

Grado en Derecho
Trabajo de final de Grado (21067)
Curso académico 2012-2013

**LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL EN
ESPAÑA EN EL MARCO DEL WORKFARE**
ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

Oriol Cremades Chueca
67546

Tutor del trabajo:
Manuel Luque Parra



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD

Yo, *Oriol Cremades Chueca*, certifico que el presente trabajo no ha sido presentado para la evaluación de ninguna otra asignatura, ya sea en parte o en su totalidad. Certifico también que su contenido es original y que soy su único autor, no incluyendo otro material anteriormente publicado o escrito por otras personas salvo en aquellos casos indicados a lo largo del texto.

Como autor de la memoria original de este Trabajo Final de Grado autorizo la UPF a depositarla y publicarla en el e-Repository: Repositori Digital de la UPF, <http://repositori.upf.edu>, o en cualquier otra plataforma digital creada por o participada por la Universidad, de acceso abierto por Internet. Esta autorización tiene carácter indefinido, gratuito i no exclusivo, es decir, soy libre de publicarla en cualquier otro lugar.

Oriol Cremades Chueca
Barcelona, 14 de junio de 2013

RESUMEN

A pesar de la amplia y rápida expansión e implantación de las políticas de *workfare* a partir de la década de 1980, en España su único reflejo son los trabajos de colaboración social. Una comprensión teórica del concepto de *workfare* conjuntamente con un análisis jurídico de los trabajos de colaboración social debe permitir obtener una evaluación crítica y proponer *lege ferenda* en esta materia.

Palabras clave: trabajos de colaboración social, *workfare*, bienestar social, paro, políticas activas de ocupación, prestación por desempleo, Administraciones Públicas, obligatoriedad, empleabilidad, España, *lege ferenda*.

ABSTRACT

Despite the widespread and rapid expansion and implementation of the workfare policies since the 1980s, in Spain its only reflection is the social collaboration work. A jointly theoretical insight of the concept of workfare and a legal analysis of the social collaboration work must make possible to obtain a critical evaluation and *lex ferenda* in this matter.

Key words: social collaboration work, workfare, social welfare, unemployment, active employment policies, unemployment benefits, Public Administrations, binding, employability, Spain, *lex ferenda*.

LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA EN EL MARCO DEL WORKFARE ANÁLISIS, EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

1-OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	4
2-EL <i>WORKFARE</i> COMO MARCO TEÓRICO DE LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA	5
2.1 El concepto de <i>workfare</i>	5
2.2 Las causas últimas de la implementación de políticas de <i>workfare</i> y sus factores distintivos	6
2.3 Perspectivas de la literatura sobre el <i>workfare</i>	10
3-EL <i>WORKFARE</i> EN ESPAÑA: LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL	11
3.1 Marco jurídico y rasgos genéricos	11
3.2 La actividad en los trabajos de colaboración social	12
3.3 El desempleado como sujeto de los trabajos de colaboración social	17
3.3.1 El papel del desempleado en la normativa de los trabajos de colaboración social	18
3.3.2 Datos empíricos del perfil del desempleado en los trabajos de colaboración social	22
3.4 Las Administraciones Públicas en los trabajos de colaboración social	24
3.4.1 Las Administraciones Públicas en la normativa de los trabajos de colaboración social	24
3.4.2 Datos empíricos sobre el uso de los trabajos de colaboración social	26
4-EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL	33
4.1 Valoración crítica de la normativa de los trabajos de colaboración social	33
4.2 Valoración crítica del uso de los trabajos de colaboración social	34
5-PROPUESTAS DE CAMBIO DE LA POLÍTICA DE <i>WORKFARE</i> EN ESPAÑA	36
5.1 Cuestiones previas	36
5.2 Cuatro propuestas de modelo de política de <i>workfare</i> : restringir, liberalizar, reformar y dualizar	37
5.3 Una propuesta de implementación de la política de <i>workfare</i> en España	40
6-CONCLUSIONES	41
7- NORMATIVA, BIBLIOGRAFÍA Y PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES	43
7.1 Normativa	43
7.2 Bibliografía	44
7.3 Pronunciamentos judiciales	46

1-OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El paro, por sus múltiples efectos económicos y sociales, es en las economías capitalistas una de las variables sobre la que los gobiernos de los Estados intentan intervenir, tanto directa como indirectamente. Una eficaz y eficiente gestión de las políticas públicas de ocupación y de las prestaciones por desempleo parece haber devenido imprescindible.

Este trabajo aborda la política pública del *workfare* (condicionamiento de la obtención de la prestación por desempleo a la realización de una actividad relacionada con el trabajo) en su dimensión teórica y los trabajos de colaboración social como máximo exponente de la misma en España.

Los objetivos de este estudio son, fundamentalmente, cuatro:

- 1) obtener una visión precisa del marco teórico en los que se desarrollan los trabajos de colaboración social: el *workfare* (2- *El workfare como marco teórico de los trabajos de colaboración social en España*)
- 2) analizar la institución jurídica de los trabajos de colaboración social presente en el ordenamiento jurídico español y, en especial, mostrar las posibles cuestiones controvertidas de éstos, tanto interpretativas como de su uso (3- *El workfare en España: los trabajos de colaboración social*)
- 3) determinar las posibles deficiencias tanto del régimen jurídico de los trabajos de colaboración social como de su uso (4- *Evaluación de los trabajos de colaboración social*)
- 4) aportar propuestas de políticas públicas basadas en el concepto de *workfare* (5- *Propuestas de cambio de la política de workfare en España*)

La metodología empleada en este estudio es jurídico-económica y, en concreto, se basa tanto en un análisis normativo, doctrinal y de pronunciamientos judiciales como el de datos y estadístico. Dada su extensión, los datos numéricos únicamente son plasmados parcialmente en el trabajo (su contenido completo se encuentra en el anexo del propio trabajo).

2-EL *WORKFARE* COMO MARCO TEÓRICO DE LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Una de las cuestiones fundamentales para poder comprender qué son los trabajos de colaboración social en España es identificar el modelo teórico en que se subscriben. Así, el marco de referencia para éstos es el concepto de *workfare*.

2.1 El concepto de *workfare*

A pesar de la inexistencia de un consenso en el término¹, dado que su utilización ha variado dependiendo del contexto histórico y geográfico², sí que se puede establecer un concepto de mínimos. De este modo, el *workfare* será definido, en este trabajo, como aquella política pública que condiciona la obtención de la prestación por desempleo a la realización de una actividad relacionada con el trabajo³.

Se pueden extraer tres características fundamentales del *workfare*:

- 1) Obligatoriedad.
- 2) Vinculación a la prestación por desempleo.
- 3) Vinculación con el trabajo.

1) Obligatoriedad

La característica de obligatoriedad debe entenderse como un condicionamiento (condición necesaria⁴) para la obtención de la prestación por desempleo y, por lo tanto, la no realización de la actividad conlleva como mínimo una penalización, ya fuere en un % durante un período determinado o a tanto alzado, en la cuantía que el desempleado recibe como prestación por desempleo. Esta obligatoriedad nace o puede entenderse como: a) un mecanismo para evitar⁵ la dependencia racional (algunas personas puede elegir depender de la prestación de desempleo⁶) o dependencia irracional (algunas personas devienen no incorporables en el

¹ LØDEMEL and TRICKEY (2000).

² PECK (1998).

³ Es una definición restrictiva de *workfare*. Una definición amplia de *workfare* sería: aquella política que condiciona la obtención cualquier tipo de prestación o subsidio asistencial por parte de una persona desempleada a la realización de una actividad relacionada con el trabajo³.

⁴ PAZ-FUCHS (2008).

⁵ BANE and ELLWOD (1994).

⁶ Este argumento corresponde al esquema teórico clásico del problema del polizón o gorrón (*free rider problem*).

mercado de trabajo por razones involuntarias a éstas y dependen por esto de la prestación de desempleo); b) un instrumento redistributivo de los desempleados a la sociedad y c) como expresión de paternalismo estatal⁷.

2) Vinculación a la prestación por desempleo

La vinculación a la prestación por desempleo permite delimitar el ámbito de aplicación del *workfare*: no será considerado *workfare* toda aquella obligación de realizar una actividad relacionada con el trabajo cuando la persona no recibe la prestación por desempleo. Quedarán excluidas del concepto *workfare*, por ejemplo, las posibles obligaciones de actividades relacionadas con el trabajo cuando la persona recibe una prestación para atender las sus necesidades esenciales⁸.

3) Vinculación con el trabajo

Bajo la expresión indeterminada de "vinculación con el trabajo" se quiere expresar que la obligación no conlleva necesariamente la realización de un trabajo, sino que puede ser obligación de formarse para reincorporarse al mercado de trabajo⁹. Además, en el caso que la obligatoriedad recaiga en la realización de un trabajo, independientemente quien sea el "usuario" (Administración Pública o ente de naturaleza privada), no conlleva la existencia de una relación laboral.

2.2 Las causas últimas de la implementación de políticas de *workfare* y sus factores distintivos

Si el concepto de *workfare* se establece como un concepto de mínimos o "paraguas" es necesario, a su vez, establecer los principales criterios o factores determinantes de las políticas de *workfare*. Y se dice "políticas de *workfare*" justamente para evidenciar que estos factores son capaces de originar modelos de *workfare* completamente opuestos, cuya elección

⁷ Una respuesta sobre cuando es justificado la imposición de una medida paternalista es la respuesta de condiciones acumulativas de GARZÓN VALDÉS (1987): sólo para incompetentes básicos y sólo con interés benevolente.

⁸ Ejemplos de esta tipología sería la Renta Mínima de Inserción o la denominada renta de garantía ciudadana (*basic income*)- www.basicincome.org The Basic Income Earth Network (BIEN)

⁹ Cierta literatura considera que la obligación de formarse como condición a mantener la obtención de la prestación de desempleo o cualquier tipo de prestación asistencial no la clasifican como *workfare* sino como política de "activación-welfare" - PÉREZ ERANSUS (2005)

o intensidad vendrá determinada por el objetivo último o causas últimas de la implementación del modelo elegido.

Los principales objetivos, no siendo excluyentes y en algunos casos interconectados, son:

- 1) Desarrollar mecanismos que favorezcan la responsabilidad individual.
- 2) Prevenir la exclusión social¹⁰.
- 3) Mejorar la oferta en el mercado de trabajo y reducir la presión en el presupuesto público.

1) Desarrollar mecanismos que favorezcan la responsabilidad individual

El desarrollo de mecanismos que favorezcan la responsabilidad individual significa que establecer una política de *workfare* conlleva la potenciación de un modelo de sociedad donde el individuo debe ser autónomo. Y en este sentido, autonomía y responsabilidad individual son dos caras de una misma moneda. Vendría justificada la imposición de *workfare* porque, si se parte de una concepción liberal de la sociedad¹¹, que se sustenta en el principio de autonomía, el principio de inviolabilidad y el principio de dignidad, aumenta la autonomía de la persona (amplía el abanico de posibilidades de una persona desempleada), repercute en beneficio de la persona y respeta la dignidad de la persona¹². De este modo, no puede pasar inadvertido que la expansión¹³ de las políticas de *workfare* haya tenido su mayor auge, tanto de implementación efectiva como de literatura académica, a partir de la segunda mitad de la década de 1980 y 1990.

