

La distinta duración de los trabajos de colaboración social. Validación de la legislación dictada para modificar la jurisprudencia del TS.

STS-SOC núm. 61/2020, de 24 de enero.

Eduardo Rojo Torrecilla

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: *La sentencia interpreta y aplica la normativa dictada en diciembre de 2014 (RDL 17/2014) para modificar la jurisprudencia del TS sobre trabajos de colaboración social celebrados con anterioridad al 27 de diciembre de 2013 y que continuaban en vigor. Declara que tales contratos no quedan sujetos al requisito de que la actividad objeto del contrato tenga naturaleza temporal.*

Palabras clave: *Colaboración social, Ministerio Fiscal, jurisprudencia, seguridad jurídica.*

Abstract: *The judgment interprets and applies the regulations issued in December 2014 (RDL 17/2014) to modify the Supreme Court's case law on social collaboration work carried out prior to 27 December 2013 and which remained in force. It states that such contracts are not subject to the requirement that the activity covered by the contract be of a temporary nature.*

Keywords: *Social collaboration, Public Prosecutor's Office, jurisprudence, legal security.*

I. Introducción

La sentencia que motiva el presente comentario es la dictada por el Pleno de la Sala Social del TS el 24 de enero, de la que fue ponente el magistrado Ángel Blasco y que obtuvo la unanimidad de sus miembros. Dicho sea incidentalmente, ya hay una sentencia posterior, del día 31 del mismo mes (Rec. 4629/2017) de la que fue ponente la magistrada María Lourdes Arastey, que sigue lógicamente la doctrina sentada en la primera.

¿Es importante la sentencia? Cuantitativamente hablando, tanto por el número de las personas afectadas como por las cuantías económicas en juego, muy poco. Si nos vamos al lado cualitativo, la cosa cambia, ya que la intervención del Ministerio Fiscal ha abierto la vía a que el TS declare la validez de una norma aprobada en diciembre de 2014 que no tenía otra finalidad a mi parecer que detener la aplicación del criterio jurisprudencial sentado por la propia Sala en diciembre de 2013 respecto a los requisitos a cumplir para encontrarnos verdaderamente ante trabajos de colaboración social que se prestan para las Administraciones Públicas y no ante contratos de trabajo encubiertos. Que haya habido unanimidad en el fallo demuestra ciertamente que todas sus señorías han aceptado que una norma “ad hoc” puede proceder a cambiar su jurisprudencia anterior, al menos parcialmente, y no creo que pueda

objetarse que ello no es posible, pero lo que me parece menos social es que haya intervenido el Ministerio Fiscal, ciertamente con base jurídica para hacerlo y no se puede en absoluto negar, para que finalmente quienes ven desestimados sus derechos son personas desempleadas que llevaban varios años prestando sus servicios para la Administración y a las que se ha aplicado un régimen jurídico diferente en punto a la duración de su contrato que aquellos que fueron incorporados con posterioridad a la sentencia de 27 de diciembre de 2013.

II. Identificación de la Resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Tribunal Supremo, Sala de lo Social.

Fecha y número de la sentencia: sentencia núm. 61/2020, de 24 de enero.

Tipo y número de recurso: recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 86/2018.

Fuente: CENDOJ.

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Antonio Blasco Pellicer.

Votos particulares: carece.

III. La importancia de la jurisprudencia del TS que modificó la anterior sobre los trabajos de colaboración social. Recordatorio de la sentencia de 27 de diciembre de 2013 (Rec. 2798/2012)

La sentencia de Sala General se dicta con ocasión del RCUD interpuesto por la Consejería de Empleo e Industria y Comercio del Gobierno de Canarias contra la sentencia del TSJ autonómico de 25 de mayo de 2012, dictada en recurso de suplicación interpuesto también por la autoridad canaria contra la sentencia del Juzgado de lo Social número 3 de Las Palmas. En instancia se consideró la existencia de un despido laboral y no de un cese de relación jurídica temporal de colaboración social, pronunciamiento confirmado por el TSJ.

