
Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR
*Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: empleo público local; reforma laboral; despidos económicos en sector público; administración local; negociación colectiva; empresas públicas.

Keywords: local public employment; labor reform; dismissals for economic reasons; collective bargaining in the public sector.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; PANORAMA DOCTRINAL 2014.—II. SEGUIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DESPIDO COLECTIVO EN EL ÁMBITO PÚBLICO MUNICIPAL: 1. En cuanto a la concurrencia de causa económica en los despidos colectivos: alcance de la insuficiencia presupuestaria. 2. En cuanto al procedimiento: alcance del deber de negociar. 3. En cuanto a la prioridad de permanencia: 3.1. Alcance de la determinación de los trabajadores afectados. 3.2. Preferencia en el cese de los trabajadores indefinidos no fijos.—III. EFECTOS DE LA AMORTIZACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DESEMPEÑADOS POR TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS DE PLANTILLA Y POR TRABAJADORES INTERINOS POR VACANTE.—IV. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DE LA COLABORACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO AUTONÓMICO Y LOCAL: CAMBIOS JURISPRUDENCIALES QUE HAN MOTIVADO CAMBIOS NORMATIVOS.

I. INTRODUCCIÓN: PANORAMA DOCTRINAL 2014

En el presente Informe sectorial referido a la anualidad 2014, se pretende dar noticia de alguna de las cuestiones de mayor interés en el ámbito del empleo público local relativas a novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales que han tenido lugar durante el año correspondiente.

Como ya viene siendo constante en los últimos informes, las medidas de reorganización o de reestructuración de personal en los entes locales ocupan un papel protagonista y en este sentido es importante seguir la evolución de dichas medidas en lo concerniente a la resolución judicial de las que han planteado conflicto jurídico. De hecho, durante

el año 2014 se han dictado por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo sentencias que resuelven cuestiones debatidas sobre empleo público, en particular acerca de la aplicación de despidos colectivos en las Administraciones públicas y la extinción de contratos temporales que han tenido lugar en el ámbito local. Es fundamental tener en cuenta dicha jurisprudencia porque, como se verá, algunas de las sentencias corrigen doctrina y otras sentencias son igualmente importantes por ser las primeras dictadas en aplicación de los cambios legales introducidos en materia de empleo público.

Así pues, este será uno de los núcleos temáticos del presente informe. Junto a él igualmente se analizan las previsiones legales relativas a la figura de la colaboración social, introducidas por el legislador precisamente como reacción frente a los cambios de doctrina jurisprudencial en la materia. La cuestión tampoco es nueva en estas páginas pues ya en anteriores informes se viene dando cuenta de la evolución jurisprudencial y de los problemas que plantea el recurso a la colaboración social en el ámbito local.

Al propio tiempo, es destacable el hecho de que desde el punto de vista doctrinal, estas cuestiones a las que hacemos referencia hayan sido objeto de análisis. Así, muchas de las novedades normativas y jurisprudenciales habidas durante la anualidad 2014 han sido objeto de estudio doctrinal.

Por lo que respecta a las novedades jurisprudenciales en materia de contratación temporal, irregularidades y extinción de los contratos temporales en los entes públicos, puede verse el comentario de A. ESTEBAN MIGUEL, «La amortización de plazas en la administración pública no extingue los contratos de interinos por vacante y de indefinidos no fijos», publicado en *Revista de Información Laboral*, núm. 9/2014, pp. 147 y ss. Analiza las novedades en la interpretación judicial de la materia y aunque es un comentario a la *STS de 24 de junio de 2014 (rec. 217/2013)*, que declara nulos los despidos de la Universidad Politécnica de Madrid, trata de una cuestión de fuerte incidencia en el ámbito local.