2) Prevenir la exclusión social

Si en cambio el objetivo es el de prevenir la exclusión social, los factores que determinarán el modelo de política de *workfare* harán hincapié en qué personas de las que reciben la prestación por desempleo serán las elegidas para el *workfare*, teniendo en cuenta cuáles son los segmentos que por sus características (intrínsecas o extrínsecas) son más vulnerables a la pobreza, vulnerabilidad o marginación.

¹⁰ HANDLER (2004).

¹¹ NINO (1988).

¹² El respeto al principio de dignidad humana puede ser fuertemente discutible. En algunos casos se ha argumentado que el *workfare* es la nueva modalidad de esclavitud.

¹³ Un simple pero contundente ejemplo es que se mencionó el término *workfare* más veces en el año 1995 que no entre el período 1971-80 en tres de los más importantes periódicos de Estados Unidos (New York Times, Washington Post y Wall Street Journal)- PECK (1998).

3) Mejorar la oferta en el mercado de trabajo y reducir la presión en el presupuesto público

El objetivo de mejorar la oferta en el mercado de trabajo, con la mejora del nivel de empleabilidad de la persona desempleada que percibe la prestación por desempleo, y la reducción de la presión en el presupuesto público debe entenderse en el contexto del pensamiento económico que se desarrolló a partir de la crisis del petróleo de 1973. A partir de la citada crisis se puso en duda la Curva de Phillips¹⁴, ya que muchos países experimentaron altos niveles de inflación y desempleo a la vez (estanflación), y muchos economistas de reconocido prestigio¹⁵ recalcaron el papel de las políticas de oferta y de contención del gasto público frente a las políticas keynesianas que se habían desarrollado en la “Edad de Oro del Capitalismo”¹⁶. Además, se inició el debate entre la eficacia y eficiencia de las políticas pasivas de ocupación vs. las activas, y se empezó a contraponer¹⁷ el modelo de políticas de *welfare* (de raíz socialdemócrata) vs. las de *workfare*.

Una vez determinado el/los posibles/s objetivo/s del *workfare*, los principales factores o características externas distintivas¹⁸ que dan cuerpo a una determinada política de *workfare*:

- a. El modo de implantación administrativa: una política de *workfare* puede ser gestionada administrativamente de forma centralizada o descentralizada. A su vez puede darse que diferentes elementos de la política sean legislados, controlados o gestionados por diferentes Administraciones Públicas, dependiendo de la estructura interna del Estado.
- b. El alcance territorial: la implantación de una política de *workfare* puede estar limitada territorialmente, atendiendo al principio de subsidiariedad.
- c. El grupo a desempleados perceptores de la prestación por desempleo al que va dirigida: la edad y/o el sexo acostumbran a ser factores ampliamente utilizados.

¹⁴ El economista William Phillips (en *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*) estableció que existía una correlación negativa entre la tasa de desempleo y la inflación, de manera que cuando el desempleo era bajo, la inflación tendía a ser alta y al contrario que en los periodos en que el desempleo era alto, la inflación tendía a ser baja.

¹⁵ Entre ellos varios Premios Nobel de Economía: Thomas Sargent (2011), Christopher Sims (2011), Edmund Phelps (2006), Edward Prescott (2004), Robert A. Mundell (1999), Robert E. Lucas (1995), Milton Friedman (1976) y F.A. Hayek (1974)- DOMITROVIC (2011, 10th October).

¹⁶ Período socioeconómico transcurrido desde el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945 hasta la crisis del petróleo de 1973.

¹⁷ HOLDEN (2003) y MARTÍNEZ LÓPEZ (2008).

¹⁸ LØDEMEL and TRICKEY (2000).

También resulta importante la formación y/o sector en que se había trabajado anteriormente.

- d. El contenido sustancial de la actividad relacionada con el trabajo a realizar: se distingue entre aquella actividad formativa o aquella puramente de trabajo. En esta última cabe distinguir: 1) entre si dicho trabajo se presta para las Administraciones Públicas o para otro (empresa privada, ONGs...); 2) las obligaciones del perceptor del trabajo y 3) si existen límites a la naturaleza y/o sector del trabajo (por ejemplo: la actividad debe tener un contenido social, el trabajo debe ser de un sector económico en alza...)
- e. El tiempo a realizar la actividad: si bien es cierto que el *workfare* se vincula a la obtención de prestación por desempleo, esto no es incompatible con establecer un mínimo y/o máximo de tiempo dentro del de la obtención de la anterior para la realización de la actividad. También es importante que si la actividad es formativa pueda o no alargarse a la obtención de la cuantía de la prestación por desempleo (u otra) más allá del tiempo durante el cual se reciba dicha prestación, siempre que se continúe realizando la actividad formativa.
- f. El período previo de obtención de la prestación por desempleo para ser elegible para realizar *workfare*: éste es un factor que sobre todo atañe al concepto de libertad que tenga el legislador y/o a la tasa de desempleo existente (ya sea la del marco territorial de aplicación del *workfare* y/o del grupo a desempleados perceptores de la prestación por desempleo al que va dirigido la política del *workfare*).
- g. La existencia de un posible suplemento económico o de otra naturaleza cuando se acepta la realización de la actividad: un ejemplo de suplemento económico es la condición de alcanzar el salario mínimo interprofesional.
- h. El sistema punitivo-sancionador: la política sancionadora puede estar bien definida o no y a su vez la sanción puede ser más o menos agresiva. Los posibles sistemas punitivos (no excluyentes) pueden establecerse mediante un % de la prestación por desempleo, el elemento temporal (x meses sin la prestación por desempleo), por cuantía fija y/o proporcional a las horas de no realización de la actividad. Otro elemento a tener en cuenta es si la sanción será creciente en el tiempo o no y si la reincidencia debe o no ser sancionada.

2.3 Perspectivas de la literatura sobre el *workfare*

Tal y como se ha dicho anteriormente, dada la amplia expansión e implantación de las políticas de *workfare* a finales de la década de 1980 y toda la de 1990¹⁹, una extensa literatura sobre esta temática ha sido escrita fundamentalmente en esa época. Dichos estudios han procedido desde varias disciplinas y con múltiples propósitos.

Desde la economía, los trabajos académicos han intentado modelizar la estructura de implantación del *workfare*, sus efectos sobre el desempleo y otras variables económicas²⁰ y establecer cómo determinar la eficiencia²¹ de los programas de *workfare*. Puede destacarse “*Work and welfare*”²², del premio Nobel de Economía Robert Solow, donde teniendo en mente la *Welfare Reform Act* de Estados Unidos del año 1996 de la Administración Clinton, desarrolla un discurso entendedor sobre las posibles ventajas y riesgos del *workfare*.

La ciencia política y la sociología han descrito los procesos de implementación de las políticas *workfare* y han evaluado críticamente estos programas por ser un elemento más del cambio de modelo del Estado de Bienestar tal y como ha sido conocido históricamente²³. “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”²⁴, del sociólogo Gøsta Esping-Andersen, es una de las obras relevantes en este campo ya que desde una visión multidisciplinar modeliza diferentes tipologías de Estados de Bienestar y el papel del trabajo en éstos.

Finalmente, existen un conjunto de trabajos de grandes equipos de investigadores que pretenden dar una visión comparativa y exhaustiva del fenómeno del *workfare*. Sobresale “*An offer you can't refuse : workfare in international perspective*”²⁵, una comparativa de los programas de *workfare* de Francia, Alemania, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Reino Unido y los Estados Unidos de América.

¹⁹ El término *workfare* ha estado relacionado con la cultura anglosajona, por la rápida y fuerte implantación en dichos países, sobre todo con los Estados Unidos de América. En este sentido destaca el papel de la Administración Nixon en la expansión y uso del término- Peck (1998)

Sin embargo, en la Europa de la postguerra de la II Guerra Mundial ya existían ciertas políticas de *workfare* como la *Social Assistance Act (BSHG)* de la República Federal de Alemania de 1961-LØDEMEL and TRICKEY (2000).

²⁰ BRETT and JACQUET (2011) y HOLZNER, MEIER and WERDING (2010).

²¹ FREDRIKSSON and HOLMLUND (2006).

²² SOLOW (1998).

²³ MORENO MÁRQUEZ (2008), INZA BARTOLOMÉ (2006) y DINGELDEY (2005).

²⁴ ESPING-ANDERSEN (1991).

²⁵ LØDEMEL and TRICKEY (2000).

3-EL *WORKFARE* EN ESPAÑA: LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL

3.1 Marco jurídico y rasgos genéricos

Los trabajos de colaboración social es la institución jurídica española donde se materializa la política de *workfare*.

Su régimen jurídico se encuentra en los art. 38 y 39 del Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, sobre Medidas de Fomento del Empleo (en adelante R.D. 1445/1982), con las modificaciones operadas por el Real Decreto 1809/1986, de 28 de junio; el art. 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 (en adelante LISOS) y los art. 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 (en adelante LGSS). Debe añadirse, además, jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Los objetivos de los trabajos de colaboración social son difusos y seguramente para poder entreverlos es necesario atender a sus características externas:

- a. La gestión corresponde a las Administraciones Públicas y, por tanto, se concibe la política como descentralizada. Ahora bien, el régimen jurídico es único y las oficinas de servicio público de ocupación sirven como intermediario entre el desempleado que está recibiendo la prestación por desempleo y la Administración Pública solicitante.
- b. El alcance territorial viene determinado por el uso que hacen las Administraciones Públicas, por sus solicitudes al intermediario, si bien con los límites impuestos por la regulación.
- c. No está definido legalmente un perfil de desempleado perceptor de la prestación por desempleo al que va dirigido la política del *workfare*. Sin embargo, sí que se puede extraerse un perfil de desempleado a partir de la práctica de las Administraciones Públicas.
- d. El contenido sustancial de la actividad relacionada con el trabajo a realizar es puramente de trabajo a favor de la Administración Pública solicitante. Si bien existe una peculiaridad: este trabajo debe ser de utilidad social y que redunde en beneficio de la comunidad.

- e. Legalmente no existe un período mínimo ni máximo de duración de los trabajos de colaboración social, únicamente es necesario que el desempleado esté percibiendo la prestación por desempleo.
- f. No existe un período legal mínimo transcurrido de obtención de la prestación por desempleo para ser elegible para realizar los trabajos de colaboración social.
- g. Se establece obligaciones específicas económicas para las Administraciones Públicas usuarias.
- h. Negarse a participar en los trabajos de colaboración social es calificado como infracción grave y tiene un régimen sancionador específico.

