajador realizó trabajos que se inscriben dentro de una actividad característica municipal, pero este se lleva a cabo de una manera concreta, específica, en cometidos acotados temporalmente, como fue en este caso la realización de un proyecto denominado “rehabilitación de mobiliario urbano”, cuyo objeto concreto se agota en su ejecución.

La sala del TS alega que, si bien el mantenimiento del mobiliario es cometido habitual de la Administración, el término de “rehabilitación de mobiliario” tiene diferente alcance, dado que su objeto es concreto, pues se trata de volver a su estado normal el mobiliario deteriorado, para el cual, además se solicitó una subvención, con la consecuente limitación en el tiempo.

El fallo de la sentencia fue la desestimación del recurso de casación para la unificación de doctrina, al no concurrir la exigible contradicción entre las sentencias comparadas.

Nos pareció relevante comentar esta Sentencia porque, si bien los trabajos desarrollados por los trabajadores eran actividades habituales de la Administración Municipal, a juicio de los demandantes, la Sala, en base al cambio de doctrina dictada por el TS en su sentencia de 27 de diciembre de 2013, pudo haber estimado el recurso de casación, sin embargo estimó que no se daba la misma situación entre las dos sentencias pues si bien los trabajos llevados a cabo en la Sentencia de contraste eran trabajos de oficinas que el trabajador de colaboración social realizaba junto a otro trabajador fijo de la administración, en este caso el Ayuntamiento ya contaba con trabajadores que realizan el mantenimiento del mobiliario, que sí son trabajos habituales, pero se necesitaba “rehabilitar” el mobiliario, para lo cual solicitó una subvención para llevar a cabo un específico proyecto “rehabilitación del mobiliario urbano” que es algo concreto y temporal, por tanto, la temporalidad en este caso está plenamente acreditada.

## CONCLUSIONES.

Tal y como señalábamos en el resumen inicial y después en la introducción, este trabajo estaba destinado al estudio de la figura de los poco conocidos trabajos de colaboración social. Hemos aprendido a lo largo de su elaboración, a conocer el objetivo para el que fueron creados y su funcionamiento. Pensamos que su labor es importante no solo para la Administración Pública, que cuenta con una herramienta con la que puede ayudar en la difícil situación en la que se pueden verse las personas que pierden su puesto de trabajo, sino también desde el punto de vista del trabajador desempleado que ve incrementado sus ingresos, al mismo tiempo que mejora su formación y experiencia profesional con vistas a un futuro puesto de trabajo.

Como conclusión al estudio realizado sobre los trabajos de colaboración social, debemos señalar:

En primer lugar, pensamos que tanto los defensores como sus detractores de estos trabajos tienen su parte de razón.

Mientras sus detractores señalan que solo beneficia a la Administración Pública pues emplea mano de obra barata, considerándolos trabajos precarios porque no cotizan al desempleo. Al respecto tenemos que señalar que no podemos olvidar que los trabajos de colaboración social se crearon para un fin concreto, estando amparados por una norma que los regula y a ella deben atenerse.

Ayudar a los desempleados a que, en lugar de estar en sus casas viendo pasar el tiempo, éste lo puedan destinar a mejorar su experiencia y formación profesional, así como ver incrementados sus ingresos familiares, por lo que pensamos que es más lo positivo que se extrae, que lo negativo.

Lo ideal sería que todos pudieran acceder a un puesto de trabajo, pero mientras lo encuentran, los trabajos de colaboración social puede ser una solución temporal para mejorar su cualificación profesional y emplear su tiempo en algo productivo.

Por otro lado nos parece injusto que solo puedan acceder a los trabajos de colaboración social aquellos que estén percibiendo una prestación o subsidio por

desempleo, pues los que no la reciben, también necesitan mejorar su cualificación y experiencia para un mejor empleo, y no digamos lo que les supondría un ingreso cuando tienen agotadas las prestaciones, por lo que proponemos un cambio en la normativa en el sentido de incluir a todos los desempleados para realizar trabajos de colaboración social. Igualmente se propone que la jornada laboral sea a tiempo parcial para que el trabajador pueda destinar parte de la jornada a la búsqueda de un puesto de trabajo que le suponga la suscripción de un contrato laboral.