Con anterioridad, sobre ese mismo asunto, es decir, sobre los cambios jurisprudenciales en la extinción de los contratos de los trabajadores indefinidos no fijos de plantilla, la que suscribe el presente informe analiza el asunto en «La extinción del contrato indefinido no fijo fundada en la amortización de plazas en las Administraciones públicas», publicado en la *Revista de Información Laboral*, núm. 4/2014, pp. 234-239. La misma autora, también analizó las «Restricciones normativas al encadenamiento de contratos: Problemas de la contratación temporal en las Administraciones Públicas», en las pp. 69-80 de la obra colectiva: *Las reformas laborales y de Seguridad Social* [I. GARCÍA PERROTE y J. R. MERCADER UGUINA (dirs.)], publicada por Lex Nova-Thomson Reuters, 2014; y también el «Despido por causas objetivas del trabajador con el contrato suspendido en un contexto de reestructuración del sector público empresarial autonómico», publicado en la *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 164/2014, pp. 291-299. Igualmente, sobre la figura del trabajador indefinido no fijo puede verse el trabajo de A. SELMA PENALVA, «El trabajador indefinido no fijo», en la revista *Relaciones Laborales*, núm. 11/2014.

En lo tocante a las monografías, E. DESDENTADO DAROCA, en la colección de materiales docentes de la editorial Bomarzo, ha publicado en 2014 un completo manual: *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas*. Se trata de una aportación actualizada que ayuda a conocer y entender una materia que, pese a su importancia, permanece en tierra de nadie.

Determinados aspectos del empleo público laboral, como aquellos relativos a la clasificación, la movilidad, la jornada o las modificaciones de condiciones de trabajo en el empleo público, son analizados por R. Y. QUINTANILLA NAVARRO desde el punto de vista de la flexibilidad interna en su monografía *La flexibilidad interna en el empleo público laboral*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2014.

Destacamos también, por la importancia de las funciones directivas en la administración local y la trascendencia que tienen en el ámbito local los cambios normativos adoptados para el ámbito de la AGE en materia de estructura retributiva así como de indemnizaciones, el comentario de J. F. GRANADOS RODRÍGUEZ, «El directivo público en la Administración local de régimen común (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía/Granada de 28 de julio de 2014, rec. núm. 449/2013)», publicado en la *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 380/2014, pp. 189-193.

II. SEGUIMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE DESPIDO COLECTIVO EN EL ÁMBITO PÚBLICO MUNICIPAL

A lo largo del año 2014 se ha ido conociendo un número importante de sentencias que dictadas en Unificación de Doctrina, resuelven controversias planteadas con ocasión de procedimientos de despidos colectivos en entidades locales. De modo que en este momento es posible destacar algunas cuestiones de entre las muchas que se pueden considerar en torno a los despidos económicos en este ámbito del sector público.

Como es sabido, la DA 20.^a del Estatuto de los Trabajadores establece que el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción del personal laboral al servicio del sector público se efectuará de conformidad con lo dispuesto en los arts. 51 y 52.c) del ET. Esta disposición diferencia dos tipos de entidades públicas, las Administraciones públicas y entidades asimiladas conforme al art. 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, y las restantes entidades del sector público. Igualmente es sabido que las entidades que integran la Administración local pertenecen a ese primer ámbito, al de las administraciones públicas en sentido estricto, para el cual, la DA 20.^a ET en sus párrafos 2.º y 3.º, establece un régimen de despido colectivo con particularidades que se ha desarrollado en el Capítulo II del Título III del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, que contiene el Reglamento de los Procedimientos de Despido Colectivo.

Las sentencias habidas sobre esta materia y en este ámbito a lo largo de la anualidad 2014 se pueden agrupar en torno a las principales especificidades previstas en la normativa anteriormente señalada que son tres: definición de las causas económicas en

el ámbito público, especialidades en el procedimiento de los despidos colectivos en la administración pública local y aplicación de la prioridad de permanencia de los trabajadores fijos de plantilla en la determinación de los trabajadores afectados por el despido.