3.2 La actividad en los trabajos de colaboración social

Tres son los elementos que caracterizan la actividad en los trabajos de colaboración social que realizan los desempleados preceptores de prestaciones o subsidios por desempleo:

- 1) La naturaleza de la actividad a realizar.
- 2) La duración de la actividad a realizar.
- 3) La relación que se establece entre las partes en los trabajos de colaboración social.

1) La naturaleza de la actividad a realizar

La actividad (obra, trabajo o servicio²⁶) relacionada con el trabajo viene definida legalmente como “que sean de utilidad social y redunden en beneficio de la comunidad”²⁷. En este sentido, las Administraciones Públicas que pretendan realizar una obra o servicio mediante la figura jurídica de los trabajos de colaboración social 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 servicios²⁸.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha entendido que el elemento de utilidad social se integra por el mismo hecho 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

²⁶ Art. 39 1 R.D. 1445/1982

²⁷ Art. 38.1b) R.D. 1445/1982 y art. 213 LGSS

²⁸ Art. 39 1a) y b) R.D. 1445/1982

Española de 1978 (en adelante CE), a los “intereses generales”²⁹. 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”.

Sin embargo, existe una doctrina minoritaria, cuyos exponentes³⁰ máximos son el Tribunal de Justicia de las Islas Canarias y el Excmo. Sr. Magistrado Don Manuel Ramón Alarcón Caracuel, que entiende que el requisito de “utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad” no puede entenderse como algo determinable a priori. El legislador no ha determinado cuales son los trabajos que cumplen dichas características y debe entenderse que existe una delimitación negativa que permite afirmar que no porque “la entidad contratante sea una Administración Pública, ya existe utilidad social y ese beneficio para la comunidad”. Este argumento viene justificado porque se exige como requisito para licitud en el art. 38 R.D. 1445/1982, y el art. 39 R.D. 1445/1982 exige la acreditación documental de dicha utilidad social de tales obras, trabajos o servicios. De este modo, la actividad a realizar en los trabajos de colaboración social debe tener sustantividad propia (la utilidad social) y, por tanto, puede ser objeto del correspondiente control judicial mediante las reglas de la sana crítica. Esta teoría permite calificar como fraudulentos o ilegales los trabajos de colaboración social que no cumplen con el requisito de utilidad social, cuyas consecuencias jurídicas serán examinadas posteriormente.

2) La duración de la actividad a realizar

El art. 38b) R.D. 1445/1982 determina que los trabajos de colaboración social 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”³¹ y el art. 213.3b) LGSS que los trabajos de colaboración social deben “tener carácter temporal”. Además, el art. 39c) R.D. 1445/1982 exige que las Administraciones Públicas acompañen en

²⁹ STS 5669/2012 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 5 de julio de 2012, FJ 6º.

³⁰ STSJ 731/2012 de las Islas Canarias (Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas. Sala de lo Social, Sección 1ª) de 30 de abril de 2012 y Voto Particular formulado por el Excmo. Sr. Magistrado Don Manuel Ramón Alarcón Caracuel en la STS 4245/2011 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 9 de marzo de 2011.

El propio TSJ Islas Canarias afirma: “(...)Ya la Sala se ha pronunciado de modo reiterado en sentido favorable a esta posibilidad, apartándose de la orientación general del Tribunal Supremo (...)” (FJ 1º)

³¹ 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.

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 categorías³².

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha 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 15.1a) del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), sino que el trabajo del desempleado implica, desde el inicio, una obra o un servicio durante un tiempo limitado. Es decir, que aún cuando se trate de una función que pueda considerarse normal en la Administración, la adscripción tiene un carácter "ex lege" temporal, 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 que se le hubiere reconocido.”³³ Por consiguiente, la colaboración nunca podrá convertirse en indefinida, porque la prestación por desempleo tiene siempre naturaleza temporal³⁴.

Del mismo modo que en el elemento de “utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad”, una doctrina minoritaria existe. Según el Excmo. Sr. Magistrado Don Manuel Ramón Alarcón Caracuel³⁵:“(…) Lo que dice el artículo 213 de la LGSS es que "dichos trabajos de colaboración social, en todo caso, deben reunir los requisitos siguientes... b) Tener carácter temporal". Por lo tanto, el carácter temporal debe acreditarse respecto al objeto del contrato –los trabajos de colaboración social- y no respecto al contrato mismo. Y es evidente que las actividades normales y permanentes de una Administración Pública no tienen ese "carácter temporal", que el legislador exige. Y ello es así aunque el Reglamento dijera otra cosa, pues, obviamente, no puede contradecir a la Ley. Pero es que -y añadimos esto sólo a mayor abundamiento- si leemos bien el artículo 38 del R.D. 1445/1982, no hay tal contradicción. En efecto, su párrafo 1 dice así: "Las Administraciones Públicas podrán utilizar trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo... en trabajos de colaboración temporal...". Es ahí donde el Reglamento recoge el requisito legal de la temporalidad de los trabajos objeto de este tipo de contratos. Y más adelante, en la letra b) que ya hemos transcrito, concreta esa temporalidad -que, como digo, se refiere a los trabajos objeto del contrato y no al contrato mismo aunque, obviamente, la primera determina la segunda- en que

³² Debe entenderse que hace referencia grupos profesionales, dada la reforma del art. 22 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el art. 8 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo por Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modificó el sistema de clasificación profesional, articulándolo únicamente a través de grupos profesionales.

³³ STS 1497/2013 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 12 de marzo de 2012, FJ 2º.

³⁴ STS 3622/1988 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 16 de mayo de 1988, FJ Único.

³⁵ Voto Particular formulado por el Excmo. Sr. Magistrado Don Manuel Ramón Alarcón Caracuel en la STS 4245/2011 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 9 de marzo de 2011, 3.

la duración de éste -aquí si se refiere el precepto a la temporalidad del contrato- no debe superar el tiempo que quede al desempleado de percibo de la prestación o subsidio por desempleo, lo cual va de suyo pues, en caso contrario, la entidad contratante perdería todo interés en la utilización de la figura: pagar al trabajador solamente la diferencia entre el importe de la prestación o subsidio por desempleo y el de la base reguladora que sirvió para calcular la prestación contributiva (artículo 38.4 del R.D. 1445/1982).

Pues bien, la sentencia de que discrepamos, en lugar de concluir que los trabajos normales y permanentes de una Administración Pública no tienen carácter temporal, y por lo tanto no pueden cubrirse con esta modalidad contractual que exige que los trabajos objeto de contratación tengan carácter temporal, argumenta que el contrato en cuestión sí lo tiene -pues es temporal "ex lege"- y que ello es suficiente puesto 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 ET...", es decir, con el objeto del contrato. Argumento que nos parece una petición de principio: el contrato es temporal porque legalmente tiene que serlo y, por lo tanto, cumple la exigencia de temporalidad del objeto del mismo.(...)"

3) La relación jurídica que se establece entre las partes en los trabajos de colaboración social

Los trabajos de colaboración social se trata de una figura contractual "sui generis"³⁶. Si bien existen los elementos de ajenidad³⁷ 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:

³⁶ STS 3622/1988 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 16 de mayo de 1988, FJ Único.

³⁷ En este sentido, el concepto de macroajenidad, tesis definida por Manuel Alarcón, sería el elemento distintivo de toda relación laboral. La macroajenidad engloba: 1) la ajenidad en los frutos (Alonso Olea); 2) la ajenidad en la disposición (Manuel Ramón Alarcón) o dependencia/subordinación (Miguel Rodríguez-Piñero); 3) Ajenidad en los medios de producción (Ignacio Albiol); 4) Ajenidad en la utilidad patrimonial (Alfredo Montoya); 5) Ajenidad en los riesgos (Gaspar Bayón); y 6) Ajenidad en el mercado (Manuel Ramón Alarcón). Las tres primeras hacen referencia al ámbito de producción y las tres segundas al ámbito de la distribución.

- 1) La cuantía que percibe el desempleado (prestación por desempleo y el posible suplemento del art. 38.4 y 39.1d) R.D. 1445/1982) nunca será considerado salario.
- 2) El cese de la actividad en los trabajos de colaboración social no puede tener como consecuencia en ningún caso la calificación de despido³⁸.
- 3) “No se actúa en fraude de ley cuando la vinculación entre las partes se hace utilizando de una normativa que expresamente la autoriza y ampara”³⁹.
- 4) “La 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.”⁴⁰

Sin embargo, si se acoge la doctrina minoritaria expuesta sobre la “utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad” y la “temporalidad”, en el caso que el trabajo de colaboración social no tuviere la substantividad propia de utilidad social y/o que la obra, servicio o trabajo no tuviere carácter temporal intrínseco, añadida a la temporalidad vinculada a la obtención de la prestación por desempleo, debería calificarse como una relación laboral. Como consecuencia, el cese de la relación jurídica deberá ser calificado como despido improcedente⁴¹.

Debe añadirse, cuestión ciertamente polémica⁴², que la relación establecida entre las partes no es trabajo forzoso o esclavitud. El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este tema sucintamente: “(...)La justificación constitucional de esta exigencia, podemos añadir ahora, es el “*deber de trabajar*” que tienen “*todos los españoles*”, de acuerdo con el artículo 35 CE, un deber del que no se derivan imposiciones de trabajo forzoso, atendiendo a la consideración de la libertad como “*valor superior del ordenamiento jurídico*” (art. 1.1 CE), pero que, de acuerdo con el precepto legal citado, sí puede condicionar el régimen jurídico de la protección por desempleo con la exigencia de los “trabajos de colaboración social”,

³⁸ STS 1497/2013 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 12 de marzo de 2012, FJ 2º.

³⁹ STS 3622/1988 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 16 de mayo de 1988, FJ Único.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ STSJ 731/2012 de las Islas Canarias (Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas. Sala de lo Social, Sección 1ª) de 30 de abril de 2012; y Voto Particular formulado por el Excmo. Sr. Magistrado Don Manuel Ramón Alarcón Caracuel en la STS 4245/2011 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 9 de marzo de 2011, 4º.

⁴² En este sentido, existen varios movimientos internacionales *antiworkfare* que entienden el *workfare* como la nueva esclavitud del siglo XXI en los países desarrollados (por ejemplo: www.boycottworkfare.org) - ARCHIST (2012)

respecto de los cuales el propio artículo 213.3 LGSS prevé para su puesta en práctica la "celebración de conciertos con Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro", que puede promover la propia entidad gestora de las prestaciones de desempleo (...).⁴³

En el ámbito internacional es destacable que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, si bien nunca se ha pronunciado de forma específica sobre los programas de *workfare*, ha entendido que, en relación al art. 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado, no todo trabajo requerido a un individuo bajo amenaza de sanción es necesariamente considerado trabajo forzado o trabajo obligatorio como es el prohibido por el art. 4 del Convenio: es necesario tener en cuenta, entre otros elementos, la naturaleza y la cantidad de trabajo en el caso concreto⁴⁴. Ahora bien, existe una alta probabilidad que en un futuro próximo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se llegue a pronunciar sobre este asunto, puesto que la defensa de Reilly y Wilson⁴⁵ está apostando por esta argumentación en su caso frente al Gobierno del Reino Unido⁴⁶.

