

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-****TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia 61/2020, de 24 de enero de 2020**Sala de lo Social**Rec. n.º 86/2018***SUMARIO:**

**Trabajos de colaboración social. Recurso del Ministerio Fiscal por la vía del artículo 219.3 de la LRJS.** Interpretación y aplicación de lo previsto en la disp. final segunda del RDL 17/2014, de 26 de diciembre, a los contratos de colaboración social celebrados con anterioridad al 27 de diciembre de 2013 y que continúen vigentes a la entrada en vigor del RDL 17/2014. Los trabajos de colaboración social a los que se refiere el artículo 272.2 de la LGSS, motivaron que esta Sala sostuviera en un primer momento su carácter temporal por razón de la propia predeterminación legal, sin que afectara a la naturaleza no laboral de la relación el hecho de que se tratase de trabajos o cometidos permanentes y habituales de la administración pública que recibía la prestación de servicios. Por ello, el cese del desempleado, a la finalización de la correspondiente prestación de desempleo, no podía ser considerado, en ningún caso, como un despido, dado que no estábamos en presencia de relación laboral. Tal doctrina fue rectificada posteriormente (por las SSTs de 27 de diciembre de 2013, rec. núm. 2798/2012 y 3214/2012) al entenderse que era fraudulenta la utilización por parte de las administraciones públicas de los obligatorios trabajos de colaboración social para la realización de servicios que se correspondieran con actividades normales y permanentes, sin que se hubiera justificado ningún hecho determinante de temporalidad, y, en tal caso, no jugaba la exclusión de laboralidad que pregonaba el art. 272.2 LGSS. La temporalidad a la que alude el precepto legal no está referida a la duración máxima del vínculo, coincidente con la de la prestación o subsidio de desempleo, sino que la naturaleza del contrato debe predicarse, específicamente, del trabajo o tareas objeto del contrato de colaboración social. Por ello, cuando no exista causa válida de temporalidad, la exención de laboralidad no despliega ningún efecto, ya que el contrato se habrá celebrado en fraude de ley y, por tanto, ello acarreará la consecuencia de que nos encontraremos ante un contrato de naturaleza claramente laboral, no temporal y el cese deberá ser considerado como despido. En suma, 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. La rectificación que se produjo por las mencionadas sentencias exigió un cambio en la actuación de las administraciones beneficiarias de dichos trabajos de colaboración social en el sentido de ubicar a los perceptores de desempleo en tareas que, por su propia naturaleza, fueran temporales. Consciente el legislador de que hasta entonces muchas administraciones no lo habían realizado así, con la disposición cuya interpretación se cuestiona se 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 del RDL 17/2014. Sala General.

**PRECEPTOS:**

RDL 17/2014 (Medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico), disp. final segunda.

RDLeg 8/2015 (TRLGSS), art. 272.2.

RD 1445/1982 (Medidas de fomento del empleo), arts. 38 y 39.

**PONENTE:**

*Don Ángel Antonio Blasco Pellicer.*

Magistrados:

Don JESUS GULLON RODRIGUEZ  
Don MARIA LUISA SEGOVIANO ASTABURUAGA  
Don JOSE MANUEL LOPEZ GARCIA DE LA SERRANA  
Don ROSA MARIA VIROLES PIÑOL  
Don MARIA LOURDES ARASTEY SAHUN  
Don ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO  
Don ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER  
Don SEBASTIAN MORALO GALLEGO  
Don MARIA LUZ GARCIA PAREDES  
Don CONCEPCION ROSARIO URESTE GARCIA  
Don JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE  
Don RICARDO BODAS MARTIN  
Don IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTIN

**UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 86/2018**

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Santiago Rivera Jiménez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

PLENO

Sentencia núm. 61/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jesús Gullón Rodríguez, presidente

D<sup>a</sup>. María Luisa Segoviano Astaburuaga

D. José Manuel López García de la Serrana

D<sup>a</sup>. Rosa María Virolés Piñol

D<sup>a</sup>. María Lourdes Arastey Sahún

D. Antonio V. Sempere Navarro

D. Ángel Blasco Pellicer

D. Sebastián Moralo Gallego

D<sup>a</sup>. María Luz García Paredes

D<sup>a</sup>. Concepción Rosario Ureste García

D. Juan Molins García-Atance

D. Ricardo Bodas Martín

D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín

En Madrid, a 24 de enero de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ministerio Fiscal, contra la sentencia dictada el 15 de noviembre de 2017 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de suplicación núm. 533/2017, que resolvió el formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 21 de Madrid, de fecha 21 de febrero de 2017, recaída en autos núm. 904/2016, seguidos a instancia de D<sup>a</sup>. Fermina, frente a el Ministerio de Justicia y la Abogacía del Estado, sobre Derecho y Cantidad.