1. En cuanto a la concurrencia de causa económica en los despidos colectivos: alcance de la insuficiencia presupuestaria

La DA 20.^a ET y el art. 35.3 del Reglamento, especifican las causas del despido colectivo en este ámbito, delimitando las causas económicas y eliminando la existencia de causas productivas en los despidos económicos de las Administraciones públicas propiamente dichas, como la Administración local. Así, la causa económica es «una situación sobrevenida y persistente de insuficiencia presupuestaria para la financiación de los servicios públicos correspondientes». En todo caso, se entenderá que la insuficiencia presupuestaria sobrevenida es persistente si se produce durante tres trimestres consecutivos. La anterior definición legal se completa con lo dispuesto reglamentariamente en el art. 35.3.2.º del Real Decreto 1483/2012 que toma en consideración la concurrencia de dos circunstancias: el déficit presupuestario y la minoración de créditos.

La insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente se invocó en el caso del despido colectivo de 176 trabajadores del Ayuntamiento de Estepona, que en un principio fue declarado ajustado a Derecho en suplicación por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, pero sobre el cual la *STS de 2 de diciembre de 2014 (rec. 97/2013)* ha declarado la nulidad de actuaciones, casando y anulando la sentencia de instancia al haberse rechazado una prueba pericial propuesta por la parte actora. En todo caso, los datos que se desprenden de los hechos probados recogidos en la sentencia ponen de manifiesto que la sobredimensión de los trabajadores alcanzaba cifras espectaculares: 1.362 trabajadores del ayuntamiento, de los cuales sólo 225 eran funcionarios. Los gastos de personal representaban el 85 por 100 de la recaudación ordinaria del ayuntamiento.

Por otra parte, la apreciación de la concurrencia de causas económicas y organizativas en el despido colectivo del Ayuntamiento de Totana, que ha sido declarado ajustado a Derecho por la *STS de 2 de diciembre de 2014 (rec. 29/2014)*, ha permitido realizar un análisis pormenorizado de la definición normativa de las causas económicas. Así, partiendo de las particulares circunstancias económicas que motivaron el despido de 35 trabajadores, el Tribunal examina si concurren las causas económicas, analizando el endeudamiento y la noción de «persistencia» y de «déficit». Por ejemplo se destaca cómo el endeudamiento de 91 millones de euros no puede calificarse sólo como consecuencia del déficit de los últimos años. Es relevante, asimismo, la referencia que se hace al Plan de Ajuste aprobado por el ayuntamiento con el fin de paliar la situación económica en la que se encontraba.

Como es sabido, los Planes de Ajuste fueron previstos en el art. 7 del Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago

a proveedores de las entidades locales. Mediante Orden HAP/537/2012 se aprobó posteriormente un Modelo de Plan de Ajuste que dentro del apartado dedicado a los ajustes propuestos, y entre las medidas descritas expresamente, contempla como Medida 1: «Reducción de costes de personal (reducción de sueldos o efectivos)».

La existencia de Planes de Ajuste es una constante en los despidos colectivos de las entidades locales, al igual que en el caso de Totana, también se analizan las medidas adoptadas dentro de un Plan de Ajuste en el supuesto del Ayuntamiento de Gáldar en que se produjo el despido de 46 trabajadores. La *STS de 16 de abril de 2014 (rec. 57/2013)* declaró ajustado a Derecho el despido porque queda acreditada la concurrencia de una situación de insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente. En este asunto se plantean además otras cuestiones muy interesantes, tales como la influencia de la previa existencia (DT 1.^a del Convenio Colectivo del Personal Laboral del Ayuntamiento de Gáldar), de unos «compromisos de funcionarización» que motivaron el recurso y la solicitud de declaración de nulidad de la decisión extintiva del consistorio, por vulneración del derecho fundamental a acceder a la función pública, citando el art. 23.2 CE.

