

LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL Y SUS LÍMITES
A RAÍZ DE LAS SENTENCIAS DEL
TRIBUNAL SUPREMO DE 27 DE DICIEMBRE DE 2013

Oriol Cremades Chueca
Licenciado en Economía y Graduado en Derecho por la UPF,
Postgraduado en Derecho del Trabajo por IDEC-UPF y
estudiante del Máster Universitario en Abogacía IDEC-UPF.

Abstract

El presente artículo analiza el cambio jurisprudencial de la institución de los trabajos de colaboración social en España realizado por las recientes sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013, concluyéndose con una necesaria y profunda reforma de su normativa.

This article analyzes the change in case law in regard to social collaboration work in Spain as a result of the recent decisions of the Spanish Supreme Court of December 27th, 2013, concluding the need for a deep normative reform.

Title: Social collaboration work and its limits. As a result of the decisions of the Spanish Supreme Court of December 27th, 2013.

Palabras clave: trabajos de colaboración social, *workfare*, paro, prestación por desempleo, Administraciones Públicas, entidades sin ánimo de lucro.

Keywords: social collaboration work, workfare, unemployment, unemployment benefits, Public Administrations, nonprofit organizations.

Sumario

1. Breve introducción a los trabajos de colaboración social: marco conceptual y jurídico.
2. Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013: el cambio de doctrina.
 - 2.1. La naturaleza de la actividad.
 - 2.2. La duración de la actividad.
 - 2.3. Los sujetos usuarios.
3. Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013: las consecuencias.
4. Una reflexión crítica de los trabajos de colaboración social a partir de las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013.

1. Breve introducción a los trabajos de colaboración social: marco conceptual y jurídico

Los trabajos de colaboración social (en adelante, TCS) deben ser conceptualizados como la principal institución jurídica española donde se materializa la política de *workfare*¹, es decir, aquella política pública que condiciona la obtención de la prestación² por desempleo a la realización de una actividad relacionada con el trabajo³. Así, la obligatoriedad⁴ (con la consecuente penalización en el caso de no ser realizada la actividad), la vinculación a la prestación por desempleo⁵ y la vinculación al trabajo⁶ son las tres características que caracterizan la política del *workfare*.

Los TCS fueron introducidos el año 1982 y actualmente su régimen jurídico se encuentra en los artículos 38 y 39 del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, sobre Medidas de Fomento del Empleo (R.D. 1445/1982), con las modificaciones operadas por el Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio; los artículos 25.4, 47.b) y 48 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) y los artículos 213.3 y 231.1 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). Debe añadirse,

¹ Ver LØDEMEL, Ivor y TRICKEY, Heather (eds), *An offer you can't refuse : workfare in international perspective*, Bristol, Policy Press, 2001 y MORENO MÁRQUEZ, G., *La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas*. Revista de servicios sociales, 2008, Nº. 43, pp. 143-154.

² O subsidio por desempleo. En adelante, en la mención a prestación, debe entenderse incorporado el concepto de subsidio.

³ Es una definición restrictiva de *workfare*. Una definición amplia de *workfare* sería: aquella política que condiciona la obtención de cualquier tipo de prestación o subsidio asistencial por parte de una persona desempleada a la realización de una actividad relacionada con el trabajo. Para una aproximación, ver PAZ-FUCHS, A., *Welfare to work conditional rights in social policy*. Oxford University Press, 2008 y INZA BARTOLOMÉ, A., *Consecuencias de la sobrecarga del Estado y la globalización en la concepción del Estado de bienestar: hacia un régimen de prestaciones sociales condicionadas*. Papers. Revista de sociología -Barcelona, 2006, N. 81, pp. 119-129.

⁴ Dicha obligación nace o puede entenderse como: a) un mecanismo para evitar la dependencia racional o irracional a la prestación por desempleo; b) como instrumento redistributivo de los desempleados perceptores de prestaciones por desempleo a la sociedad o c) como expresión de paternalismo estatal.