3.3 El desempleo como sujeto de los trabajos de colaboración social

Para el análisis del desempleo como sujeto de los trabajos de colaboración social, deben ser diferenciados dos aspectos: el papel del desempleado en la normativa de los trabajos de colaboración social y los datos empíricos que permiten formular un perfil del desempleado en los trabajos de colaboración social.

⁴³ STS 5669/2012 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 5 de julio de 2012, FJ 7º.

⁴⁴ C.N. and V. v. France no. 67724/09, 11 October 2012, § 74- European Court of Human Rights.

⁴⁵ Caitlin Reilly, una graduada en geología, y el desempleado Jamieson Wilson pusieron en cuestión la legalidad de la política de *workfare* (en el sentido amplio del término) en que los desempleados pueden ser "forzados" a trabajar para compañías privadas como condición a mantener sus subsidios sociales, puesto que la no aceptación lleva consigo el cese del cobro de dichos subsidios, dentro del programa "*Jobseeker's Allowance*" (*Employment, Skills and Enterprise Scheme*) Regulations 2011)- BBC (2013, 12 February).

⁴⁶Existen dos sentencias a día de hoy: *Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v The Secretary of State for Work and Pensions* [2012] EWHC 2292 (Admin)-High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court - 06/08/2012, donde se descartó que existiera vulneración del art. 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ("174-(...)The Convention is, of course, a living instrument, capable of development to meet modern conditions, and views may reasonably differ about the merits of a scheme that requires individuals to "work for their benefits" as a means of assisting them back into the workplace. However, characterising such a scheme as involving or being analogous to "slavery" or "forced labour" seems to me to be a long way from contemporary thinking. (...) -176- For these reasons, briefly stated, I do not consider that either scheme is contrary to Article 4, nor do I consider that there has been any breach in Miss Reilly's case." y la *Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v The Secretary of State for Work and Pensions* - [2013] EWCA Civ 66- The Court of Appeal (Civil Division) - 12/02/2013, donde se declaró ilegal el programa de *workfare* por un defecto formal en relación a la información administrada a los participantes del programa y donde se analiza muy parcialmente, haciendo remisión a la sentencia anterior, a la no existencia de vulneración del citado artículo 4 del Convenio.

El Gobierno ha manifestado su intención de apelar la sentencia y se ha aprobado una nueva ley con la intención de salvar la legalidad de la política de *workfare* y evitar el pago de indemnizaciones. Sin embargo, la cuestión se ha convertido en un tema de alto calado político, habiendo división de opiniones en los mismos partidos, y mediático - MUIR and MALIK (2013, 21 March).

3.3.1 El papel del desempleado en la normativa de los trabajos de colaboración social

En régimen jurídico de los trabajos de colaboración social se pueden identificar tres ejes sobre la figura del desempleado:

- 1) El desempleado perceptor de la prestación por desempleo como sujeto.
- 2) Las obligaciones del desempleado perceptor de la prestación por desempleo.
- 3) Los derechos del desempleado perceptor de la prestación por desempleo.

- 1) El desempleado perceptor de la prestación por desempleo como sujeto en el marco de los trabajos de colaboración social

El art. 38 del R.D. 1445/1982 identifica en su apartado primero a “los trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo”⁴⁷ como aquellos que pueden ser utilizados por las Administraciones Públicas para la realización de “trabajos de colaboración temporales de colaboración social”. Es decir, existe ya una primera restricción: no toda persona desempleada podrá ser utilizada para la realización de trabajos de colaboración social, sino únicamente aquellos perceptores de la prestación por desempleo.

Existen dos restricciones más: a) la realización de los trabajos de colaboración social no debe suponer un cambio de residencia habitual al perceptor de la prestación por desempleo (así se transluce del art. 38.1c) del R.D. 1445/1982 y 213.3d) LISOS) y b) el perceptor de la prestación por desempleo debe tener aptitudes físicas y profesionales que coincidan para los trabajos de colaboración social requeridos (art. 38.1d) del R.D. 1445/1982 y 213.3c) LISOS).

No debe pasar desapercibido el art. 39.2 del R.D. 1445/1982 (que denota un matiz a los art. 38.1 y 213.3c) citados) en relación a las aptitudes profesionales del perceptor de la prestación por desempleo: “Las Administraciones Públicas podrán solicitar del Instituto Nacional de Empleo⁴⁸, en su caso, la formación profesional necesaria para la adaptación de los trabajadores a las tareas que se les asignen. Esta prestación será siempre gratuita y prioritaria.” Interpretando sistemáticamente no estaría permitido solicitar una formación

⁴⁷ En *strictus sensus*, es más preciso hablar de desempleados perceptores de la prestación por desempleo.

⁴⁸ Debe entenderse como SEPE ya que el Instituto Nacional de Empleo ya no existe. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), desde la publicación de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, es el responsable de la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo a nivel nacional, que Junto a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas forman el Sistema Nacional de Empleo.

profesional antes de la asignación de tareas y, además, esta formación profesional debe tener carácter adaptativo y, por tanto, no una mera formación genérica para poder realizar tareas genéricas para la Administración Pública solicitante.

2) Las obligaciones del desempleado perceptor de la prestación por desempleo en el marco de los trabajos de colaboración social

Tanto el art. 38.3 del R.D. 1445/1982 como el art. 231.1c) LISOS establecen como obligación la participación en los trabajos de colaboración social por parte de los beneficiarios de prestaciones por desempleo cuando hubieren sido seleccionados para éstos.

En la medida que se establece como obligación, la normativa, en el mismo art. 38.3 del R.D. 1445/1982 y en los art. 25.4b) y 47 LISOS, prevé sanciones en caso de no participación.

A pesar de la existencia de dos normas que hacen referencia al sistema sancionador debe entenderse que tácitamente está derogada una parte del art. 38.3 del R.D. 1445/1982, puesto que la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo fue derogada por la disposición derogatoria única⁴⁹ de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo: “(...) La renuncia no motivada de los mismos dará lugar a suspensión de las prestaciones por desempleo durante un período de seis meses, de acuerdo con lo establecido en el artículo veintidós punto dos de la Ley Básica de Empleo.” Debe interpretarse, sin embargo, que sí que está vigente la parte “ (...)La renuncia no motivada de los mismos dará lugar a suspensión de las prestaciones por desempleo (...)”, que se complementa con los artículos citados de la LISOS, para salvaguardar la existencia de la posibilidad de una renuncia motivada a la participación de los trabajos de colaboración social. Es decir, con una interpretación sistemática y protectora, existe la posibilidad de una renuncia motivada⁵⁰ una vez aceptada la obligación de participar en los trabajos de colaboración social hasta la finalización de los mismos⁵¹, sin imposición de sanción alguna.

⁴⁹ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

“Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta ley y, expresamente, los artículos vigentes de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo.”

⁵⁰ Concepto jurídico indeterminado.

⁵¹ La Real Academia Española define “renunciar” como:

“1. tr. Hacer dejación voluntaria, dimisión o apartamiento de algo que se tiene, o se puede tener.

2. tr. Desistir de algún empeño o proyecto..

3. tr. Privarse o prescindir de algo o de alguien.

4. tr. En algunos juegos, pasar (no entrar).”

El art. 25.4b) LISOS, a efectos del tema tratado, dispone que es infracción grave “negarse a participar en los trabajos de colaboración social”, que se complementa con el art. 47 LISOS que establece para las infracciones graves tipificadas en el apartado 4 del art. 25 de la misma norma la siguiente escala sancionadora: la pérdida de 3 meses de la prestación por la primera infracción, 6 para la segunda y extinción de la prestación en el caso de la tercera. El tiempo entre la comisión de una infracción grave y la anterior no debe ser superior a los 365 días que establece el art. 41.1 de la LISOS, con independencia del tipo de infracción.

De los artículos anteriores deben extraerse 4 grandes ideas: 1) la existencia de un régimen sancionador por escalas y progresivo en caso de negarse a participar en los trabajos de colaboración social; 2) que dicha escala sancionadora no está aislada normativamente de otros tipos de sanciones por comisión de infracciones graves; 3) la existencia de un límite temporal entre la comisión de una infracción grave y la siguiente, independientemente del tipo de infracción, para la aplicación de la escala sancionadora que correspondiere y 4) la posibilidad de renunciar, sin imposición de sanción, a la participación de los trabajos de colaboración social por causa motivada desde la aceptación de la obligación hasta la finalización de los trabajos de colaboración social.

3) Los derechos del desempleado receptor de la prestación por desempleo en el marco de los trabajos de colaboración social

Deben ser diferenciados aquellos derechos propios que derivan de la condición de ser participante en los trabajos de colaboración social y otros posibles derechos derivados de otra condición.

El art. 38.4 del R.D. 1445/1982 dispone como derecho de los trabajadores que participan en los trabajos de colaboración social (tanto en la realización de obras, trabajos o servicios) percibir con cargo al INEM⁵² la correspondiente prestación o subsidio de desempleo⁵³ y, además, por parte de las Administraciones Públicas, la prestación o subsidio hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviere

De estas acepciones debe extraerse que no se puede renunciar aquello que no se tiene o no se ha aceptado.

⁵² Debe entenderse SEPE.

⁵³ Los art. 38.1 del R.D. 1445/1982 y 213.3 LISOS también establecen este derecho.

percibiendo o que hubiere agotado antes de percibir el subsidio, garantizando en todo caso el 100% del salario mínimo interprofesional⁵⁴ vigente en el momento.

Dado que la relación “ex lege” no es laboral, todos los derechos derivados de la existencia de una relación laboral no serán de aplicación. De facto, significa la no aplicación del ET.

Sin embargo, debe entenderse que el participante de los trabajos de colaboración social, dada su condición de trabajador en paro, tiene el derecho de libre afiliación sindical, pero no derecho a fundar sindicatos que tengan precisamente por objeto la tutela de sus intereses singulares, sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica, conforme al art. 3.1 de Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante, LOLS). Cabría una posible interpretación de que, si bien la relación no es laboral ni estatutaria, es administrativa⁵⁵ y por tanto, el participante de los trabajos de colaboración social para las Administraciones Públicas tiene el derecho de libre sindicación sin el límite citado anteriormente.

Y no debe considerarse como cuestión menor que la LOLS tenga impacto en los participantes de los trabajos de colaboración social, puesto que puede ser el único mecanismo legal que permita interpretar la existencia del derecho de huelga para éstos. Si bien atendiendo al Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, declarado parcialmente en vigor por la STC 11/1981, de 8 de abril e incluso siguiendo la tesis de titularidad diferenciada del derecho de huelga⁵⁶, difícilmente sería posible la titularidad de este derecho a los participantes de los trabajos de colaboración social, al ser éstos titulares del derecho de libertad sindical, podría interpretarse que se puede intervenir y ejercer el derecho de huelga como manifestación del contenido esencial del derecho de libertad sindical⁵⁷ a través de la acción sindical. Aceptar esta tesis conlleva, a su vez, dudas sobre cómo podría ejercerse este derecho y de las consecuencias de su ejercicio.