La Sala centra con prontitud la cuestión en el fundamento de derecho primero, que consiste en determinar "si la relación que une a la parte trabajadora demandante con la Comunidad Autónoma demandada reúne los requisitos establecidos para los denominados " trabajos temporales de colaboración social " en el RD 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo (en redacción dada a determinados preceptos por RD 1809/1986, 28 junio) y en el art. 213.3 LGSS, en especial en los extremos relativos a los presupuestos exigibles de "carácter temporal", de "utilidad social o que redunden "en beneficio de la comunidad"; y, en concreto, si una Administración Pública puede lícitamente utilizar la figura del "contrato temporal de colaboración social " para contratar trabajadores que van a desarrollar tareas normales y permanentes de la Administración contratante".

Para la Sala, la Administración debe cumplir la legalidad para poder formalizar trabajos temporales de colaboración social y ello requiere que los mismos "sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad" y que "tengan carácter temporal", alertando de una diferencia en la que pocas veces se ha reparado y que tendrá indudable importancia en su resolución y cambio de criterio: la normativa sustantiva de 1982, modificada en 1986, vincula temporalmente la prestación al tiempo que le falta al trabajador "para percibir .. la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiere reconocido", mientras que la LGSS, si bien vincula la prestación con la condición de perceptor de prestaciones sólo indica que la misma deberá tener "carácter temporal".

Son justamente esos dos requisitos los que van a centrar la atención de la Sala, y el segundo va a ser el que generará un nuevo criterio jurisprudencial,

Sobre el primer requisito, es decir la necesidad de que los trabajos sean “de utilidad social y redunden en beneficio de la colectividad”, con alguna matización, como expresamente reconoce el fundamento de derecho cuarto, se mantiene la doctrina sentada ya desde hace mucho tiempo por el TS, esto es que las actividades (en este casos las obras, trabajos o servicios contratados) que lleva a cabo toda Administración Pública tiene la presunción de ser de “utilidad social”, relacionando la necesidad de que tales trabajo tengan utilidad social con la mención que realiza la sentencia al art. 103.1 de la Constitución a que la Administración “sirve con objetividad los intereses generales”.

¿Dónde radica aquello que el resumen de la sentencia califica de “cambio de doctrina jurisprudencial” y que en el fundamento de derecho quinto se califica de “rectificación” de la doctrina anterior? Pues precisamente en qué debe entenderse, o mejor dicho cómo debe conformarse la temporalidad de la prestación. Recuérdese que el art. 213.3 de la LGSS requiere que tenga carácter temporal sin mayor concreción, mientras que la normativa específica vinculaba la duración máxima de la actividad a desarrollar con el periodo que le restara al trabajador “por percibir en la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiere reconocido”, y de ahí que la doctrina anterior de la Sala, justamente recogida en la sentencia de contraste aportada por el gobierno autonómico en el RCUD, sostuviera, entre otros argumentos, que “la colaboración no puede en caso alguno convertirse en indefinida porque la prestación por desempleo siempre tiene naturaleza temporal”.

Es aquí donde se produce el cambio de doctrina, al entender la Sala que no es la duración del período de prestación el elemento que ha de determinar la duración de la actividad, “sino que debe predicarse del trabajo objeto del contrato”, terminología por cierto que utiliza la Sala y que da a entender, como después se reconocerá de forma expresa, que ese trabajo puede ser objeto de una relación contractual al amparo de la normativa laboral, es decir al amparo de lo dispuesto en el art. 1 de la LET, con todas las consecuencias inherentes a su consideración como tal (respeto a las causas de contratación temporal y existencia de un despido improcedente si el contrato no se formaliza conforme a lo dispuesto en el art. 15).

En puridad, creo que la Sala más que cambiar propiamente de doctrina lo que hace es reinterpretar qué quiere decir el art. 38 del RD 1445/1982, poniendo el acento en la primera parte del precepto (“trabajos de colaboración temporal”), que hasta entonces se había vinculado de forma mecánica y sin excepción con la referencia a la duración máxima pendiente de la prestación pública, y relacionándolo con la nota estricta de temporalidad, sin mayores aditivos, que utiliza una norma de rango superior como es la LGSS, argumentando en definitiva la Sala que “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”.