Pero, sobre los compromisos de funcionarización, la Sala afirma que «En realidad, más que un derecho —una expectativa de derecho—, no puede suponer un valladar a que la empresa, de concurrir causa legal suficiente, pueda extinguir el contrato de trabajo de dichos trabajadores, no habiéndose acreditado que, en el momento de tomar la medida extintiva, el citado proceso de selección cuando menos se hubiera iniciado».

Otro asunto destacado de la *STS de 16 de abril de 2014 (rec. 57/2013)*, es el relativo a la indefinición normativa y el órgano administrativo competente para la adopción de los acuerdos en los ayuntamientos. Conforme a lo dispuesto en el art. 21.1.*h*) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local, entre las atribuciones del alcalde está la de acordar el despido del personal laboral, sin perjuicio de que posteriormente deba dar cuenta al Pleno en la primera sesión que se celebre. Esta circunstancia de la dación de cuenta-ratificación no constaba expresamente probada en el caso, pero sí lo estaba que el alcalde, a lo largo de todo el expediente de despido colectivo había actuado representando a la Corporación y expresando la voluntad de ésta, lo que conlleva, junto con las demás consideraciones anteriores, a que el Tribunal Supremo desestimara este motivo de recurso.

2. En cuanto al procedimiento: alcance del deber de negociar

En lo relativo al procedimiento de los despidos, y en concreto a la sustanciación del periodo de consultas, el deber de negociar de buena fe y su alcance se ha planteado con ocasión de los despidos en el Ayuntamiento de la Oliva. La STSJ Canarias de 12 de diciembre de 2012 declaró la nulidad de los despidos, y en ella se señala que la Corporación tenía ya decidido despedir a 46 trabajadores «y de ahí ya no se movió», obviando cuantas soluciones alternativas le presentaron los sindicatos «sin debate suficiente y sin auténtica voluntad de ceder». Pero la *STS de 18 de febrero de 2014 (rec. 59/2013)*, sobre

esta cuestión declara que: «La ley establece una obligación de negociar, no de llegar a un acuerdo, y que, en este caso, gran parte de las propuestas formuladas por la representación de los trabajadores eran de difícil, si no imposible, asunción. En la presente sentencia se considera que aunque la respuesta de la administración local no suponga variación respecto a su posición inicial, “por su condición de Administración pública, [...], tiene más dificultades jurídicas para negociar gran parte de las referidas medidas”».

3. En cuanto a la prioridad de permanencia

3.1. Alcance de la determinación de los trabajadores afectados

En lo tocante a la determinación de los trabajadores afectados por el despido y en cuanto a los criterios de afectación, puede verse el supuesto planteado con ocasión de los despidos en el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera. En un principio, la STSJ Andalucía (Sevilla) de 20 de marzo de 2013 declaró el despido no ajustado a Derecho. En ella se afirma que la determinación de los trabajadores afectados se hizo a juicio subjetivo del técnico o el delegado. La utilización del criterio de evaluación continua (según el cual los responsables de cada delegación debían determinar qué trabajadores tenían mayor competencia técnica, formación, experiencia o polivalencia, y por exclusión se extinguiría el contrato de los que reunieran en menor medida estos criterios), no estaba lo suficientemente objetivado.

Sin embargo, la *STS de 25 de junio de 2014 (rec. 198/2013)*, declara el despido ajustado a Derecho porque el control de la dimensión colectiva del sistema de selección y criterios de selección (*ex art. 124 LJS*) no comprende el control de las desviaciones que se hayan podido producir a la hora de aplicar los criterios generales en los despidos concretos. El Tribunal Supremo resuelve que «es un asunto de prueba, que deberá determinarse en los procedimientos individuales que en su caso inicien los trabajadores afectados en los Juzgados de lo Social». Declara que en el supuesto de despido del Ayuntamiento de Jerez, y dada la concurrencia de las causas económicas alegadas, «se desprende incuestionablemente la concurrencia de la causa económica» prevista en la legislación laboral».