⁵⁴ Conforme el art. 1 del Real Decreto 1717/2012, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2013, el salario mínimo interprofesional para 2013 queda fijado en 21,51 euros/día o 645,30 euros/mes.

⁵⁵ Art. 1.2 LOLS: “A los efectos de esta Ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas.

⁵⁶ PALOMEQUE (1992).

⁵⁷ STC 127/1989, de 13 de julio, entre otras.

3.3.2 Datos empíricos del perfil del desempleado en los trabajos de colaboración social

Tomando como datos muestrales⁵⁸ para la identificación de un posible perfil del desempleado en los trabajos de colaboración social el año 2006, antes del inicio de la crisis, con una tasa de paro media anual del 8,51 % y un crecimiento interanual del PIB de 4,1 %⁵⁹, y 2012, en plena crisis económica, con una tasa de paro media anual del 25,03 % y un crecimiento interanual del PIB del -1,4% (primera estimación)⁶⁰, se obtienen los siguientes resultados a nivel estatal⁶¹:

AÑO/VARIABLE		2006	2012	%Δ 2012-2006	
SEXO	% HOMBRE	59,75	63,12	5,64	
	% MUJER	40,25	36,88	-8,37	
EDAD	% HOMBRE	<25	1,80	0,68	-62,22
		25-29	3,92	2,42	-38,27
		30-39	12,36	8,66	-29,94
		40-44	7,65	5,80	-24,18
		≥45	74,26	82,44	11,02
	% MUJER	<25	2,32	1,64	-29,31
		25-29	12,44	3,59	-71,14
		30-39	33,60	17,51	-47,89
		40-44	14,23	9,38	-34,08
		≥45	37,42	67,87	81,37
	% HOMBRE Y MUJER	<25	2,01	1,03	-48,76
		25-29	7,35	2,85	-61,22
		30-39	20,91	11,93	-42,95
		40-44	10,30	7,12	-30,87
		≥45	59,43	77,07	29,68

Fuente: elaboración propia a partir de datos mensuales del SEPE.

Si los datos muestrales son representativos del perfil del participante, se puede extraer un perfil claro de éste: hombre (un 59,75% en 2006 y un 63,12% en 2012) de más de 45 años.

Ahora bien, el factor edad constituye también un elemento clave: a medida que se avanza en los intervalos de edad, aumenta el % de participantes en los trabajos de colaboración social,

⁵⁸ A partir de los datos oficiales publicados mensualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

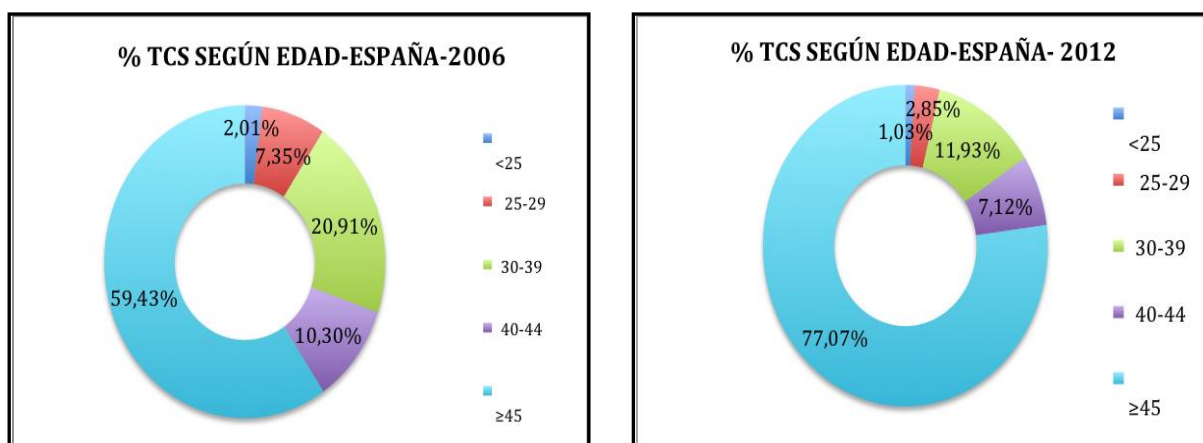
⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Para datos a nivel autonómico y provincial, ver anexo.

tanto para hombres como mujeres, si bien el intervalo de 40-44 años presenta siempre una utilización mayor que el intervalo de 25-29 años, pero inferior al de 30-39 años.

Algunas de las posibles explicaciones⁶² pueden ser (no excluyentes): 1) que en la selección inicial realizada por la entidad gestora exista un sesgo marcado hacia los grupos de edad más avanzados con la creencia o pensamiento que estos colectivos son los que menos probabilidades tienen de encontrar un puesto de trabajo; 2) que en la criba realizada por la entidad gestora exista un sesgo hacia los grupos de edad más avanzados con la creencia o certeza que este colectivo será los “menos conflictivos” o muestren menos reticencias a participar en los trabajos de colaboración social; 3) que el conjunto de personas que reciben la prestación por desempleo mantenga una composición (proporcional) similar a la obtenida al perfil de la persona que realiza los trabajos de colaboración social y, por tanto, los datos obtenidos sea un reflejo de la realidad de las personas que reciben la prestación por desempleo; 4) que los intervalos de edad que tienen menos % sean aquellos en los que los desempleados que obtienen prestaciones por desempleo rechazan con más frecuencia realizar trabajos de colaboración social y 5) que los intervalos de edad con más % sean aquellos que muestran menos reticencias a realizar trabajos de colaboración social.



Fuente: elaboración propia a partir de datos mensuales del SEPE.

⁶² Todas estas hipótesis resultan difícilmente verificables ya que atañen a elementos cualitativos o cuantitativos de los cuáles no existen datos o no son públicos.

3.4 Las Administraciones Públicas en los trabajos de colaboración social

3.4.1 Las Administraciones Públicas en la normativa de los trabajos de colaboración social

A pesar de que el art. 38.1 del R.D. 1445/1982 establece como demandante de perceptores de prestaciones por desempleo para el uso en los trabajos de colaboración social a las Administraciones Públicas, existe la posibilidad, también, que las entidades sin ánimo de lucro hagan uso de éstos, según se desprende del art. 213.3 LGSS. Interpretando sistemáticamente la normativa, parece que el legislador ha querido diferenciar entre cómo deberían proceder las Administraciones Públicas y las entidades sin ánimo de lucro, ya que mientras que el art. 39.1 del R.D. 1445/1982 dice únicamente “las Administraciones Públicas que pretendan”(existencia de una pretensión/demanda únicamente por parte de las Administraciones Públicas), el art. 213.3 LGSS, único artículo del conjunto de la normativa sobre los trabajos de colaboración social donde se menciona las entidades sin ánimo de lucro, habla de “(...) La 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 de 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 trabajos de colaboración social. Este matiz, sin embargo, en la práctica es difícil de delimitar y comprobar empíricamente.

En cualquier caso, en el procedimiento de los trabajos de colaboración social existe un intermediario (entidad gestora) que sirve como enlace entre la Administración Pública o entidad sin ánimo de lucro y los perceptores de la prestación por desempleo: las Oficinas de Empleo⁶³.

Las anteriores tienen diferentes funciones: 1) promoción de la celebración de conciertos para la realización de trabajos de colaboración social con Administraciones Públicas y entidades sin ánimo de lucro⁶⁴; 2) ser receptoras de las solicitudes y documentación acreditativa⁶⁵ de las Administraciones Públicas demandando perceptores de las prestaciones por desempleo para la realización de trabajos de colaboración social; 3) selección de los “trabajadores

⁶³ Art. 38.2 del R.D. 1445/1982.

⁶⁴ Art. 213.3 LGSS.

⁶⁵ Art. 39.1 del R.D. 1445/1982.

desempleados”⁶⁶ necesarios para atender a la referida solicitud⁶⁷ (con los criterios y/o límites impuestos legalmente) y 4) posibilidad de determinar la rotación de los “trabajadores desempleados” o su sustitución en caso de colocación.⁶⁸

En cambio, en contraposición, las Administraciones Públicas⁶⁹, que tienen un papel activo, son las que realizan la solicitud de uso de trabajadores perceptores de la prestación por desempleo para trabajos de colaboración social. Dicha solicitud debe ser acompañada con la siguiente documentación acreditativa de los siguientes extremos⁷⁰:

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

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

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

d) El compromiso de abonar a los trabajadores la diferencia entre la prestación o el subsidio por desempleo y las cantidades a que se refiere el apartado 4 del artículo anterior, así como costear los desplazamientos que los trabajadores tuvieren que realizar.”

Una vez asignados los trabajadores por parte de la Oficina de Empleo correspondiente a los trabajos de colaboración social (“las Administraciones Públicas carecen de facultades selectivas del personal, limitándose a efectuar las ofertas genéricas a la Oficina de Empleo, siendo ésta la que realiza la selección y adscripción”⁷¹, si bien pueden solicitar⁷² al Instituto Nacional de Empleo⁷³ la formación profesional necesaria para la adaptación de los trabajadores a las tareas que se les asignen), las Administraciones Públicas tienen las siguientes obligaciones: 1) complementar la prestación o subsidio por desempleo hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviere percibiendo o que hubiere agotado el participante antes de percibir el subsidio, garantizando en todo caso el 100% del salario mínimo interprofesional⁷⁴ vigente en el momento y 2)

⁶⁶ Es la terminología utilizada en la norma.

⁶⁷ Art. 38.2 del R.D. 1445/1982.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Podría interpretarse que por analogía a las entidades sin ánimo de lucro.

⁷⁰ Art. 39.1 del R.D. 1445/1982.

⁷¹ STS 3622/1988 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 16 de mayo de 1988, FJ 2º.

⁷² Art. 39.2 del R.D. 1445/1982.

⁷³ Debe entenderse como SEPE.

⁷⁴ Conforme el artículo 1 del Real Decreto 1717/2012, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2013, el salario mínimo interprofesional para 2013 queda fijado en 21,51 euros/día o 645,30 euros/mes.

ingresar en la Tesorera General de la Seguridad Social las cuotas correspondientes por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁷⁵.