Y cuando digo que la Sala reinterpreta la norma es porque la misma sentencia manifiesta de forma expresa que no hay contradicción entre la norma legal y la reglamentaria, aun cuando sea necesaria obviamente esa reinterpretación la que va a llevar necesariamente al cambio de criterio doctrinal, porque sí va de la mano con un cambio sustantivo de la doctrina anterior de la Sala, cuál era la de entender la existencia de temporalidad por el hecho mismo de que el trabajo se llevaba a cabo por una persona perceptora de prestaciones por desempleo con una duración máxima que fijaba per se la duración máxima, es decir, temporal, de la prestación.

Aquí sí que la Sala cambia radicalmente de criterio, porque no acepta la vinculación mecánica entre temporalidad del trabajo de colaboración social y temporalidad de la prestación por desempleo, acudiendo ahora al texto reglamentario para manifestar que carecería de sentido aceptar la temporalidad por el dato de la duración limitada de la prestación cuando el RD 1445/1982 requiere acreditar a la Administración pública “contratante” (otra vez el vocablo que vincula la actividad a una posible relación laboral), “a) La obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar y su

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

Con buen criterio a mi parecer la Sala considera que serían totalmente superfluos los requisitos solicitados si la temporalidad derivara simplemente de la realización de la actividad por un perceptor de prestación o subsidio por desempleo, “que obviamente no dura indefinidamente”. Dicho con mayor precisión, la Sala desmonta la tesis anteriormente mantenida, aunque se utilizaran otras palabras, de que la aceptación del argumento al que he hecho referencia encerraba “una clara petición de principio consistente en afirmar: el contrato es temporal porque legalmente tiene que serlo y, por lo tanto, su objeto cumple “necesariamente” la exigencia de temporalidad que la propia ley prescribe”.

IV. La modificación legislativa para “reinterpretar” la jurisprudencia anteriormente expuesta del TS

El Consejo de Ministros celebrado el 26 de diciembre aprobó un RDL de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, que con el número 17/2014 fue publicado al día siguiente en el BOE. La disposición final segunda llevaba por título “Régimen aplicable a los trabajos de colaboración social en el ámbito de las Administraciones Públicas”, y disponía lo siguiente: “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”.

La justificación jurídica de la citada disposición se realiza de la siguiente manera en la introducción: en primer lugar, se recuerda que el TS había ratificado en 2014 el cambio de jurisprudencia iniciado por sentencia de 27 de diciembre de 2013 sobre el tipo de actividades de colaboración que pueden desarrollar los perceptores de prestaciones de desempleo para las Administraciones Públicas, al amparo del artículo 213 del Texto Refundido de la LGSS; a continuación, se reconoce implícitamente que la aplicación de la doctrina del TS podía generar muchos problemas en la prestación de determinados servicios si no se seguían llevándose a cabo por los desempleados colaboradores sociales, y que ello es lo que llevaba a cambiar la redacción del citado precepto de la LGSS: “La provisión por las Administraciones Públicas de los recursos humanos necesarios para la realización de las tareas que actualmente se desarrollan a través de esas formas de colaboración exige por mandato legal la previa dotación y provisión de los respectivos puestos de trabajo. Con el fin de evitar que en tanto se dé cumplimiento a tales procedimientos los servicios públicos correspondientes carezcan de los recursos humanos correspondientes, se habilita para que quienes ya desarrollaban dicha colaboración puedan continuar haciéndolo hasta la finalización de la percepción de sus prestaciones”. Con esta medida “todos salen ganando” según el gobierno, y por ello se justifica la extraordinaria y urgente necesidad, “al otorgarse una solución inmediata que otorga certeza y seguridad jurídica a la Administración y mayores garantías para los desempleados que vienen realizando trabajos de colaboración social”.

Es decir, se crean dos regímenes jurídicos diferenciados de los trabajos de colaboración social, según que las personas desempleadas perceptoras de prestaciones (contributivas o asistenciales) por desempleo hubieran iniciado la prestación de sus trabajos de colaboración social antes o después de la modificación de la doctrina del TS por su sentencia de 27 de diciembre de 2013 y objeto de explicación con anterioridad.