3.2. Preferencia en el cese de los trabajadores indefinidos no fijos

El caso de la Diputación Provincial de Ourense resuelto por *STS de 23 de mayo de 2014 (rec. 179/2013)*, permite analizar cómo la exigencia de igualdad de trato exige que nos encontremos ante situaciones «sustancialmente iguales». Y cómo esta exigencia de igualdad de situaciones no puede sostenerse que concorra entre los que la jurisprudencia ha venido en considerar «trabajadores indefinidos no fijos» y los «trabajadores fijos». «No existe tal igualdad porque los primeros son trabajadores contratados sin cubrir las exigencias que la propia Constitución requiere para el ingreso en la función pública como

es que el ingreso se produzca a través de un procedimiento sujeto a las exigencias de igualdad, mérito y capacidad —art. 103.3 de la CE— de donde deviene que su estatuto jurídico sea distinto del de los fijos propiamente dicho que al haber accedido a la función pública conforme a las exigencias constitucionales gozan de una situación de empleo público con todas las garantías».

III. EFECTOS DE LA AMORTIZACIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO DESEMPEÑADOS POR TRABAJADORES INDEFINIDOS NO FIJOS DE PLANTILLA Y POR TRABAJADORES INTERINOS POR VACANTE

Durante el año 2014 han seguido produciéndose novedades en torno a las vías de extinción de los contratos de trabajo de los denominados trabajadores indefinidos no fijos de plantilla, tal como cabía esperar pues se trata de una figura polémica que ha estado rodeada de contradicciones desde su creación jurisprudencial.

Como se analizó en el Informe Sectorial correspondiente al año 2013, el Tribunal Supremo había declarado en *STS (Sala 4.ª) de 22 de julio de 2013 (rec. 1380/2012)* dictada en Sala General, que la extinción del contrato del trabajador indefinido no fijo, se podía producir no sólo debido a la cobertura reglamentaria del puesto de trabajo, sino también en los supuestos en los que el puesto desempeñado fuera amortizado por la administración empleadora. Dicha sentencia iba acompañada de un voto particular que suscribieron seis magistrados de la Sala, poniendo de manifiesto la existencia de fuertes discrepancias en torno a esta cuestión. En el voto particular se argumentaba que la extinción del contrato indefinido no fijo sólo podía producirse por la cobertura reglamentaria de la plaza, pero no por la vía de la amortización. La amortización de las plazas constituye una causa legal de extinción de los contratos cuyo régimen jurídico se contiene en los arts. 51 y 52 ET y es a ellos a los que habrá que acudir siempre que se trate de amortización y no de cobertura reglamentaria del puesto de trabajo, máxime teniendo en cuenta que el contrato indefinido no fijo no se vincula a una vacante concreta.

Esta importante sentencia fue seguida de otras dictadas por el Alto Tribunal resolviendo el conflicto jurídico planteado con ocasión de las extinciones de contratos en el Ayuntamiento de Parla. En ellas se puntualiza que por el momento, habida cuenta de la fecha de la extinción contractual, no resultaba aplicable la DA 20.ª ET que regula el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público desde la redacción efectuada por la Ley 3/2012. Y así, aunque el Tribunal advierte de lo que en su día podría acordar, en aquellos momentos por razones de seguridad jurídica, entiende que debe aplicar la doctrina establecida en Sala General por la *STS de 22 de julio de 2013 (rec. 1380/2012)*, en la que se proclama que la administración pública empleadora puede amortizar los puestos de trabajo ocupados por trabajadores indefinidos no fijos sin necesidad de acudir a los arts. 51 o 52 ET.