3.4.2 Datos empíricos sobre el uso de los trabajos de colaboración social

Tomando como datos muestrales⁷⁶ para la identificación de un posible patrón de uso por parte de las Administraciones Públicas en los trabajos de colaboración social el año 2006, antes del inicio de la crisis, con una tasa de paro media anual del 8,51 % y un crecimiento interanual del PIB de 4,1 %⁷⁷, y 2012, en plena crisis económica, con una tasa de paro media anual del 25,03 % y un crecimiento interanual del PIB del -1,4% (primera estimación)⁷⁸, por Comunidades Autónomas⁷⁹ y a nivel Estatal, atendiendo a también a los trimestres del año, puede destacarse⁸⁰:

POSICIÓN	AÑO 2006		AÑO 2012	
	CCAA	% SOBRE TOTAL ESTATAL	CCAA	% SOBRE TOTAL ESTATAL
1º	ANDALUCIA	37,82	REG. DE MURCIA	47,08
2º	REG. DE MURCIA	30,58	ANDALUCIA	15,86
3º	CANARIAS	7,70	P.ASTURIAS	10,50
4º	GALICIA	7,61	GALICIA	7,68
5º	P.ASTURIAS	4,19	EXTREMADURA	3,77
6º	EXTREMADURA	2,68	CASTILLA-LA MANCHA	3,27
7º	COM. VALENCIANA	2,04	COM. VALENCIANA	2,73
8º	CEUTA	1,65	CEUTA	2,60
9º	COM. DE MADRID	1,31	CANARIAS	1,74
10º	CANTABRIA	1,12	CANTABRIA	1,25
11º	CASTILLA Y LEON	1,04	CATALUÑA	1,20
12º	PAIS VASCO	0,73	COM. DE MADRID	0,68
13º	CASTILLA-LA MANCHA	0,47	I BALEARS	0,66
14º	CATALUÑA	0,43	CASTILLA Y LEON	0,54
15º	I BALEARS	0,43	ARAGON	0,34
16º	ARAGON	0,15	COM. F. DE NAVARRA	0,10
17º	COM. F. DE NAVARRA	0,00	PAIS VASCO	0,05
18º	LA RIOJA	0,00	LA RIOJA	0,00
19º	MELILLA	0,00	MELILLA	0,00

	% SOBRE TOTAL ESTATAL
	>5%
	5% > x > 1%
	>1%

Fuente: elaboración propia a partir de datos mensuales del SEPE.

⁷⁵ Art. 38.5 del R.D. 1445/1982.

⁷⁶ A partir de los datos oficiales publicados mensualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)

⁷⁷ Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Comunidades Autónomas y Ciudades autónomas (Ceuta y Melilla)

⁸⁰ Para datos más detallados, ver anexo.

CCAA/TRIMESTRE	Año 2006										Año 2012										%Δ 2012-2006				
	Valor Absoluto HOMBRE Y MUJER					% HOMBRE Y MUJER					Valor Absoluto HOMBRE Y MUJER					% HOMBRE Y MUJER									
	I	II	III	IV	Total	I	II	III	IV	Total	I	II	III	IV	Total	I	II	III	IV	Total	I	II	III	IV	Total
ANDALUCIA	1597	2705	3922	5116	13340	11,97	20,28	29,40	38,35	367	866	1448	1644	4325	8,49	20,02	33,48	38,01	-77,02	-67,99	-63,08	-67,87	-67,58		
ARAGON	2	12	16	23	53	3,77	22,64	30,19	43,40	9	19	34	31	93	9,68	20,43	36,56	33,33	350,00	58,33	112,50	34,78	75,47		
P.ASTURIAS	100	272	448	659	1479	6,76	18,39	30,29	44,56	545	725	878	716	2864	19,03	25,31	30,66	25,00	445,00	166,54	95,98	8,65	93,64		
I.BALEARS	13	30	40	68	151	8,61	19,87	26,49	45,03	25	43	63	49	180	13,89	23,89	35,00	27,22	92,31	43,33	57,50	-27,94	19,21		
CANARIAS	184	485	857	1189	2715	6,78	17,86	31,57	43,79	54	120	159	143	476	11,34	25,21	33,40	30,04	-70,65	-75,26	-81,45	-87,97	-82,47		
CANTABRIA	21	95	123	157	396	5,30	23,99	31,06	39,65	10	68	139	125	342	2,92	19,88	40,64	36,55	-52,38	-28,42	13,01	-20,38	-13,64		
CASTILLA-LA MANCHA	19	34	46	66	165	11,52	20,61	27,88	40,00	64	203	352	273	892	7,17	22,76	39,46	30,61	236,84	497,06	665,22	313,64	440,61		
CASTILLA Y LEON	28	92	117	130	367	7,63	25,07	31,88	35,42	3	12	71	62	148	2,03	8,11	47,97	41,89	-89,29	-86,96	-39,32	-52,31	-59,67		
CATALUÑA	20	35	46	52	153	13,07	22,88	30,07	33,99	0	0	4	322	326	0,00	0,00	1,23	98,77	-100,00	-100,00	-91,30	519,23	113,07		
COM. VALENCIANA	62	136	215	305	718	8,64	18,94	29,94	42,48	60	175	265	244	744	8,06	23,52	35,62	32,80	-3,23	28,68	23,26	-20,00	3,62		
EXTREMADURA	61	169	295	420	945	6,46	17,88	31,22	44,44	98	237	377	316	1028	9,53	23,05	36,67	30,74	60,66	40,24	27,80	-24,76	8,78		
GALICIA	333	479	893	979	2684	12,41	17,85	33,27	36,48	246	410	794	645	2095	11,74	19,57	37,90	30,79	-26,13	-14,41	-11,09	-34,12	-21,94		
COM. DE MADRID	46	75	94	247	462	9,96	16,23	20,35	53,46	16	36	48	86	186	8,60	19,35	25,81	46,24	-65,22	-52,00	-48,94	-65,18	-59,74		
REG. DE MURCIA	981	2092	3405	4311	10789	9,09	19,39	31,56	39,96	1189	2739	4405	4509	12842	9,26	21,33	34,30	35,11	21,20	30,93	29,37	4,59	19,03		
COM. F. DE NAVARRA	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	3	9	9	6	27	11,11	33,33	33,33	22,22	-	-	-	-	-		
PAIS VASCO	5	43	85	126	259	1,93	16,60	32,82	48,65	0	0	6	7	13	0,00	0,00	46,15	53,85	-100,00	-100,00	-92,94	-94,44	-94,98		
LA RIOJA	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
CEUTA	19	75	240	249	583	3,26	12,86	41,17	42,71	70	154	279	207	710	9,86	21,69	39,30	29,15	268,42	105,33	16,25	-16,87	21,78		
MELILLA	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
EXTRANJERO	0	0	1	3	4	0,00	0,00	25,00	75,00	0	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	-100,00	-100,00		
TOTAL	3491	6829	10844	14112	35276	9,90	19,36	30,74	40,00	2759	5816	9331	9372	27278	10,11	21,32	34,21	34,36	-20,97	-14,83	-13,95	-33,59	-22,67		

Fuente: elaboración propia a partir de datos mensuales del SEPE.

- Andalucía y la Región de Murcia son las CCAA que utilizan más en términos absolutos los trabajos de colaboración social y son aquellas regiones que aportan un % mayor sobre el total (Estatal) de número de adscripciones, tanto para el año 2006 y 2012. En concreto, Andalucía tuvo 13340 y 4325 adscripciones (37,82% y 15,86% sobre el total Estatal) y la Región de Murcia 10789 y 12842 (30,58% y 47,08% sobre el total Estatal), en los años 2006 y 2012 respectivamente. Destaca que Andalucía ha reducido su número de adscripciones en un 57,58%, opción que se contrapone a la Región de Murcia, que ha aumentado el número de adscripciones en un 19,03% (tomando como referencia los valores absolutos de los años 2006 y 2012).

- La Comunidad Foral de Navarra, la Rioja y Melilla son los territorios donde se utiliza menos en términos absolutos los trabajos de colaboración social y son aquellos territorios que representan un menor % sobre el total (Estatal) de número de adscripciones. En concreto, la Comunidad Foral de Navarra tuvo 0 y 27 adscripciones (0% y 0,10% sobre el total Estatal), la Rioja 0 y 0 (0% sobre el total Estatal en ambos casos), Melilla 0 y 0 (0% sobre el total Estatal en ambos casos), en los años 2006 y 2012 respectivamente.

- Las CCAA de Castilla-La Mancha, Cataluña, Principado de Asturias y Aragón son aquellas que porcentualmente han aumentado más el número de adscripciones de los trabajos de colaboración social, tomando como referencia los años 2006 y 2012 (440,61%- de 165 a 892-113,07%-de 153 a 326-93,64%-de 1479 a 2864-75,47%-de 53 a 93-, respectivamente).

- Las adscripciones de los trabajos de colaboración social se producen mayoritariamente, en término medio, en el tercer y cuarto trimestre del año (acumulan más de un 60% en término medio de las adscripciones tanto en los años 2006 y 2012).

- A nivel Estatal el número de adscripciones ha disminuido un 22,67% tomando como referencia los años 2012 y 2006, de 35276 a 27278.

De los datos anteriores se puede extraer que existen diferencias contrastadas tanto a nivel de uso territorial como temporal. Sin embargo, antes de poder examinar o hacer hipótesis de la causa o posibles causas de dichas diferencias, es preciso matizar los datos obtenidos. Los valores absolutos de uso y su % de aportación al nivel Estatal, si bien aportan información, pueden tergiversar una realidad: no todos los territorios tienen la misma población y no todos tienen el mismo número de potenciales participantes (personas desempleadas perceptoras de la prestación o subsidio por desempleo). Teniendo en cuenta esta última variable, puede obtenerse una ratio de uso de los trabajos de colaboración social ((nº de adscripciones a

trabajos de colaboración social en el territorio x /nº de desempleados que reciben la prestación o subsidio por desempleo en el territorio x) *100). De este modo, se obtiene:

POSICIÓN	CCAA	RATIO USO TCS 2006	CCAA	RATIO USO TCS 2012
1º	REG. DE MURCIA	45,90	REG. DE MURCIA	14,94
2º	CEUTA	28,16	CEUTA	12,31
3º	P.ASTURIAS	5,42	P.ASTURIAS	4,87
4º	CANARIAS	3,92	GALICIA	1,32
5º	ANDALUCIA	3,61	EXTREMADURA	1,21
6º	GALICIA	3,57	CANTABRIA	1,15
7º	CANTABRIA	3,34	ANDALUCIA	0,71
8º	EXTREMADURA	1,54	CASTILLA-LA MANCHA	0,65
9º	CASTILLA Y LEON	0,74	CANARIAS	0,28
10º	COM. VALENCIANA	0,69	I. BALEARS	0,26
11º	PAIS VASCO	0,60	COM. VALENCIANA	0,23
12º	I. BALEARS	0,48	ARAGON	0,14
13º	CASTILLA-LA MANCHA	0,41	CASTILLA Y LEON	0,12
14º	COM. DE MADRID	0,33	COM. F. DE NAVARRA	0,08
15º	ARAGON	0,24	CATALUÑA	0,08
16º	CATALUÑA	0,09	COM. DE MADRID	0,06
17º	COM. F. DE NAVARRA	0,00	PAIS VASCO	0,01
18º	LA RIOJA	0,00	LA RIOJA	0,00
19º	MELILLA	0,00	MELILLA	0,00

CCAA	%Δ RATIO USO TCS 2012-2006
PAIS VASCO	-97,55
CANARIAS	-92,83
CASTILLA Y LEON	-84,08
COM. DE MADRID	-81,70
ANDALUCIA	-80,37
REG. DE MURCIA	-67,45
COM. VALENCIANA	-66,33
CANTABRIA	-65,46
GALICIA	-63,05
CEUTA	-56,28
I. BALEARS	-46,46
ARAGON	-41,50
EXTREMADURA	-21,58
CATALUÑA	-13,62
P.ASTURIAS	-10,08
LA RIOJA	0,00
MELILLA	0,00
CASTILLA-LA MANCHA	57,02
COM. F. DE NAVARRA	-

RATIO USO TCS	
	>5
	5>x>1
	>1

RATIO USO TCS MEDIO CCAA 2006	2,79	RATIO USO TCS MEDIO CCAA 2012	0,97
-------------------------------	------	-------------------------------	------

%Δ RATIO USO TCS MEDIO 2012-2006	-65,29
----------------------------------	--------

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SEPE.