A los que hubieran iniciado su prestación antes de esa fecha, y obviamente siempre que continuaran prestándola a la fecha de entrada en vigor del RDL, se les permitía seguir “trabajando”, es decir seguir desarrollando los trabajos o actividades que hubieran venido llevando a cabo desde el inicio de su prestación, “cualesquiera que sean las actividades que desarrollen para la Administración correspondiente” y hasta la finalización de la percepción de prestaciones. Para quienes hayan iniciado su prestación a partir del 27 de diciembre de 2013 sólo será jurídicamente válida la misma si cumple con los requisitos legales del art. 213 LGSS en la interpretación efectuada por el TS.

V. Hechos y antecedentes en sede judicial laboral. Posiciones de las partes y normativa aplicable al caso

El litigio encuentra su origen en sede judicial con la presentación de una demanda en reclamación por derechos y cantidad, por parte de una persona que veía prestando servicios en régimen de “colaboradora social” del SEPE desde el 15 de marzo de 2006 para la Abogacía General del Estado. La demandante percibía el subsidio por desempleo para mayores de 52 años, teniendo reconocida este desde el 8 de noviembre de 2005 al 26 de febrero de 2007. Dicha prestación se llevaba a cabo en virtud de solicitud previa de la dirección del servicio jurídico del Estado “ante la ausencia transitoria de personal funcionario en la cualidad de subalterno en la Unidad de Apoyo, produciendo una acumulación de tareas de imposible atención por el personal existente”. De los datos disponibles de la sentencia de instancia, dictada por el Juzgado de lo Social núm. 21 de Madrid el 21 de febrero de 2017, esa “ausencia transitoria” fue “extraordinariamente larga” (expresión de mi propia cosecha para no confundirla con la de “injustificadamente larga” del TS o “inusualmente larga” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) ya que la reclamación previa en sede administrativa antes de instar acciones judiciales se presentó por la reclamante el 27 de julio de 2016.

Pues bien, la sentencia de instancia estimó parcialmente la demanda, declaró la relación jurídica existente como contrato indefinido no fijo a tiempo parcial y condenó al Ministerio de Justicia y la Abogacía del Estado al abono de las diferencias salariales debidas en razón de que hubiera debido aplicarse el III convenio colectivo único de la Administración General del Estado.

Interpuesto recurso de suplicación fue desestimado por la sentencia del TSJ madrileño de 15 de noviembre de 2017 (Rec. 533/2017). La argumentación de la resolución judicial es sustancialmente idéntica a la dictada por la misma Sala poco más de un mes antes, el 13 de octubre (Rec. 667/2017), y que recurrida también por el Ministerio Fiscal dio lugar a la ya citada sentencia estimatoria del TS de 31 de enero de este año.

La fundamentación jurídica del recurso de suplicación, interpuesto al amparo del art. 193.3 LRJS, también será sustancialmente idéntica a la que se expondrá después en el RCU: infracción de la disposición adicional segunda del RDL 17/2014, y con carácter subsidiario la infracción de los artículos 213 LGSS y 38 y 39 del RD 1445/1982. Justamente en virtud de lo dispuesto en dicha disposición adicional, y poniéndola en relación con la restante normativa referenciada, la parte recurrente argumentaba (en tesis que será posteriormente acogida por el TS) que no podía apreciarse la existencia de relación laboral alguna, “cualesquiera que sean las actividades desarrolladas para la Administración, incluidas las tareas habituales y permanentes”. La Sala confirma la tesis de la sentencia de instancia, basada en la nueva jurisprudencia sentada por el TS a partir de su sentencia de 27 de diciembre de 2013, y estima la existencia de fraude de ley en la actuación del sujeto empleador ya que no podía justificarse el hecho de la (extraordinariamente larga) de la temporalidad “en la ausencia transitoria de personal funcionario con la categoría de ordenanza, que viene desempeñando la actora desde el año 2006, por la pretendida acumulación de tareas de imposible atención por el personal existente”, ya que de los hechos probados en instancia no resultó que se hubiera producido un incremento de tareas que hiciera preciso más personal con carácter temporal, y las funciones que

desarrolló la demandante desde el inicio de la prestación de sus actividades fueron las de una “actividad normal y permanente de la empleadora”, no apareciendo esa temporalidad requerida en el trabajo para poder aplicar la normativa alegada en el RCUD.