Pues bien, ya en 2014, la doctrina ha sido rectificada mediante la *STS de 24 de junio de 2014 (rec. 217/2013)* que declara que la amortización de la plaza, tanto en el

contrato indefinido no fijo, como en el contrato de interinidad por vacante, no conlleva la automática extinción de la relación laboral, sino que habrá que acudir a los procedimientos previstos para el despido objetivo y el despido colectivo (arts. 51 y 52 ET) y el trabajador tendrá derecho a la indemnización legalmente prevista en estos supuestos. La controversia que se dirime en la STS de 24 de junio de 2014 se plantea con ocasión de los despidos en la Universidad Politécnica de Madrid cuando procedió a la extinción de 145 puestos de personal funcionario y de 156 puestos de trabajo de personal laboral interino por vacante mediante la modificación de la RPT por el Consejo de Gobierno de la Universidad. A esta cuestión hemos hecho referencia al dar cuenta de los comentarios doctrinales de interés sobre la materia entre los que se encuentra aquel que analiza la mencionada sentencia dictada por el Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo resuelve el recurso de casación estimando la nulidad del despido colectivo, apreciando que no es suficiente la aprobación de una RPT que conlleva la amortización de puestos de trabajo, para extinguir los contratos de trabajo de interinos por vacante ni de indefinidos no fijos. El cambio de doctrina se apoya en la entrada en vigor de la DA 20.^a del ET que determina que se apliquen los arts. 51 y 52.c) ET al personal laboral de la Administración. Los argumentos del Tribunal en la sentencia pueden agruparse en torno a un primer argumento como es el que en el último párrafo de la disposición adicional mencionada, se contempla la prioridad de permanencia del personal fijo, entendiendo que se hace por contraposición al personal interino por vacante e indefinidos no fijos. Dicha disposición adicional literalmente determina que «tendrá prioridad de permanencia el personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto, cuando así lo establezcan los entes, organismos y entidades a que se refiere el párrafo anterior». Nada se puede discrepar de la inclusión de los indefinidos no fijos a los procedimientos de despido colectivo, la propia sentencia argumenta que «la aplicación de esta nueva normativa a los trabajadores denominados indefinidos no fijos es indudable porque la extinción de los contratos de este tipo es computable al efecto de considerar el despido, como colectivo, conforme al penúltimo párrafo del citado art. 51.1 del ET que excluye del cómputo las extinciones de contratos temporales que se produzcan con arreglo al art. 49.1.c) del citado texto legal». No obstante, más discrepancias puede encontrar el acomodo en dicha tesis de los interinos por vacante, donde la nota característica es la vinculación del contrato de interinidad a la plaza vacante ocupada, pero que el Tribunal incluye también dentro del cómputo de los trabajadores para determinar la extensión como colectivo de un despido, cuando esta es amortizada sin llegar a proceder a su provisión por los mecanismos legales oportunos respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El segundo de los argumentos utilizados por el Tribunal para considerar el cambio de doctrina, afecta a la consideración de la naturaleza del contrato de interinidad por vacante. Al entender el Tribunal que la Administración tampoco puede extinguir el contrato de interinidad por vacante sin acudir a los arts. 51 y 52 ET, se refiere a la propia naturaleza del contrato y su contenido esencial. Así las cosas, determina que en

los contratos de interinos por vacante nos encontramos ante una obligación a plazo o a término de los arts. 1.125 y ss. del CC, y no ante una obligación sujeta a condición resolutoria explícita o implícita, como se entendía en la doctrina anterior, ya que las obligaciones condicionales, reguladas en los arts. 1.113 y ss. del CC dependen de la realización de un hecho que es incierto, es decir que no sabe si va a ocurrir o no. En este supuesto, la ocupación de la plaza tras finalizar el proceso de selección reglamentario que pondrá fin a la relación laboral, se trata de un plazo indeterminado pero que, como legalmente se establece, llegará. Es por todo esto que la extinción del contrato sin que se produzca la ocupación de la plaza se considera una terminación anticipada que debe ser fundada y respetar los procedimientos de los arts. 51 o 52 ET. A mayor abundamiento, el Tribunal considera que en el caso de entenderse que estamos ante un contrato condicional, al producirse la amortización de la plaza, «esa condición resolutoria sería nula, conforme a los arts. 1.115 y 1.256 del CC, pues su validez equivaldría a dejar al arbitrio de una de las partes la terminación del contrato, lo que no es correcto, según esos preceptos».