⁵ Quedan excluidas del concepto de *workfare* las posibles obligaciones de actividades relacionadas con el trabajo cuando la persona percibe una prestación para atender sus necesidades esenciales, como por ejemplo la denominada Renta de Garantía Ciudadana (*basic income*)- www.basicincome.org *The Basic income Earth Network (BIEN)*. Para una aproximación, ver VANDERBORGHT, Y. y VAN PARIJS, P., *La Renta básica :una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona, Paidós, 2006.

⁶ La actividad puede ser: la realización de un trabajo, en cuyo caso no se establecerá una relación laboral, formación para reincorporarse al mercado de trabajo o una combinación de las anteriores.

además, jurisprudencia del Tribunal Supremo destacándose las tres recientes sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013⁷.

2. Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013: el cambio de doctrina

Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 han modificado la doctrina de los TCS en: a) la naturaleza de la actividad, b) la duración de la actividad y c) los sujetos usuarios.

2.1. La naturaleza de la actividad

La actividad (obra, trabajo o servicio⁸) relacionada con el trabajo viene definida legalmente como “que sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad”⁹. En este sentido, las Administraciones Públicas¹⁰ que pretendan realizar una obra o servicio mediante la figura jurídica de los TCS deberán acompañar en su solicitud documentación acreditativa de la obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar, su exacta localización y la utilidad social de tales obras, trabajos o servicios¹¹.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo había mantenido que este elemento de utilidad social se integra por el mismo hecho de que la prestación sea para la Administración Pública ya que ésta, en sus distintas manifestaciones, debe servir, como dice el art.103.1 de la Constitución Española de 1978, a los “intereses generales”¹². Es decir, las actividades ordinarias de las Administraciones Públicas, *per se*, cumplen con el requisito de “utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad”.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 han matizado la doctrina mantenida hasta entonces en un doble sentido. El primero de ellos es que se

⁷ Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 (Sala de lo Social, Sección 1ª, Cendoj - Roj: STS 6663/2013 y 6668/2013- Magistrado Ponente en ambas: Excmo. Sr. D. Fernando Salinas Molina; y Sala de lo Social, Sección 1ª, Cendoj - Roj: 6683/2013- Magistrado Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Ramón Alarcón Caracuel).

Esta doctrina ha sido reiterada en la sentencia del Tribunal Supremo de 22 enero de 2014 (Sala de lo Social, Sección 1ª, Cendoj – Roj: 449/2014 – Magistrada Ponente: Excma. Sra. Dª. Maria Lourdes Arastey Sahun).

⁸ Art. 39 1 R.D. 1445/1982.

⁹ Art. 38.1.b) R.D. 1445/1982 y art. 213 LGSS.

¹⁰ Por analogía, también las entidades sin ánimo de lucro, a partir del art. 213.3, párrafo segundo, de la LGSS.

¹¹ Art. 39 1a) y b) R.D. 1.445/1982.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (Sala de lo Social, Sección 1ª, Cendoj - Roj: STS 5669/2012 - Magistrado Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martín Valverde), FJ 6º.

entiende ahora que pueden darse situaciones excepcionales de desviación de poder¹³, donde no se cumpla el requisito de utilidad pública en la prestación para la Administración Pública: es una presunción “iuris tantum” de veracidad, recayendo la carga de probar lo contrario en quien niegue que eso es así. El segundo cambio es que la Sala establece que en el caso de que sean las entidades sin ánimo de lucro las que celebren contratos de TCS “a diferencia de lo que hemos dicho respecto a las Administraciones Públicas, recaerá sobre estas entidades sin ánimo de lucro, tanto si son públicas como si son privadas, la carga de acreditar documentalmente que las obras, trabajos o servicios objeto del contrato en cuestión tienen “utilidad social”, pues así lo exige terminantemente el art. 39.Uno.b) RD 1445/1982, sin que baste su mera y simple declaración y sin poder beneficiarse de ninguna presunción de que los trabajos por ellas contratados tienen utilidad social y/o redundan en beneficio de la comunidad. Y, naturalmente, la virtualidad de esa acreditación podrá ser objeto de control por parte del Servicio Público de Empleo Estatal –que suministra los trabajadores desempleados que van a ser contratados– así como del pertinente control judicial, en su caso.¹⁴”