Ha comparecido en concepto de parte recurrida el Ministerio de Justicia, representado por el Abogado del Estado; y D<sup>a</sup>. Fermina, representada y asistida por la letrada D<sup>a</sup>. Begoña del Olmo López.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer.

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

Con fecha 21 de febrero de 2017 el Juzgado de lo Social nº 21 de Madrid dictó sentencia, en la que se declararon probados los siguientes hechos:

"PRIMERO.- La parte actora, D<sup>a</sup> Fermina, con N.I.F. nº NUM000, viene prestando servicios para la Abogacía General del Estado, en Calle Ayala nº 5 de Madrid, como ordenanza (Grupo V), en régimen de colaboradora social del Servicio Público de Empleo Estatal desde el día 15 de marzo de 2006, con horario de lunes a viernes de 9 a 14.30 horas, percibiendo en aquélla fecha subsidio por desempleo para mayores de 52 años, siendo el período reconocido desde el 08/11/2015 hasta el 26/02/2017 (hecho no controvertido).

Con fecha 3 de febrero de 2006, la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Abogacía del Estado, había cursado al Servicio Público de Empleo Estatal, solicitud de trabajadores temporales en régimen de colaboración social, 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 (folio 153 y 154 de las actuaciones)

SEGUNDO.- La retribución del Grupo V, para una jornada de 27,5 horas semanales, en el año 2016, según el III Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, asciende a 724,69 € (folio 187 de las actuaciones)

Las diferencias salariales en el período de julio de 2015 a junio de 2016, entre las retribuciones de un colaborador social y un Grupo V del III Convenio Colectivo Único de la Administración General del Estado, con un 73,33 % de jornada, asciende a 4.027,64 €, incluido trienios y parte proporcional de pagas extras, según cálculos obrantes al documento nº 9 de la parte demandada, folio 213 de las actuaciones, a cuyo contenido nos remitimos.

TERCERO.- Se da por reproducida la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en los años 2006 a 2017, ambos inclusive, obrantes al documento nº 8 del ramo de prueba de la demandada.

CUARTO.- La actora en el período de 8/11/2010 a 26/02/2017, tenía reconocido como importe del subsidio por desempleo la cantidad a 426 € (folio 170 de las actuaciones).

QUINTO.- La parte actora presentó reclamación administrativa previa ante el Ministerio de Justicia y la Abogacía General del Estado con fecha 27 de julio de 2016 (folios 14 a 19 de las actuaciones)".

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva:

"Que ESTIMANDO PARCIALMENTE la demanda interpuesta a instancia de D<sup>a</sup> Fermina, asistido y representado por la Letrada D<sup>a</sup> María Ángeles Amieva Guerra el Ministerio de Justicia y la Abogacía del Estado, asistidos y representados por el Abogado del Estado D. Gonzalo Mairata Colominas, DEBO DECLARAR Y DECLARO la existencia de relación laboral indefinida no fija a tiempo parcial entre D<sup>a</sup> Fermina y el Ministerio de Justicia y la Abogacía del Estado desde el 15 de marzo de 2006, CONDENANDO al Ministerio de Justicia y la Abogacía del Estado, a abonar a D<sup>a</sup> Fermina, la cantidad de 6.041,46 €, que devengará el 10% de interés por mora, en concepto de diferencias salariales, en el período de julio de 2015 a diciembre de 2016, ambos inclusive".

#### **Segundo.**

La citada sentencia fue recurrida en suplicación por la Abogacía del Estado y el Ministerio de Justicia ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la cual dictó sentencia en fecha 15 de noviembre de 2017, en la que consta el siguiente fallo:

"Que, desestimando el recurso de suplicación interpuesto por la representación legal de la ABOGACÍA DEL ESTADO y el MINISTERIO DE JUSTICIA contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social núm. 21 de los de MADRID de fecha 21 DE FEBRERO DE 2017, en los autos número 904/2016, seguidos en virtud de demanda presentada por D<sup>ña</sup>. Fermina, en reclamación de DERECHOS Y CANTIDAD, debemos CONFIRMAR y CONFIRMAMOS dicha resolución, condenando a la recurrente a abonar al Letrado que ha impugnado su recurso la cantidad de 300 euros, en concepto de honorarios".