- La Región de Murcia y Ceuta son los territorios con un ratio de uso de los trabajos de colaboración social más alto en ambos años, si bien con un considerable descenso entre éstos (de 45,90 a 14,94 y de 28,16 a 12,31 respectivamente). Sin embargo, para Andalucía, aquella Comunidad Autónoma que en valores absolutos era la que hacía un mayor uso, analizada mediante el ratio de uso de trabajos de colaboración social, si bien ocupa el 5º y 7º puesto en uso en los años 2006 y 2012, respectivamente, sus datos se relativizan.

- La Comunidad Foral de Navarra, la Rioja y Melilla son territorios donde, al igual que un análisis mediante términos absolutos, su posición mediante el ratio de uso de los trabajos de colaboración social es baja.

- Comparando el año 2006 vs. 2012, las CCAA de Castilla-La Mancha, Cataluña y Aragón ascienden posiciones ordinales en la ratio de uso (de 13º a 8º, de 16º a 15º, de 15º a 12º, en los respectivamente) y se mantiene el Principado de Asturias en la 3ª posición.

- Casi todas las CCAA reducen su ratio de uso de los trabajos de colaboración social, aspecto que se ve reflejado en el la disminución del ratio de uso medio de trabajos de colaboración social entre 2012 y 2006 en un 62,29%. Sin embargo, no todos los territorios lo hacen con el mismo %, por ejemplo el País Vasco, Canarias, Castilla y León, la Comunidad de Madrid y Andalucía lo hacen por encima del 80%, mientras que Cataluña y el Principado de Asturias por debajo del 20%. Además, como dato anormal se sitúa Castilla-La Mancha, con un aumento de un 57,02%.

Una vez detectado que algunos datos vistos mediante el ratio de uso de trabajos de colaboración social se matizan respecto a los obtenidos mediante los términos absolutos de uso, debe realizarse un análisis sobre la causa de la variabilidad de uso de los trabajos de colaboración social.

Una de las primeras hipótesis que pueden plantearse (la más simple) es que la única causa de mayor o menor uso de los trabajos de colaboración social en un territorio X es el aumento de potenciales participantes en dicho territorio. Es decir, un mayor aumento de potenciales participantes en un territorio X aumenta proporcionalmente, con más o menos intensidad, las adscripciones a los trabajos de colaboración social en el territorio X . La hipótesis de que la única causa del uso los trabajos de colaboración social es la elasticidad de las adscripciones de los trabajos de colaboración social respecto al número de potenciales participantes, en un territorio concreto, puede ser contrastada/aproximada mediante un regresión lineal simple, donde la variable dependiente es la variación porcentual del número de trabajos de colaboración social entre los años 2012-2006 en el territorio X (en este caso la CCAA X) y como variable independiente la variación porcentual del número de prestaciones por desempleo entre los años 2012-2006 en el mismo territorio. Si se realiza esta regresión lineal se obtiene:

$$Y = -119,53 + 0,9064X$$

con un $R^2 = 0,2025$



Fuente: elaboración propia a partir de datos del SEPE.

La regresión lineal obtenida debe interpretarse de la siguiente manera:

A) -119,53 es el nivel promedio de variación porcentual del número de trabajos de colaboración social entre los años 2012-2006 cuando la variación porcentual del número de prestaciones por desempleo (igual al número de potenciales participantes), entre los años 2012-2006, es 0.

B) Un incremento de un 1% de la variación porcentual del número de prestaciones por desempleo entre los años 2012-2006 incrementa en la media en 0,9064% la variación porcentual del número de trabajos de colaboración social entre los años 2012-2006.

C) El valor de R^2 ⁸¹ significa que el 20,25% de la variación de la variación porcentual del número de trabajos de colaboración social entre los años 2012-2006 es explicada por la variación porcentual del número de prestaciones por desempleo entre los años 2012-2006.

De esta interpretación se extrae, mediante extrapolación (si los datos muestrales son representativos del patrón de las variables) que la causa del uso de los trabajos de colaboración social no puede ser únicamente el número de prestaciones por desempleo. Otras

⁸¹ R^2 es el coeficiente de determinación y es una medida, entre 0 y 1, de bondad de ajuste, es decir, permite saber qué tan bien se ajusta la recta de regresión a los datos - STOCK and WATSON (2012).

variables necesariamente influyen en la variabilidad del uso de los trabajos de colaboración social.

De hecho, difícilmente es imaginable la existencia de una sola causa de un solo hecho, sobre todo en las políticas públicas, y la econometría permite crear modelos de aproximación, mediante presupuestos, de la determinación de la causalidad.

Puede pensarse en otras posibles variables que puedan tener incidencia en el uso de los trabajos de colaboración social por parte de las Administraciones Públicas, como por ejemplo⁸²:

- La estructura productiva del territorio.
- La eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas.
- El nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas.
- El partido de gobierno o las mayorías políticas en las instituciones públicas, incluso mediante un control/poder indirecto.
- La proximidad o no de unas elecciones políticas.
- El grado de aceptación social/tolerancia por el uso de los trabajos de colaboración social por de una “comunidad política” (incluye tanto los posibles grupos de presión como el electorado en un ámbito territorial concreto)

Finalmente, si el uso de los trabajos de colaboración social producidos en el año 2006 y 2012 son representativos (extrapolación) puede considerarse que el tercer y cuarto trimestre del año son aquellos donde se utiliza más los trabajos de colaboración social. Una posible causa de este efecto estacional es que en estos trimestres las Administraciones Públicas concentran menos personal o más actividad y necesitan reforzar su capacidad de prestar servicios, obras o trabajos.

⁸² Algunas de las posibles causas son difíciles de captar por una variable numérica.

4-EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS TRABAJOS DE COLABORACIÓN SOCIAL

La realización de una evaluación crítica respecto de la figura jurídica de los trabajos de colaboración social debe ser desgajada en dos partes: la jurídica y la empírica.

4.1 Valoración crítica de la normativa de los trabajos de colaboración social

- 1) El régimen jurídico de los trabajos de colaboración social se encuentre ampliamente disperso en múltiples normas. Sería recomendable una unificación en una sola norma (ley), la cual debería estar organizada en los siguientes apartados: el contenido sustancial de los trabajos de colaboración social; los derechos y obligaciones del participante; las obligaciones y limitaciones de las Administraciones Públicas; las obligaciones y limitaciones de las entidades sin ánimo de lucro; las funciones de la entidad gestora y el régimen sancionador.
- 2) El R.D. 1445/1982 en su mayor parte ha sido derogado pero perviven las disposiciones que hacen referencia los trabajos de colaboración social las cuales, como se ha hecho referencia, presentan remisiones a normas derogadas o terminología desfasada (ej. mención del INEM). Una reforma íntegra debería permitir la derogación de este R.D.
- 3) El contenido sustancial de los trabajos de colaboración social (debate sobre “utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad”) debe ser abordado. Esta cuestión debería de ser clarificada sin dejar lugar a dudas sobre una única interpretación de las dos posibles en una futura reforma.
- 4) El papel de las entidades sin ánimo de lucro es ambiguo en la normativa. Son mencionadas únicamente en el art. 213.3 LGSS y no en otras normas que configuran conjuntamente el régimen jurídico de los trabajos de colaboración social. Sería recomendable que o bien se hiciese una mención conjunta siempre a las Administraciones Públicas y las entidades sin ánimo de lucro o bien un régimen específico y diferenciado al de las Administraciones Públicas.
- 5) Tanto para caso en que las Administraciones Públicas o las entidades sin ánimo de lucro hagan uso de los trabajos de colaboración social no es previsto cuáles son los límites de poder de dirección de éstas frente a los participantes. Si bien la relación no es laboral “ex lege”, debería de existir un mínimo contenido de dicho poder de dirección y sus límites.

- 6) Es significativo que las Administraciones Públicas (por posible analogía las entidades sin ánimo de lucro) deban aportar un conjunto de documentación acreditativa en la solicitud y que no se disponga expresamente ninguna obligación por parte de la anterior, como mínimo de informar a la entidad gestora, cuando haya una modificación del contenido de la documentación acreditativa. Es decir, un “*ius variandi*” en los trabajos de colaboración social no es contemplado. Dado que esta laguna legal no puede ser solucionada mediante la aplicación analógica del régimen previsto en el ET, puesto que expresamente se dispone que las relación jurídica en los trabajos de colaboración social es no laboral, sería recomendable abordar este “*ius variandi*” con un contenido mínimo y específico en una hipotética reforma de los trabajos de colaboración social.
- 7) La indeterminación de la cláusula de “renuncia motivada” por parte del participante de los trabajos de colaboración social crea un espacio amplia discrecionalidad. Dicha cláusula debería ser modificada en pro de la seguridad jurídica, estableciéndose una lista *numerus apertus* de supuestos en los que se entiende “renuncia motivada”. Esta lista debería de ser comprendida, entre otros aspectos, como un complemento al posible exceso de poder de dirección de las Administraciones Públicas o de las entidades sin ánimo de lucro.
- 8) El régimen jurídico de los trabajos de colaboración social no aborda en cómo se informa a los participantes, tanto a los potenciales o elegidos. Establecer un procedimiento estrictamente reglado (de carácter informativo) específico en los casos de trabajos de colaboración social sería altamente recomendable, tanto para cuando la persona desempleada pide la prestación o subsidio por desempleo como para cuando es informada sobre su elección por parte de la entidad gestora. Este procedimiento debería de estar contenido en la norma única del régimen de trabajos de colaboración social.