La obligación de acudir a los mecanismos del ET para extinguir el contrato de trabajo por amortización de la plaza por parte de la Administración supone una mayor protección al trabajador de las decisiones unilaterales del empleador que impliquen la extinción de su relación laboral. El Tribunal entiende «que nos encontramos ante un acto de la empleadora que supone la extinción de un contrato temporal antes de que llegue su vencimiento, lo que supone un perjuicio para la otra parte que ve truncadas sus expectativas de empleo, incluso de ganar en concurso la plaza que ocupa. Este daño debe ser indemnizado, lo que en nuestro derecho del trabajo se hace mediante el abono de las indemnizaciones tasadas que establecen para caso los arts. 51, 52 y 56 del ET y en los procedimientos establecidos al efecto».

IV. CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DE LA COLABORACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO AUTONÓMICO Y LOCAL: CAMBIOS JURISPRUDENCIALES QUE HAN MOTIVADO CAMBIOS NORMATIVOS

Durante el año 2014 se ha ratificado también el cambio de criterio de la doctrina casacional en materia de colaboración social. Éste estriba en que la exigencia de temporalidad debe ir 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. La colaboración social, a pesar de su naturaleza diferenciada con respecto a la contratación temporal, no ha dejado de plantear problemas en torno a la delimitación y aplicación de la norma jurídica. En el ámbito nuclear de las administraciones públicas propiamente dichas, se ha constatado en los últimos años, y así lo venimos poniendo de manifiesto, el aumento de este tipo de fórmulas que pueden ser importantes en términos de utilidad social pero que, al propio

tiempo, como decíamos, representan además una vía de provisión de mano de obra para las entidades públicas en un momento de restricción a la incorporación de nuevos empleados.

Se trata, como es sabido, de una cuestión que ya estaba prevista en 1980; el art. 6 de la Ley 51/1980 Básica de Empleo posibilitaba la contratación temporal de los trabajadores perceptores de prestaciones por desempleo, siendo la retribución de los mismos una cantidad que se componía de la prestación económica correspondiente por desempleo completada por la Administración hasta el importe total de la base para el cálculo de la prestación, garantizándose en todo caso el 100 por 100 del SMI vigente en cada momento (arts. 38.4 del Real Decreto 1445/1982 y 10.1.b) de la Ley 31/1984). Ya entonces la jurisprudencia entendió que estos trabajos temporales de colaboración social no constituían una relación laboral, sino que se trataba de una modalidad específica del régimen jurídico de la prestación por desempleo y que por ello, «nunca podrán convertirse en relaciones de carácter indefinido» (SSTCT de 26 de enero de 1987 y de 19 de febrero de 1987).

Y hemos llegado hasta la actualidad contando con una prestación de servicios que se puede exigir a los desempleados y en virtud de la cual, además de la cuantía económica de la prestación por desempleo que les corresponda, percibirán una cantidad adicional en tanto realizan estos trabajos de colaboración social para las Administraciones públicas. Pero ello supone para las administraciones, por otro lado, la posibilidad de obtener prestaciones de servicios con un menor coste.

Dispone el art. 213.3 de la Ley General de Seguridad Social, que «los trabajos de colaboración social que la entidad gestora puede exigir a los perceptores de prestaciones por desempleo, no implicarán la existencia de relación laboral entre el desempleado y la entidad en la que se presten dichos trabajos, manteniendo el trabajador el derecho a percibir la prestación o el subsidio por desempleo que corresponda». En el precepto se excluye toda posibilidad de existencia de relación laboral entre la Administración pública destinataria de los trabajos de colaboración social y el desempleado que preste dichos trabajos.