#### **Tercero.**

Por la representación procesal del Ministerio Fiscal se formalizó el presente recurso de casación para la unificación de doctrina. El recurso se interpone al amparo del artículo 219.3 LRJS, por entender que la sentencia incurría en una interpretación errónea de la Disposición Final Segunda del Real Decreto-Ley 17/2014, de 28 de diciembre, en relación con el art. 272 LGSS de 2015 (y con los arts. 38 y 39 del Real Decreto 1445/1982).

#### **Cuarto.**

Por providencia de esta Sala se procedió a admitir a trámite el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, y por diligencia de ordenación se dio traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

Por el Abogado del Estado, en representación del Ministerio de Justicia, se presentó escrito en el que se adhiere al recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ministerio Fiscal.

Por la letrada D<sup>a</sup>. Begoña del Olmo López en representación de la parte recurrida, D<sup>a</sup>. Fermina.

#### **Quinto.**

Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 5 de diciembre de 2019, acordando los componentes de la Sala, dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, de conformidad con el art. 197 LOPJ, el debate del asunto por el Pleno, realizándose nuevo señalamiento para votación y fallo el día 22 de enero de 2020, fecha en que tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero.

1.- Constituye el objeto del presente recurso de casación unificadora la interpretación y consiguiente aplicación de lo dispuesto en la Disposición Final segunda del RDL 17/2014, de 26 de diciembre, respecto de los trabajos de colaboración social. En concreto, se trata de decidir el alcance de tal disposición cuando prevé que los contratos de colaboración social celebrados con anterioridad al día 27 de diciembre de 2013, y que continúan 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.

2.- La sentencia recurrida, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de noviembre de 2017, dictada en el rec. 533/2017, confirmó la sentencia de instancia que había estimado parcialmente la demanda formulada por una trabajadora desempleada que realizaba trabajos de colaboración social en la Abogacía del Estado, reconociendo a la actora el carácter indefinido no fijo a tiempo parcial de la relación, que calificó de laboral, y el derecho a percibir la cantidad fijada en el fallo en concepto de diferencias salariales, con el interés por mora.

La actora había venido prestando servicios para la Abogacía del Estado como ordenanza, en virtud de contrato temporal de colaboración social celebrado el 15 de marzo de 2006, percibiendo el subsidio por desempleo para mayores de 52 años. Había sido contratada en aquella fecha ante la ausencia transitoria de personal funcionario de la categoría de subalterno en la unidad de apoyo de dicha administración pública, continuando la relación vigente tras la entrada en vigor del Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales y otras de carácter económico.

La sentencia de la Sala de lo Social de Madrid argumentó que el contrato se celebró en fraude de ley, porque no obedecía a una causa temporal real, ya que la actora desarrolló desde el principio una actividad normal y permanente de la empleadora, y que por esa razón no resultaba aplicable la disposición final segunda del citado RDL 17/2014, con arreglo a lo dispuesto en el art. 6.4 CC.

### Segundo.

1.- El Ministerio Fiscal plantea recurso de casación para la unificación de doctrina haciendo uso de la legitimación especial que le otorga el artículo 219.3 LRJS, como una de las manifestaciones de la función de defensa de la legalidad que, con carácter general, tiene atribuida. En concreto, el recurso se ampara en la tercera de las causas previstas en el mencionado precepto consistente en que las normas cuestionadas por parte de los tribunales del orden social sean de reciente vigencia o aplicación, por llevar menos de cinco años en vigor en el momento de haberse iniciado el proceso en primera instancia, y no existieran aún resoluciones suficientes e idóneas sobre todas las cuestiones discutidas que cumplieran los requisitos exigidos en el apartado 1 de este artículo.

La concurrencia del requisito que conduce a la admisión a trámite del recurso parece incuestionable habida cuenta de que la norma a interpretar (la Disposición Final Segunda del RDL 17/2014, de 26 de diciembre, que entró en vigor el 31 de diciembre de 2014), era en el momento de presentación de la demanda origen de las presentes actuaciones una norma de reciente aparición que llevaba vigente menos de cinco años; también resulta evidente que, en el momento de la formalización del recurso, no existían resoluciones idóneas para fundamentar una posible contradicción; lo que, unido al carácter transitorio de la norma cuya interpretación se cuestiona, determina la admisión del recurso; admisión que no ha sido puesta en cuestión por la actora en su escrito de impugnación del recurso.