Con mayor claridad si cabe, la sentencia del TSJ madrileño de 13 de octubre subraya que el hecho de haberse dictado la disposición adicional segunda del RDL 17/2014 no implica que no deba seguir existiendo obligatoriamente la nota de la temporalidad de la actividad a desarrollar por la persona perceptora del subsidio, ya que, aun teniendo presente la disposición adicional segunda “ni se puede convalidar con efecto retroactivo lo que es irregular conforme a la interpretación jurisprudencial de la regulación del contrato de colaboración social que, no se olvide, sigue siendo la misma, ni de ella cabe deducir otra cosa que lo que establece: que la actividad materialmente hablando puede ser de cualquier tipo o índole, pero siempre que sea de naturaleza no permanente, es decir, temporal. En definitiva, que puede haber contrato de colaboración social válido para cualquier actividad si es de utilidad social, redundando en beneficio de la comunidad y es de carácter temporal en función del trabajo objeto del contrato. **Pero si este requisito falta, como ocurre en el presente supuesto, en el que se desempeñan labores administrativas permanentes y propias del servicio, en las mismas condiciones que el resto del personal y no existe un hecho plenamente demostrado que justifique la temporalidad de la actividad objeto del contrato**, la conclusión a la que se llega es la misma que la establecida en la instancia” (la negrita es mía).

VI. Doctrina básica y pasajes decisivos

Con prontitud centra el TS la cuestión litigiosa a dar respuesta que no es otra que la “interpretación y aplicación” de la disposición final segunda del RDL 17/2014. Antes recuerda, con plena corrección jurídica, que se cumple uno de los requisitos requerido por el art. 219. 3 LRJS para que pueda interponer el Ministerio Fiscal este RCUD en defensa de la legalidad. En efecto, la norma cuestionada llevaba menos de cinco años en vigor “en el momento de haberse iniciado el proceso en primera instancia”, y no existían aún “resoluciones suficientes e idóneas sobre todas las cuestiones discutidas” que cumplieran los requisitos exigidos en el apartado 1 de dicho artículo, es decir sentencias contradictorias en sus fallos en casos en que los hechos, pretensiones y fundamentación jurídica fueran sustancialmente idénticos, añadiendo la Sala por su parte “el carácter transitorio de la norma” y destacando a mayor abundamiento que la admisión del RCUD no fue puesta en cuestión en el escrito de impugnación al recurso por la parte recurrida.

¿Cuál es la tesis del Ministerio Fiscal? Que la disposición final segunda del RDL 17/2014 permite la continuidad de la colaboración social iniciada antes del cambio jurisprudencial “cualesquiera que sean las actividades” y, por ello, tanto si se realizan actividades de carácter permanente u ordinario, como de naturaleza meramente temporal”, añadiendo la Sala que el Ministerio Fiscal llega a tal conclusión “mediante la aplicación de las reglas de interpretación de las normas establecidas en el art. 3.1 CC, y en particular, de acuerdo con la interpretación literal, histórica y teleológica indicadas en su motivado escrito, a lo que termina añadiendo que la norma cuestionada, aunque transitoria, tiene una pervivencia prolongada en el tiempo”.

La Sala procede primeramente a recordar el marco jurídico existente, datado del ya muy lejano año 1982, en que se aprobó el RD 1445 de 25 de junio, modificado en 1986 por el RD 1809 de 28 de junio y que desde entonces se ha mantenido inalterado, así como la evolución de su doctrina hasta el cambio jurisprudencial operado por la sentencia de 27 de diciembre de 2013, concluyendo que su doctrina “es que 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, de suerte que se exige a la administración pública contratante la acreditación de la obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar y su exacta localización, así como la duración prevista del total de la obra, trabajo o servicio”.