2.2. La duración de la actividad

El art. 38b) R.D. 1445/1982 determina que los TCS deben cumplir con el requisito de que la “duración máxima del trabajo sea la que falte al trabajador por percibir en la prestación o subsidio por desempleo que le hubiere reconocido”¹⁵ y el art. 213.3.b) LGSS que los TCS deben “tener carácter temporal”. Además, el art. 39.c) R.D. 1445/1982 exige que las Administraciones Públicas acompañen en su solicitud documentación acreditativa de la duración prevista tanto de la obra, trabajo o servicio, como de la actuación de los trabajadores por especialidades y categorías.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo había interpretado que “la temporalidad exigida en estas modalidades de trabajo social no guardan relación con la temporalidad por obra o servicio determinado, a que se refiere el artículo 15.1.a) del Estatuto de los Trabajadores¹⁶ (ET), sino que el trabajo del desempleado implica, desde el inicio, una obra o un servicio durante un tiempo limitado. Es decir, aún cuando se trate de una función que pueda considerarse normal en la Administración, la adscripción tiene un carácter temporal “ex lege”, de modo que la misma nunca puede tener una duración mayor a la que falte al trabajador por percibir la prestación o subsidio por desempleo

¹³ STS de 27 de diciembre de 2013, FJ 4º.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Antes de la reforma introducida por el art. Único 1 y 2 del Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio, la duración máxima era de cinco meses.

¹⁶ Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

que se le hubiere reconocido.”¹⁷ Consecuentemente, la colaboración nunca podrá convertirse en indefinida, porque la prestación por desempleo tiene siempre naturaleza temporal¹⁸.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 modifican la doctrina mantenida y debe entenderse ahora que 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. En efecto, lo que dice el art. 213.3 LGSS es que dichos trabajos de colaboración social, en todo caso, deben reunir los requisitos siguientes: “b) tener carácter temporal”. 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.”¹⁹ La Sala argumenta que si no se interpretase así “carecería de sentido que el art. 39.1 R.D. 1445/1982 exija a la Administración Pública contratante la acreditación de “la obra, trabajo o servicio que se vaya a realizar y su exacta localización” (letra a), así como “la duración prevista tanto del total de la obra, trabajo o servicio, como de la actuación de los trabajadores por especialidades y categorías” (letra c). Tales cautelas serían ciertamente superfluas si el carácter temporal de la contratación dimanara, simplemente, del hecho de que el trabajador contratado debe ser necesariamente un perceptor de la prestación o subsidio de desempleo que, obviamente, no dura indefinidamente.”²⁰

2.3. Los sujetos usuarios

Pueden hacer uso de los TCS las Administraciones Públicas, según el art. 38.1 del R.D. 1445/1982, y las entidades sin ánimo de lucro, según el art. 213.3 LGSS.

A partir de las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013, el concepto de Administraciones Públicas es restringido y solo pueden ser consideradas las relacionadas en el art. 2.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, excluyéndose cualquiera de las diversas sociedades mercantiles públicas, entidades públicas empresariales y resto de organismos públicos y entes del sector público estatal, autonómico y local que son sector público pero no Administraciones Públicas en sentido estricto.²¹

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 2013 (Sala de lo Social, Sección 1ª, Cendoj - Roj: STS 1497/2012 - Magistrado Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martín Valverde), FJ 6º.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 1988 (Sala de lo Social, Sección 1ª, Cendoj - Roj: STS 3622/1988 - Magistrado Ponente: Excmo. Sr. D. Arturo Fernández López.), FJ Único.

¹⁹ STS de 27 de diciembre de 2013, FJ 5º.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ STS de 27 de diciembre de 2013, FJ 4º.