En segundo lugar, y en cuanto a las discrepancias mostradas en la interpretación de, si los trabajos de colaboración social se destinan a tareas, obras o servicios de carácter ordinarios y habituales de la Administración, tenemos que posicionarnos de parte de la primera doctrina, pues pensamos que las labores que realizan las Administraciones Públicas están destinadas directa o indirectamente al interés general de la comunidad, tal y como viene reconocida en la Constitución Española en su artículo 103.1 cuando señala “ La Administración Públicas sirve con objetividad los intereses generales...”, por lo que proponemos un cambio en la normativa donde se especifique que los trabajos deben consistir en el desarrollo de actividades normales o permanentes dentro de la Administración Pública.

El debate no gira sobre la norma en si misma ni sobre su constitucionalidad o legalidad, sino sobre el uso que la Administración Pública está haciendo con respecto a estos trabajadores, por lo que tenemos que reconocer, que la actual crisis económica ha traído consigo un aumento del número de desempleados al igual que recortes presupuestarios del Estado a las Administraciones Públicas para la provisión de puestos de trabajo, siendo esto un caldo de cultivo para el incremento en estos últimos años de la utilización de este tipo de trabajadores por parte de las Administraciones Públicas, pero no debemos olvidar que no se ha incumplido la norma, pues esta en ningún momento establece el número de trabajadores del que puede disponer la Administración. Este argumento me lleva a proponer otro cambio en la normativa y es el que se establezca un número máximo de trabajadores para trabajos de colaboración social del que puedan disponer las entidades públicas.

En tercer lugar, y ya en referencia a las Sentencias dictadas por el Alto Tribunal, no entendemos por qué la Sentencia habla de “contratos” de colaboración

social, cuando no se aprecia en ningún momento que la relación entre la Administración y los trabajadores desempleados tengan naturaleza contractual, habida cuenta de que la ley establece claramente que “los trabajos de colaboración social” (es así como los cita la norma) nunca podrá implicar una relación laboral entre la persona que los realiza y la Administración para la que los presta.

En cuanto a la temporalidad, nos posicionamos al igual que en el requisito de la utilidad social, en la doctrina seguida con anterioridad a la Sentencia del 27 de diciembre de 2013, donde ahora la duración de los trabajos de colaboración social no se vincula a la prestación por desempleo, que siempre es temporal, sino al objeto del trabajo a desarrollar que nunca deberá ser para obras, trabajos o servicios de carácter ordinario y permanentes de la Administración.

A este respecto nos atrevemos a realizar una modesta interpretación de la norma respecto de la última realizada por el alto tribunal. La Sentencia basa su argumentación del cambio de doctrina al señalar que, carece de sentido que el artículo 39.1 del Real Decreto 1445/1982 exija a la Administración Pública que acredite el tipo de obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar en los trabajos de colaboración social, si estos no fueran considerados como actividad no permanente.

Igual ocurre con la exigencia para la Administración de determinar la duración prevista de la obra, trabajo o servicio a realizar, si estos no tuvieran relación con el trabajo objeto del contrato en lugar de vincularlos a la duración de la prestación, que es obvio que es temporal.

En cuanto a este argumento se podría señalar que, cuando la norma establece que la Administración debe acreditar el tipo de trabajo, obra o servicio a realizar, es porque este dato debe darlo a conocer la Administración a la oficina de empleo con el fin de comunicar dónde van a estar ubicados los trabajadores para conocimiento de la entidad gestora y del trabajador cuando ésta le comunique el destino de su adscripción a los trabajos de colaboración social.