E inmediatamente a continuación, tras transcribir el contenido de la disposición final segunda, manifiesta, en los mismos términos que la tesis de la Fiscalía, que la interpretación del citado precepto de acuerdo a los cánones hermenéuticos del art. 3.1 CC, “no deja lugar a dudas puesto que se trató, sin ambages, de enmendar la doctrina de la Sala respecto de un tema central de la regulación de los trabajos de colaboración social cuál es la temporalidad del trabajo objeto de la prestación; por consiguiente, tanto si nos atenemos al sentido propio de las palabras de la disposición cuestionada, como si consideramos los antecedentes normativos y, especialmente, la finalidad de la norma en cuestión, debe llegarse a la conclusión de que lo que el legislador quiso, rectificando en parte nuestra doctrina, y la norma expresa es la exclusión de la aplicación de la temporalidad de las tareas objeto de la colaboración social en las relaciones que hubieran nacido antes del 27 de diciembre de 2013 (fecha de nuestras sentencias que -rectificando doctrina anterior- establecieron la auténtica interpretación del precepto) y que continuasen vigentes a la fecha de entrada en vigor de la norma”.

Es decir, se acepta plenamente que la norma tenía un objetivo muy claro: no aplicar una jurisprudencia que le resultaba especialmente “molesta” dada la existencia de personas que prestaban sus servicios desde hacía varios años para la Administración en régimen de colaboración social cuando en realidad, de acuerdo a la jurisprudencia “molesta”, su actividad era sustancialmente la misma que la del personal empleado público (ya fuera funcionario o laboral) y se alargaba en el tiempo sin causa que la justificara, más allá desde luego del periodo durante el que se percibía el subsidio por desempleo. Y para “evitar” que esas personas pudieran reclamar la aplicación de dicha jurisprudencia y reivindicar en sede judicial, tal como hizo la demandante en el caso ahora enjuiciado, la laboralidad de su relación y las cantidades salariales adeudadas por no haberse aplicado el convenio colectivo vigente, es por lo que se aprueba la norma que permite la prestación indefinida de colaboración social cuando esta siguiera vigente el 27 de diciembre de 2013.

Desde luego, en pocas normas se ve tan claro a mi parecer el deseo de un gobierno de no aplicar la jurisprudencia “molesta” del TS, utilizando para ello los resortes legislativos a su alcance, desechados por el TSJ por considerar que aquello prioritario era la existencia de fraude de ley en la prestación (no había razón para la temporalidad), mientras que para el TS la norma da cobertura jurídica a cualquier prestación de colaboración social que siguiera vigente el 27 de diciembre de 2013, con independencia de su naturaleza temporal o permanente.

Es decir, el TS admite que el fraude de ley que pudiera haber en la prestación de servicios bajo el rótulo de colaboración social y que en realidad encubriría una relación contractual laboral, siempre según la jurisprudencia del TS anterior al 27 de diciembre de 2013, puede desaparecer jurídicamente de un plumazo por un cambio normativo ad hoc. Con total claridad lo reconoce el TS al afirmar que, “siendo conscientes las Administraciones de que no cumplían con el requisito de temporalidad de la prestación en muchas ocasiones, lo que hizo el legislador, primero el ejecutivo por la vía de la aprobación del RDL 17/2014 y después el legislativo al ser convalidada la norma por el Congreso de los Diputados, fue nada más ni nada menos que dictar una norma que trataba de “salvar” o “preservar” aquellas relaciones de colaboración social iniciadas con anterioridad a nuestro cambio de doctrina que continuasen vigentes a la fecha de entrada en vigor de la norma, de forma que para ellas la temporalidad quedaba justificada “cualquiera que fueran las actividades que se desarrollasen”, con la finalización de la relación en el momento del cese de la prestación o subsidio correspondiente; con ello se excluye, normativamente, la hipotética consideración de existencia de fraude de ley en razón de la naturaleza permanente de la actividad desempeñada, manteniéndose la relación extramuros de la laboralidad que implicaría de no haber mediado la indicada Disposición Adicional Segunda RDL 17/2014”.

En cualquier caso, parece que sus efectos quedarán limitado a los casos en que sea de aplicación esta norma, y nada más, si hemos de atenernos, y así creo que debe hacerse, a la argumentación clara y diáfana en principio, de que la norma en

juego “no modifica la temporalidad en los términos que figuran en la ley tal como los viene entendiendo nuestra jurisprudencia”.