3. Las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013: las consecuencias

En la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los TCS se han considerado una figura contractual “sui generis”²². Si bien existen los elementos de ajenidad y dependencia fundamentalmente distintivos de toda relación laboral, el art. 213.3 LGSS claramente impone que “los trabajos de colaboración 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”. Se trataría de una inexistencia de laboralidad “ex lege” y, por tanto, una relación administrativa cuyas consecuencias son relevantes: 1) la cuantía que percibe el desempleado (prestación por desempleo y el posible suplemento²³ de los artículos 38.4 y 39.1d) R.D. 1445/1982) nunca será considerado salario; 2) el cese de la actividad en los TCS no puede tener como consecuencia en ningún caso la calificación de despido²⁴; 3) “[n]o se actúa en fraude de ley cuando la vinculación entre las partes se hace utilizando de una normativa que expresamente la autoriza y ampara”,²⁵ y 4) “[I]a transformación en fijos de los trabajadores que prestan servicios de colaboración temporal, 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 contrario a los artículos 14 y 103 de nuestra Constitución”.²⁶

El cambio de doctrina realizado por las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 ha permitido quebrantar dicha doctrina mantenida hasta entonces, declarando que ha existido una relación laboral, no jugando la exclusión de laboralidad prevista en el art. 213.3 LGSS, y que la denuncia extintiva por parte del empleador constituya un despido improcedente cuando “los servicios prestados corresponden a las actividades normales y permanentes de la Administración sin que se haya justificado ningún hecho determinante de temporalidad”.

La nueva doctrina permite declarar la laboralidad de la relación jurídica cuando no se cumplan todos y cada uno los requisitos propios de la institución de los TCS a la luz de los nuevos criterios interpretativos, ya que se estará actuando en fraude de ley, deviniendo de aplicación el ET.

²² STS de 16 de mayo de 1988, FJ Único.

²³ Suplemento que garantiza el Salario Mínimo Interprofesional vigente en cada momento.

²⁴ STS de 12 de marzo de 2013, FJ 2º.

²⁵ STS de 16 de mayo de 1988, FJ Único.

²⁶ *Ibidem*.

4. Una reflexión crítica de los trabajos de colaboración social a partir de las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013

Y ¿por qué ahora tal repentino cambio de doctrina? Varias son las posibles causas que pueden justificar este, pudiéndose diferenciar las causas estrictamente del ámbito de interpretación de la norma frente las relacionadas con la percepción del uso de los TCS.

Sobre las primeras debe apuntarse que existían sentencias del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias (siendo representativa la STSJ Islas Canarias (Las Palmas de Gran Canaria) de 30 de abril de 2012²⁷) y votos particulares del Magistrado Excmo. Sr. D. Manuel Ramón Alarcón Caracuel (como en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2011²⁸) que ya defendían la línea doctrinal ahora acogida por la Sala en relación con la naturaleza en el caso de uso por parte de las Administraciones Públicas y la duración de los TCS. Es más, de ese conjunto de sentencias se desprendía ya la existencia de un intenso debate jurídico: una y otra vez el TSJ de las Islas Canarias no seguía la doctrina marcada por el Tribunal Supremo y una y otra vez sus sentencias eran casadas en unificación de doctrina. No debe resultar extraño que justamente las tres sentencias de estudio procedan del TSJ de las Islas Canarias.

Sin embargo, lo anterior, a mi entender, y con todo respeto a la Sala, no explica el cambio doctrinal. Si se ha mantenido una constante doctrina desde finales de la década de 1980 y se modifica a finales del año 2013, después de múltiples sentencias y un intenso debate jurídico, debe existir un factor temporal que marque esta ruptura: una percepción del uso de los TCS alrededor del año 2013.

Si bien algunos de los posibles efectos del uso de los TCS fueron sucinta y claramente descritos por algunos tribunales (“[c]on ello la Administración consigue mano de obra barata a costa del daño plural que ocasiona: a) al trabajador, al margen de posibles responsabilidades en las que pudiera incurrir, y del perjuicio salarial y laboral, dado que se consumen días de cotización en detrimento de futuras prestaciones; b) a otros desempleados privándoles de la posibilidad de acceder los trabajos ofertados; c) a la Seguridad Social, que abona indebidamente la prestación; d) a la ciudadanía ya que en suma se trata de una utilización desviada de fondos públicos”²⁹) y la oposición al uso de los TCS por los sindicatos se ha incrementado durante los últimos años de crisis

²⁷ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en las Palmas de Gran Canaria de 30 de abril de 2012 (Sala de lo Social, Sección 1ª- Cendoj - Roj: STSJ ICAN 588/2012 – Magistrado Ponente: Iltmo. Sr. D. Ignacio Duce Sánchez de Moya).

²⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2011 (Sala de lo Social, Sección 1ª- Cendoj - Roj: STS 4245/2011 – Magistrado Ponente: Excmo. Sr. D. Gonzalo Moliner Tamboreiro).

²⁹ STSJ de las Islas Canarias de 30 de abril de 2012, FJ Único.

económica, sobre todo por su incentivación en la Comunidad de Madrid³⁰, no puede afirmarse que el uso efectivo en el total del territorio español, es decir, no en términos absolutos, sino de la ratio entre las adscripciones de colaboración social y el conjunto elegibles para realizar éstos, haya aumentado de una forma significativa, ateniendo a los datos publicados por el SEPE sobre las adscripciones a TCS y el gran aumento durante estos últimos años de las prestaciones por desempleo³¹.

De este modo, no puede establecerse con claridad una fuerte, contundente e indiscutible relación causal entre uso de TCS y crisis económica. Y, es más, iniciativas sistemáticas de uso de TCS tienden a otorgar un mayor grado de seguridad jurídica, fácilmente superable por el escaso marco normativo estatal de la institución de los TCS, ya que permiten establecer obligaciones adicionales a las Administraciones Públicas o derechos adicionales a los participantes (este es el caso de la Comunidad de Madrid). En esta línea, puede augurarse cierta expansión de programas de incentivación de uso de los TCS en ciertas Comunidades Autónomas³², las cuales deberán ser muy conscientes de la nueva doctrina.

Por lo tanto, la oposición actual del uso de los TCS no puede justificarse simplemente por su utilización en términos numéricos, sino aquello que existe realmente, en el fondo, es un choque/cambio ideológico: lo tolerable o medianamente tolerable antes, ahora no lo es. Así, puede llegarse a explicar la interpretación restrictiva ahora de los TCS, e incluso ir más allá, con un exceso de celo, a mi entender, por modificar cómo debe entenderse el término de Administraciones Públicas y diferenciando entre las entidades sin ánimo de lucro y las anteriores haciendo referencia al art. 39.1.b) R.D. 1445/1982 cuando este solamente menciona a las Administraciones Públicas. Y es que interpretando sistemáticamente la normativa, la única diferenciación posible entre las Administraciones Públicas y las entidades sin ánimo de lucro es entre cómo éstas deben proceder para hacer uso de los TCS: mientras el art. 39.1 R.D. 1145/1982 dice únicamente “las Administraciones Públicas que pretendan” (existencia de una

³⁰ Orden 2445/2013, de 16 de mayo, de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se regulan las subvenciones para la colaboración con los Ayuntamientos en la realización del Programa de Recualificación Profesional de Desempleados Participantes en Trabajos Temporales de Colaboración Social y se convocan subvenciones para el año 2013

³¹ Según estadísticas del SEPE, el número de adscripciones en colaboración social en España (según año): 7.294 (año 2000); 7.351 (2001); 6.473 (2002); 5.070 (2003); 4.075 (2004); 4.559 (2005); 4.954 (2006) 4.696 (2007); 5.186 (2008); 4.558 (2009); 3.913 (2010); 4.066 (2011); 4.538 (2012); 9.767 (2013). La ratio de uso efectivo en España no supera al 1%; sin embargo, el uso (absoluto y relativo) de los trabajos de colaboración social tienden a concentrarse en ciertas Comunidades Autónomas, sobresaliendo la Comunidad de Murcia.