2.- El Ministerio Fiscal articula el recurso en un único motivo, amparado en el apartado e) del artículo 207 LRJS, denunciando infracción por interpretación errónea de la aludida Disposición Final Segunda del RDL 17/2014, de 26 de diciembre. Sostiene que la sentencia recurrida no ha interpretado adecuadamente la referida norma y, consecuentemente, la ha aplicado de manera defectuosa. Para el Ministerio Fiscal la citada norma permitiría la continuidad de la colaboración social celebrada antes del establecimiento de dicha doctrina,



"cualesquiera que sean las actividades" y, por ello, tanto si se realizan actividades de carácter permanente u ordinario, como de naturaleza meramente temporal, conclusión a la que llega 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.

### Tercero.

1.- Los trabajos de colaboración social son aquellos que pueden ser exigidos por los Servicios Públicos de Empleo a cualquier desempleado que perciba la prestación o el subsidio de desempleo, de conformidad con lo previsto en el artículo 272.2 LGSS (con anterioridad artículo 213.3). A su tenor, las entidades gestoras de la prestación por desempleo podrán exigir de los perceptores de las mismas la realización de trabajos de colaboración social que no implicarán la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad en la que presten dichos trabajos, manteniendo el derecho a percibir la prestación o el subsidio por desempleo que corresponda. A tales efectos, 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: Ser de utilidad social y redundar en beneficio de la comunidad; tener carácter temporal; coincidir con las aptitudes físicas y formativas del trabajador desempleado y no suponer cambio de residencia habitual del trabajador.

El desarrollo reglamentario se encuentra en el Capítulo V del RD 1445/1982, de 25 de junio, en la redacción dada a los preceptos allí contenidos por el RD 1809/1986, de 28 de junio.

2.- Nuestra jurisprudencia, en un primer momento, consideró que el "carácter temporal" de los servicios prestados en el mencionado régimen de colaboración social de los desempleados venía predeterminado por la ley, debido al vínculo de colaboración establecido entre las partes, y no estaba vinculado necesariamente a la temporalidad de las obras, tareas o trabajos en los que el desempleado desarrollaba su labor por asignación de la entidad gestora, y que, consecuentemente, no afectaba a la naturaleza no laboral de la relación el hecho de que se tratase de trabajos o cometidos permanentes y habituales de la administración pública que recibía la prestación de servicios. Por ello, el cese del desempleado, a la finalización de la correspondiente prestación de desempleo, no podía ser considerado, en ningún caso, como un despido, dado que no estábamos en presencia de relación laboral ( STS de 5 de julio de 2012, Rcd. 3604/2011).

Sin embargo, con posterioridad, rectificamos expresamente aquella doctrina mediante dos sentencias del pleno de la Sala (SSTS de 27 de diciembre de 2013, Rcds. 2798/2012 y 3214/2012) considerando que la utilización por parte de las administraciones públicas de los obligatorios trabajos de colaboración social para la realización de servicios que se corresponden con actividades normales y permanentes, sin que se haya justificado ningún hecho determinante de temporalidad, es fraudulenta y no juega la exclusión de laboralidad que pregona el artículo 272.2 (anterior 213.3) LGSS. Entendimos entonces que la temporalidad a la que alude el precepto legal no está referida a la duración máxima del vínculo, coincidente con la de la prestación o subsidio de desempleo; sino que la naturaleza del contrato debe predicarse, específicamente del trabajo o tareas objeto del contrato de colaboración social. Por ello, cuando no exista causa válida de temporalidad, la exención de laboralidad no despliega ningún efecto, ya que el contrato se habrá celebrado en fraude de ley y, por tanto, ello acarreará la consecuencia de que nos encontraremos ante un contrato de naturaleza claramente laboral, no temporal y el cese deberá ser considerado como despido. Tal doctrina ha sido reiterada con posterioridad en las SSTS de 22 de enero de 2014, Rcd. 3090/2012 y 6 de mayo de 2014, Rcd. 906/2013.

La conclusión de nuestra doctrina, por tanto, 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.

#### Cuarto.

1.- Establecida en los términos descritos nuestra doctrina jurisprudencial respecto de los trabajos de colaboración social que, expresamente aquí reiteramos, la Disposición Final Segunda del Real Decreto Ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las CCAA y entidades locales y otras de carácter económico, dispuso 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 (actual artículo 272.2), y que continúen desarrollando dicha actividad a la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley (30 de diciembre de 2014), 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".

2.- Por ello, la interpretación del precepto, atendidos los cánones hermenéuticos establecidos en el artículo 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 cual 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.