Hasta aquí la argumentación más relevante, clara y contundente, de la sentencia del TS para estimar el RCUD, pero ciertamente, y siendo consciente la Sala de la importancia cualitativa de la decisión, la apoya con argumentos adicionales que también conviene destacar. En primer lugar, su tesis, con apoyo en jurisprudencia del TC, de que no hay efectos retroactivos perjudiciales para quienes estuvieran vinculados con esta modalidad de colaboración social antes del 27 de diciembre de 2013, ya que el legislador tiene la posibilidad de optar por diversas decisiones de índole legislativa según sus prioridades políticas, ni tampoco existiría vulneración del principio de igualdad de trato y no discriminación si la diferencia es objetiva, justificada y carente de arbitrariedad.

No me parece que le guste mucho a la Sala el rechazo de su interpretación “molesta” por el poder ejecutivo primero y el legislativo después, pero no la cuestiona porque cree que en la exposición de motivos (otra vez volvemos al valor de la exposición de motivos como criterio de validación de una norma, como ya se hizo por el TC con ocasión de la reforma laboral de 2012) se justifica debidamente su razón de ser y se le dota de la cobertura jurídica necesaria cuando se trata, como en este caso, de una norma de extraordinariamente y urgente necesidad (no me detengo ahora sobre las muchas dudas que puede suscitar el que esa extraordinaria y urgente necesidad aparezca un año después de haberse producido el cambio jurisprudencial), resaltándose que la norma “otorga certeza y seguridad jurídica a la Administración y mayores garantías para los desempleados que vienen realizando trabajos de colaboración social”.

Pues bien, si la certeza y seguridad jurídica es la de ratificar actuaciones jurídicas contraria a derecho poco afortunada me parece la decisión normativa, aunque ciertamente da garantías al infractor de que no sufrirá consecuencias jurídicas; y sobre lo de dar “mayores garantías” a los desempleados, no alcanzo a ver como el reconocimiento de la conformidad a derecho de la extinción de la relación es una mayor garantía que el reconocimiento jurídico de la real naturaleza contractual de la prestación de servicios que se vienen desarrollando desde muchos años antes para la Administración.

Consecuente con la línea de plena aceptación de la tesis de la Fiscalía, la Sala también rechazará que la norma incurra en arbitrariedad y provoque inseguridad jurídica, supuesto ambos que quedarían proscritos por el art. 9.3 CE, acudiendo a la jurisprudencia del TC y subrayando que es este “el único competente para resolver estas cuestiones vinculadas a las exigencias formales y materiales de la norma analizada y su adecuación al artículo 9.3 CE, y que aquí se tratan porque han sido suscitadas en la impugnación del recurso”, no habiéndose aportado pruebas por la parte recurrida de dicha arbitrariedad que demostrara, de acuerdo a la citada jurisprudencia, “bien una discriminación normativa, bien... carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada”, para concluir, nuevamente con apoyo del TC y de su jurisprudencia, que “la libertad de configuración del legislador, su arbitrio para establecer regulaciones temporales diferentes, no ha vulnerado los principios constitucionales que emanan del artículo 9.3 CE y se ha integrado en el ámbito de su libertad a la hora de formular leyes que, como sabemos, son pese a todo, expresión de la voluntad general y no ejecución de la Constitución (STC 96/2002, de 25 de abril)”.

VII. Parte dispositiva y efectos jurídicos

Dado que la sentencia se dicta tras recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad (art. 219.3 de la LRJS), el fallo se publica en el BOE y, “a partir de su inserción en él, complementará el ordenamiento jurídico, vinculando en tal concepto a todos los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social diferentes al Tribunal Supremo”.

Pues bien, dicho fallo ha ya sido publicado en el BOE de 5 de marzo, fijándose la doctrina jurisprudencial siguiente: “De conformidad con lo dispuesto en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CC.AA. y entidades locales y otras de carácter económico, los contratos de colaboración social celebrados con anterioridad al día 27 de diciembre de 2013, y que continuasen vigentes a la fecha de entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley (el 31 de diciembre de 2014), pueden seguir desarrollándose válidamente cualquiera que sea la actividad, temporal o permanente, que haya sido contratada, sin perder por ello su naturaleza, no siendo considerados, por tanto, como contratos laborales”.

En definitiva, esta es la interpretación auténtica que realiza el TS de tal disposición, que lleva por título “Régimen aplicable a los trabajos de colaboración social en el ámbito de las Administraciones Públicas”, y dispone que “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”.