En los arts. 38 y 39 del Real Decreto 1445/1982, de 15 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo, se condiciona la validez de la colaboración social a la concurrencia de ciertos requisitos: primero, que los trabajos realizados sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad, segundo que tengan carácter temporal y duración máxima hasta el periodo que le falte al trabajador por percibir la prestación o subsidio por desempleo reconocido, tercero que no suponga un cambio de residencia habitual del trabajador, y cuarto que coincida con las aptitudes físicas y formativas del trabajador desempleado.

La Sala 4.^a había venido sosteniendo que los preceptos legales aplicables excluyen de «forma clara y tajante toda posibilidad de existencia de relación laboral entre la Administración pública destinataria de los trabajos de colaboración social y el desempleado que preste dichos trabajos y la falta de tal carácter laboral, impide que el cese sea calificado

de despido» (STS de 11 de diciembre de 2008, rcud. 69/08, y también en las SSTS de 24 de abril de 2000, rcud. 2864/99; 30 de abril de 2001, rcud. 2155/00; 9 de mayo de 2011, rcud. 2928/10, y 24 de noviembre de 2011, rcud. 4743/10).

La novedad se produjo a finales del año 2013, cuando después de este abundante número de sentencias que reiteraban que la vinculación a una Administración pública para la realización de una obra social durante un tiempo limitado, aunque sea en desarrollo de una función que pueda considerarse normal en la Administración, tenía *ex lege* un carácter temporal y no puede tener una duración mayor a la que le falte al trabajador por percibir en la prestación o subsidio por desempleo que se le hubiera reconocido, el Tribunal Supremo rectificó en parte su doctrina.

En efecto, las analizadas SSTS (Sala 4.^a) de 27 de diciembre de 2013 (rcud. 217/2012, 2798/2012 y 3214/2012) del Pleno de la Sala a las que nos referimos en el informe de 2013, concluían que esa doctrina debía ser rectificada: «La rectificación es necesaria porque la temporalidad que define en términos legales el tipo contractual no está en función de la duración máxima del vínculo, que se relaciona con la de la prestación de desempleo, sino que debe predicarse del trabajo objeto del contrato. En efecto, lo que dice el art. 213.3 de la 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. Y ello es así aunque el Reglamento dijera otra cosa, pues, obviamente, no puede contradecir a la ley».

En aquellos casos en los que los servicios prestados se corresponden con las actividades normales y permanentes de la Administración demandada sin que se haya justificado ningún hecho determinante de temporalidad y habiéndose mantenido la relación durante más de dos años a partir de sucesivas prórrogas, la contratación efectuada no tiene amparo en el art. 213.3 LGSS, ni en el Real Decreto 1445/1982 y, en consecuencia, no juega la exclusión de laboralidad prevista en el primero de tales preceptos y, al no existir tampoco causa válida de temporalidad, la denuncia extintiva formulada por la empresa constituye un despido improcedente.

Llegado el año 2014 y ante la ratificación del analizado cambio de doctrina judicial, la DF 2.^a del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, contiene una previsión *ad hoc*. Según la misma, 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 art. 213 de la Ley General de la Seguridad Social y que continúen desarrollando dicha actividad a la entrada en vigor del 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.

Así, se establece la continuidad de las actividades de colaboración social con las Administraciones públicas desempeñadas por perceptores de prestaciones de desempleo.

Se trata de una medida derivada del cambio de jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el tipo de actividades de colaboración que pueden desarrollar los perceptores de prestaciones de desempleo para las Administraciones públicas. En la propia EM de la norma se señala que la Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha 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 art. 213 del Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social.

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. En esta modificación normativa concurre 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.

La propia justificación de la medida legal encierra en sí misma el reconocimiento de que este tipo de prestaciones de colaboración social de los desempleados han venido representando para las administraciones un aporte extra de mano de obra en tiempos de restricciones presupuestarias.