El tipo de actividades de colaboración que pueden desarrollar los perceptores de prestaciones de desempleo para las administraciones públicas, al amparo del artículo 272.2 (anterior 213.3) LGSS exige la temporalidad del trabajo o tarea que se vaya a desempeñar y, consecuentemente, excluye actividades de carácter permanente. El hecho de que nuestra doctrina así lo proclamase (rectificando doctrina anterior) exigió un cambio en la actuación de las administraciones beneficiarias de dichos trabajos de colaboración social en el sentido de ubicar a los perceptores de desempleo en tareas que, por su propia naturaleza, fueran temporales. Consciente el legislador de que hasta entonces muchas administraciones no lo habían realizado así, con la disposición cuya interpretación se cuestiona se 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.

3.- Se trata, sin duda, de una norma legal con vocación transitoria, aplicable sólo a las relaciones iniciadas antes de la fecha de nuestras sentencias que rectificaban doctrina anterior, siempre que se mantuviesen en el momento de entrada en vigor de la norma; y que, por ello, no modifica la configuración de la temporalidad en los términos que figuran en la ley tal como los viene entendiendo nuestra jurisprudencia. Aunque pudiera pensarse que estamos ante una norma eventualmente contraria al artículo 9.3 CE por los posibles efectos retroactivos que pudiera tener respecto de los perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo que hubieran estado vinculados antes del 27 de diciembre de 2013, como ha puesto de relieve el propio TC "no puede hablarse con carácter absoluto de la irreversibilidad de ninguna previsión legal, ni siquiera del desarrollo legal atribuido a ningún derecho, porque tal tesis implicaría el sacrificio de otros valores constitucionales como el pluralismo político, que permite al legislador, allí donde la Constitución le atribuye el desarrollo de una previsión constitucional, adoptar una u otra opción legislativa atendiendo a diversas prioridades políticas" ( STC 56/2016, de 17 de marzo).

## Quinto.

1.- Por otra parte, huelga señalar que con la regulación legal que se analiza, ni se vulnera el principio de no discriminación ni el de igualdad en la aplicación de la ley, ni el de la interdicción de la arbitrariedad ya que es el propio legislador el que establece, temporalmente, regulaciones diferentes y, aunque pueda señalarse que se trata de situaciones iguales, el artículo 14 CE no exige, siempre y en todo caso, igualdad absoluta de trato, admitiendo regulaciones diferentes que estén fundadas en razones objetivas, carezcan de arbitrariedad y se ajusten en su regulación a criterios de razonabilidad y proporcionalidad ( STC 144/1988).

El legislador, en este caso, ha entendido, tal como explica nítidamente en la exposición de motivos de la norma (RDL 17/2014), en donde justifica su extraordinaria y urgente necesidad, por las razones expuestas y porque se establece 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. Podrá convenirse o no en las razones que avalaron la utilización de la figura del Real Decreto Ley, pero -como ha señalado reiteradamente el TC-, la adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere el análisis de dos aspectos desde la perspectiva constitucional: por un lado, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación ( SSTC 29/1982 , de 31 de mayo; 111/1983 , de 2 de diciembre; 182/1997 , de 20 de octubre y 137/2003 , de 3 de julio) y, por otro lado, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella ( SSTC 29/1982 , de 31 de mayo; 182/1997 , de 20 de octubre y 137/2003 , de 3 de julio). Quiere ello decir que el control constitucional tiene por misión velar porque el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de "extraordinaria y urgente necesidad". Se trata, en definitiva, de un "control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno" ( SSTC 142/2014 , de 11 de septiembre y 61/2018, de 7 de junio).

2.- Por último, el análisis de una posible arbitrariedad de la ley debe quedar circunscrito a la valoración de si la reforma introducida por el RDL 17/2014, de 26 de diciembre, en su disposición final segunda, atenta contra los principios de interdicción de la arbitrariedad y del menoscabo de la seguridad jurídica que contempla el artículo 9.3 CE, por establecer una regulación acotada en el tiempo que intenta mantener una interpretación de la norma según lo venía haciendo nuestra Sala antes de las sentencias del pleno de 27 de diciembre de 2013. Al respecto, la doctrina del Tribunal Constitucional (que, recordemos, sería 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) ha señalado que "la denuncia de arbitrariedad de las normas ha de ser analizada con prudencia para evitar que la aplicación del artículo 9.3 CE como parámetro de control imponga constricciones indebidas al legislador ( STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 8). Se ha manifestado en repetidas ocasiones que la ley es la expresión de la voluntad popular, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este Tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad ( STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 7, y, en el mismo sentido SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4 a); 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 5; 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12; 73/2000, de 14 de marzo, FJ 4 ( STC 45/2007, de 1 de marzo, FJ 4, y 20/2013, de 31 de enero, FJ 7). Por ello, el recurso al artículo 9.3 como parámetro de constitucionalidad se formula con arreglo a un canon estricto" ( STC 140/2018, de 20 de diciembre).