³² En este sentido, el Borrador Plan Anual de Empleo de 2014 se prevé que seis comunidades autónomas (Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Madrid y Murcia) incluyan entre los objetivos prioritarios de sus políticas activas de empleo para 2014 los “trabajos temporales de colaboración social”. REQUENA AGUILAR, Ana, *Seis comunidades quieren aumentar el uso de parados en servicios públicos como “voluntarios”*, eldiario.es, 27/04/2014.

pretensión/demanda únicamente por parte de las Administraciones Públicas), el art. 213.3 LGSS, único artículo del conjunto de normativa sobre los trabajos de colaboración social donde se menciona las entidades sin ánimo de lucro, habla de “[l]a entidad gestora promoverá la celebración de conciertos con Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro” (promoción por parte de una entidad gestora y no de las entidades sin ánimo de lucro). Si se atiende a esta sutil diferencia, debería interpretarse que las entidades sin ánimo de lucro no podrían ser demandantes, sino que se les exige un papel más bien pasivo, en el sentido que será la entidad gestora quien tenga la iniciativa de que las mismas hagan uso de los perceptores de la prestación por desempleo para los TCS.

Pero aquello más importante, independientemente de las valoraciones que merezca el cambio de doctrina, es que, si bien las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2013 han supuesto definir restrictivamente el contorno de la institución de los TCS, no han permitido definir y establecer los límites en cómo deben realizarse éstos en el día a día: límites externos mejor definidos, límites internos indefinidos.

Resulta entonces prioritario para otorgar seguridad jurídica una sola norma (ley) que establezca todo el régimen jurídico de los TCS: el contenido sustancial de los TCS; los derechos (incluida una lista de “*numerus apertus*”³³ de supuestos en los que se entiende “renuncia motivada”) y obligaciones del participante; las obligaciones y limitaciones (incluido el poder de dirección y “*ius variandi*”) de las Administraciones Públicas y de las entidades sin ánimo de lucro; las funciones de la entidad gestora (incluido en cómo se informa y elige mediante un procedimiento reglado a los participantes, tanto a los potenciales como finalmente los seleccionados) y el régimen sancionador. Además, podría volverse a incluir una cláusula de duración máxima de los trabajos de colaboración social, como estaba establecido antes de la reforma introducida por el Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio (en ese caso era de 5 meses).

Pero para poder llegar a la aprobación de esta futurible ley es imprescindible, de una vez por todas, definir un modelo de *workfare* para España³⁴: ¿para qué y por qué ahora los

³³ Una propuesta de esta podría ser: “no estará obligado a la participación del “programa de *workfare*” la persona que recibiera la prestación por desempleo que acredite cualquiera de las siguientes circunstancias: que el programa suponga su cambio de residencia habitual del participante, que tenga una enfermedad grave, ser mujer embarazada, tener a cargo a una persona dependiente, poderse acoger al acceso de jubilación anticipada, estar realizando estudios a tiempo completo que tengan como objetivo mejorar su empleabilidad, cualquier otra circunstancia que por su especial naturaleza, gravedad o por existencia de fuerza mayor no permita conseguir los objetivos o el seguimiento habitual del “programa de *workfare*”.

³⁴ O, alternativamente, a falta de éste, modelos diferenciados de *workfare* en las Comunidades Autónomas, las cuales necesitarían tener mayor competencia legislativa tanto en materia de políticas activas como pasivas de empleo. En este sentido, debe señalarse que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de abril de 2013 (STC 104/2013- BOE-A-2013-5447 - «BOE» núm. 123, de 23 de

TCS en España? ¿Qué otros programas de *workfare* pueden o deben ser implementados en España? ¿Con qué objetivos? ¿Desarrollar mecanismos que favorezcan la responsabilidad individual? ¿Prevenir la exclusión social? ¿Mejorar la oferta en el mercado de trabajo (mejora del nivel de empleabilidad) y reducir la presión en el presupuesto público? ¿Qué grado de paternalismo debe tener el *workfare* en España en el marco de las políticas activas de ocupación? He aquí pues un debate público no afrontado en España con profundidad, claridad y rigor, y al que debería estar abocada a abordar con y por una alta tasa de desempleo, con un fuerte componente estructural.

mayo de 2013, páginas 260 a 292 -Recurso de inconstitucionalidad núm. 2095-2004 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social- Magistrado Ponente: D. Luis Ignacio Ortega Álvarez) declaró inconstitucional y nulo el precepto que atribuye la imposición de sanciones que afecten a las prestaciones por desempleo a un órgano estatal, el Servicio Público de Empleo Estatal. Actualmente, la competencia sancionadora es de las Comunidades Autónomas³⁴.