En cuanto a la exigencia de señalar la duración prevista de la obra, trabajo o servicio, se podría interpretar que la administración, en base a su disponibilidad presupuestaria determinará un periodo concreto de duración del trabajo, obra o servicio, con el fin de que la entidad gestora escoja a los desempleados que tengan un periodo de

prestaciones cercana o igual al periodo solicitado por la Administración Pública, tal y como viene expresando la norma en el artículo 38.2 “...Las Oficinas de Empleo seleccionarán a los trabajadores desempleados necesarios para atender a la referida solicitud, pudiendo determinar, en su caso, la rotación de los mismos o su sustitución en caso de colocación.”

Pensamos que mientras la norma no se modifique en el sentido de determinar exactamente las funciones y tareas que deben realizar estos trabajadores, así como una aclaración del “carácter temporal” de los mismos, nada impide que la interpretación de la norma pueda sufrir una nueva interpretación que suponga un nuevo cambio en la línea jurisprudencial a seguir. Y como prueba señalo lo siguiente:

El Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio, como justificación a las modificaciones que realiza en el R.D.1445/1982, señala que se trata de “transformar los trabajos de colaboración social de simple instrumento de control de los perceptores de prestaciones por desempleo en fórmulas de trabajo rentable tanto para los parados como para la sociedad en beneficio de la cual redundará el trabajo de utilidad social que aquéllos presten”. Ahora bien, cabe preguntarse si cuando dice “...el trabajo de utilidad social que aquellos presten”, ¿está queriendo decir que no todos los trabajos que se prestan en la Administración Pública son de utilidad social?

## BIBLIOGRAFÍA, LEGISLACIÓN, SENTENCIAS Y PÁGINAS WEB

- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., “*Derecho del Trabajo*” Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A (2012, Madrid) p.531
- Constitución Española, artículo 149.1.7 a); art.103.1.
- Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo (derogada)
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, reformada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de aprobación del EE.AA de Canarias.
- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (art. 1.2)
- Ley 10/1994 de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación (art. 5.2)
- Ley 12/2003, de 4 de abril del Servicio Canario de Empleo.
- Ley 53/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (derogado).
- Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) (art.25.4 b y art. 47.1 b).
- Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (arts. 15.1; 15.3).
- Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (art.36.3).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.



- Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, art. 272.2 (vigente)
- Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil (art. 6.4)
- Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo (arts. 38 y 39)
- Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio, por el que se modifica la regulación de los trabajos de colaboración social contenida en el Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio.
- Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotizaciones y Liquidaciones de otros Derechos de la Seguridad Social.
- Orden Ministerial de 11 de marzo de 1985 por la que se establecen criterios estadísticos para la medición del desempleo registrado.
- Sentencia del Tribunal Central del Trabajo, de 19 de febrero de 1987. (RTCT\1987\3596.
- Sentencia del Tribunal Central del Trabajo, de 12 de mayo de 1987. (RTCT\1987\9797.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de julio de 1988. (RJ\1988\6867)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 2000. (RJ\2000\5147) RCU 2864\1999.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de mayo de 2011. (RJ\2011\5815) RCU 2928\2010.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de noviembre de 2011 (RJ\2012\1474) RCU 4743\2010.
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 2012 ( RCU 2766\2011)

- Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de diciembre de 2013 (RJ\2014\1256)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2014 (RJ\2014\1274)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de junio de 2014 (RJ\2014\3943)
- Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de mayo de 2017 (JUR\2017\141317)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas), de 27 de septiembre de 2010.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) nº 1282/2011, de 28 de septiembre (AS 2012\189).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) nº 2310/2012, de 17 de diciembre (AS 2013\1262).
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 24 de septiembre de 2015 (rec. 145\15)
- <http://www.sepe.es/contenidos/estadísticos/contratos>.
- <http://www.sepe.es/contenidos/comunicación/noticias/LXIVconferencia sectorial.html>
- <http://feteugt.es/com-trabajos-colaboración-social>
- <http://www.fsc.ccoo.es/> Federación de Servicios a la Ciudadanía.