Y, así quien invoca la vulneración de la interdicción de la arbitrariedad debe razonarlo en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada ( STC 49/2008, de 9 de abril,). Ese razonamiento debe ir más allá de la mera discrepancia política, pues no se puede confundir lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o distorsión en los efectos legales ( STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). La argumentación específica requerida exige, conforme a constante jurisprudencia constitucional, un razonamiento que aporte siquiera indicios



de que la disposición con tal título impugnada encarna una discriminación normativa o carece en absoluto de explicación racional ( SSTC 104/2000, de 13 de abril; 148/2012, de 5 de julio y de 15/2015, de 5 de febrero, entre otras). Dicho en otros términos la arbitrariedad denunciada ha de ser el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada.

3.- A juicio de la Sala, nada de ello concurre en el supuesto que se examina en el que el legislador, en uso de sus legítimas potestades ha decidido establecer un régimen específico, diferente del que se desprendía de la norma según nuestra rectificada doctrina, para aquellos trabajos de colaboración social que se iniciaron con anterioridad a nuestra aludida rectificación, siempre que los mismos continuasen vigentes a la fecha de entrada en vigor del reiterado RDL 17/2014. 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).

#### Sexto.

La aplicación de la doctrina expuesta al supuesto examinado determina la estimación del recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, en su función de defensa de la legalidad, al haber incurrido la sentencia recurrida en la infracción por aplicación irregular de la Disposición Adicional Segunda RDL 17/2014, lo que implica casar y anular la sentencia recurrida. Y, dado que la Abogacía del Estado -parte demandada en el presente procedimiento- interesó que nuestra resolución afectase a la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, se impone la casación de la sentencia recurrida y su anulación, resolviendo el debate en suplicación estimando el de tal clase, lo que comporta la desestimación íntegra de la demanda origen de las presentes actuaciones.

Dado que nuestra sentencia es estimatoria, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 219.3 LRJS, se fija, además, en el fallo la doctrina jurisprudencial que se publicará en el BOE y, a partir de su inserción en él, complementará el ordenamiento jurídico, vinculando en tal concepto a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social diferentes del Tribunal Supremo ( SSTS de 28 de enero de 2013, Rcuds. 812/2012, 814/2012 y 815/2012).

Sin pronunciamiento sobre costas.

### FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

:

1.- Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Ministerio Fiscal, en su función de defensa de la legalidad, contra la sentencia dictada el 15 de noviembre de 2017 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de suplicación núm. 533/2017, que resolvió el formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 21 de Madrid, de fecha 21 de febrero de 2017, recaída en autos núm. 904/2016, seguidos a instancia de D<sup>a</sup>. Fermina, frente a el Ministerio de Justicia y la Abogacía del Estado, sobre Derecho y Cantidad.

2.- Casar y anular la sentencia de suplicación impugnada y, resolviendo el debate suscitado en suplicación, estimamos el recurso de tal clase absolviendo al Ministerio de Justicia y a la Abogacía del Estado de las pretensiones en su contra formuladas.

3.- No efectuar declaración alguna sobre imposición de costas.

4.- Fijar 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 CCAA 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".

5.- Ordenar la publicación de la doctrina jurisprudencial establecida en el presente fallo en el BOE y, a partir de su inserción en él, complementará el ordenamiento jurídico, vinculando en tal concepto a los jueces y tribunales del orden jurisdiccional social diferentes del Tribunal Supremo.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jesús Gullón Rodríguez

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Segoviano Astaburuaga D. José Manuel López G<sup>a</sup> de la Serrana D<sup>a</sup> Rosa María Virolés Piñol

D<sup>a</sup> María Lourdes Arastey Sahún D. Antonio V. Sempere Navarro D. Ángel Blasco Pellicer

D. Sebastián Moralo Gallego D<sup>a</sup> María Luz García Paredes D<sup>a</sup> Concepción R. Ureste García

D. Juan Molins García-Atance D. Ricardo Bodas Martín D. Ignacio García-Perrote Escartín

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.