4.2 Valoración crítica del uso de los trabajos de colaboración social

De forma clara los trabajos de colaboración social son una ventaja en términos económicos por parte de quien los utiliza. Sucintamente, pero con una gran precisión y claridad, algunos tribunales han puesto en cuestión el uso de esta peculiar figura jurídica por parte de las Administraciones Públicas (cuyas consecuencias no son menores):

“Con 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.”⁸³

Además, tal y como se ha demostrado, existen dificultades para poder determinar las causas del uso de los trabajos de colaboración social. Éstas no serían tan grandes si se tuviere acceso a datos empíricos más detallados suministrados por las Administraciones Públicas, como reflejo de los conceptos de “accountability” y “open data”. Y es que no tener acceso al número de perceptores de prestaciones por desempleo que son sancionados por no participar en los trabajos de colaboración social y de las renunciadas motivadas (y sus causas), al tiempo de percepción de la prestación por desempleo antes de iniciar los trabajos de colaboración social y al de duración efectiva de los trabajos de colaboración social, entre otros datos, es un impedimento que entorpece evaluar el impacto económico y social esta figura sui generis. Únicamente ciertos pronunciamientos judiciales sobre este tema pueden servir para intentar aproximarse a esta laguna de datos.

Finalmente, es importante destacar que la comparativa de los datos de los años 2006-2012 aporta un patrón de comportamiento poco racional de las Administraciones Públicas. Si se asume que para éstas el uso de los trabajos de colaboración social es altamente beneficioso, la estrategia óptima sería aumentarlo. Solamente caben tres grandes posibilidades que expliquen este comportamiento: 1) que las Administraciones Públicas consideren que esta figura es abusiva en tiempos de crisis económica (ilógico, puesto que sería más abusivo utilizarla más en tiempos de bonanza económica, puesto que existe mayor probabilidad que los participantes estén en una situación de mayor vulnerabilidad); 2) que exista cierto temor por parte de las Administraciones Públicas a utilizar los trabajos de colaboración social y 3) que exista un comportamiento anómalo de las Administraciones Públicas, reflejo de las “anomalías de la economía española y de la toma e implementación de políticas/medidas económicas”⁸⁴.

⁸³ STSJ 731/2012 de las Islas Canarias (Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas. Sala de lo Social, Sección 1ª) de 30 de abril de 2012, FJ Único.

⁸⁴ FISHMAN (2012)

5-PROPUESTAS DE CAMBIO DE LA POLÍTICA DE *WORKFARE* EN ESPAÑA

5.1 Cuestiones previas

Antes de presentar cuatro propuestas de cambio de la política de *workfare* en España es necesario apuntar un conjunto de consideraciones previas:

- 1) Las propuestas que se presentan son modelos y, por tanto, no tienen ánimo de ser exhaustivas, sino de establecer mecanismos y elementos mínimos diferenciadores de éstas.
- 2) Las propuestas son modelos de políticas de *workfare* en sentido estricto⁸⁵. Esto no significa que éstas no puedan ser adaptadas para el concepto amplio⁸⁶ de *workfare*.
- 3) La elección de implementar un modelo de política de *workfare* es en última instancia una opción política. Sin embargo, se propondrá un modelo de implantación atendiendo a criterios, entre otros, de oportunidad a partir de las propuestas presentadas.
- 4) La necesaria realización obligatoria de un test objetivo (baremo de puntos) del grado de empleabilidad para obtener la prestación por desempleo. Esta debe ser la herramienta básica que determine el orden en qué el SEPE o análogos seleccionen a los participantes (de menos a más puntuación, es decir, de menos a más grado de empleabilidad).
- 5) La implementación y gestión de cualquiera de las propuestas debe ser descentralizada, basada en el principio de subsidiariedad.
- 6) La implementación de cualquiera de las propuestas debe ser coordinada con el régimen jurídico de contratación laboral y posibles subvenciones, en especial, con los incentivos a la contratación, evitando duplicidades, abusos o incentivos perversos.
- 7) Cualquiera de estas propuestas, en el caso de implementarse, deben tener/disponer:
 - a. Una norma propia que incluya todo su régimen jurídico, estableciéndose claramente el conjunto de derechos (de información también) y obligaciones de todas las partes implicadas (poder dirección, *ius variandi*...).
 - b. La inexistencia de relación laboral.

⁸⁵ Políticas públicas que condicionan la obtención de la prestación de desempleo a la realización de una actividad relacionada con el trabajo.

⁸⁶ Políticas públicas que condicionan la obtención cualquier tipo de prestación o subsidio asistencial por parte de una persona desempleada a la realización de una actividad relacionada con el trabajo.

- c. La selección de los participantes únicamente corresponde al SEPE o análogos.
- d. Una duración máxima de la actividad en cuestión.
- e. Una cláusula *numerus apertus* de no participación y de renuncia motivadas cuando se estuviere realizando la actividad. El contenido mínimo de dicha cláusula debería 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”*. El intento de engaño o engaño en la acreditación de cualquiera de las circunstancias conllevará la aplicación del régimen sancionador de no participación y de renuncia no motivadas.
- f. Un sistema sancionador gradual de no participación y de renuncia no motivadas.
- g. Una misma persona perceptora de la prestación por desempleo solo podrá realizar un “programa de *workfare*” en un mismo período de obtención de la prestación por desempleo.

5.2 Cuatro propuestas de modelo de política de *workfare*: restringir, liberalizar, reformar y dualizar.

1) Trabajos de colaboración social restringidos

Se trataría de reformar la normativa existente de los trabajos de colaboración social en España a partir de las reflexiones críticas expuestas en este estudio. Específicamente: a) los trabajos de colaboración social deberían tener “utilidad social y que redunden en beneficio” propia, adicional a aquella relacionada por el desarrollo a favor de las Administraciones Públicas, y temporalidad propia, más allá de la temporalidad dependiente de la obtención de la prestación por desempleo; b) equiparación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y las entidades sin ánimo de lucro; d) la actividad a realizar tendrá una duración máxima de 4

meses; y f) cualquier participante podrá dejar de realizar los trabajos de colaboración social cuando encuentre o se le encuentre un puesto de trabajo y su contratación sea efectiva o por cualquiera de las circunstancias de la cláusula *numerus apertus* de no participación y de renuncia motivada .

2) Programa “vuelta al trabajo”

Esta propuesta tiene como inspiración los programas de *workfare* implementados recientemente en el Reino Unido. Las pymes podrían hacer uso de los perceptores de prestación por desempleo por un período de cuatro meses mediante la demanda de éstos a los servicios públicos de ocupación, con un máximo de tanto % de la plantilla. La obligación de las pymes que quisieran acogerse a este programa sería pagar una única vez una cantidad *X* sin posibilidad de retorno, con la obligación de que en un período máximo de tres meses utilicen un perceptor de prestación por desempleo por cuatro meses en su empresa (con la obligación de complementar la prestación o subsidio por desempleo hasta el importe total de la base reguladora para el cálculo de la prestación contributiva que estuviere percibiendo o que hubiere agotado el participante antes de percibir el subsidio, garantizando en todo caso el 100% del salario mínimo interprofesional vigente en el momento e ingresar en la Tesorería General de la Seguridad Social las cuotas correspondientes por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) y con la obligación de realizar una entrevista para un puesto de trabajo al finalizar el período. La contratación indefinida, sin existencia de período de prueba, del participante del programa por parte de la empresa comportaría una subvención puntual de una cuantía *Y* y en los 2 años siguientes, siempre y cuando se mantuviere el puesto de trabajo, de una cuantía total *Z* con pago mensual y creciente en el tiempo.

El perceptor de la prestación por desempleo sólo podrá renunciar al “programa de *workfare*”, por cualquiera de las circunstancias de la cláusula *numerus apertus* de no participación y de renuncia motivada.

3) Centros de empleabilidad

Esta propuesta tiene como inspiración la formación profesional dual y los programas de *workfare* de Dinamarca y Francia. Se trataría de establecer convenios de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo o análogos y las pymes para la realización de programas de formación profesional dual subvencionados, con una duración máxima de un año, cuyos participantes serían los perceptores de la prestación por desempleo (dicha condición deberá existir al inicio del programa). Durante el programa de formación profesional dual al participante se le garantizará en todo caso la percepción de una cuantía a determinar en relación al SMI por parte de las Administraciones Públicas. En relación al método de financiación, el coste de la plaza del programa para cada uno de sus participantes sería sufragado por tercios (1/3 la Administración, 1/3 la empresa y 1/3 el participante) y la empresa estaría obligada a contratar, sin posibilidad de período de prueba, a un mínimo de X% de los participantes del programa, en caso contrario la empresa debería abonar el coste total del número de plazas del programa correspondientes a las que no alcanzasen la citada condición de contratación obligada. El perceptor de la prestación por desempleo únicamente debería abonar el 1/3 del coste de la plaza del programa a partir de ser contratado (si no fuere contratado este tercio deberá ser sufragado por la Administración Pública o la empresa, según corresponda), con el pago periódico de un mínimo del Y% del salario mensual siempre que este supere Q veces el SMI y con la posibilidad de realizar aportaciones extras.

4) Modelo dual

Esta propuesta sería la combinación coordinada de la propuesta de los trabajos de colaboración restringidos y la de los centros de empleabilidad: el SEPE o análogo informará al perceptor de la prestación por desempleo que ha sido elegido como participante del *workfare* y se le dará la opción de elegir entre participar en los trabajos de colaboración social restringidos o los “centros de empleabilidad”.

Debería existir un período máximo de 7 días para la elección del programa a partir del día al que la persona fuese informada con detalle de las dos opciones y está deberá constar “de puño y letra” en un documento.

5.3 Una propuesta de implementación de la política de *workfare* en España

Aquella propuesta, si se quisiera ahondar en la implementación de la política de *workfare*, que podría devenir óptima es la del modelo dual, añadiendo las cuestiones previas expuestas, ya que es aquella que permite dar un mayor espacio de libertad al perceptor de la prestación por desempleo y permite conciliar mejor los tres objetivos del *workfare*.

Su implementación debería ser progresiva y, por tanto, en un primer momento los programas podrían ser independientes para que finalmente, una vez establecidos los protocolos de actuación y realizados programas pilotos de los “centros de empleabilidad”, se unieran para conformar el modelo dual.

Por otro lado, puede ser rechazada la propuesta del programa “vuelta al trabajo” por diversas razones: la gran transferencia de recursos públicos a privados, un posible gran rechazo social, el posible efecto de precarización de la situación del desempleado y el alto coste de gestión y control antifraude.

6-CONCLUSIONES

Del estudio se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1) El *workfare* no es una política homogénea, ya que puede ser adoptada para múltiples objetivos e implementada de muchas maneras y, por tanto, es más preciso hablar de políticas de *workfare*, cuyo punto en común sería la propia definición instrumental de este estudio: política pública que condiciona la obtención de la prestación por desempleo a la realización de una actividad relacionada con el trabajo.
- 2) El escaso conocimiento e implantación de políticas de *workfare* en España en comparación al resto de países europeos y de cultura anglosajona.
- 3) El actual régimen normativo de los trabajos de colaboración social, exponente en España de las políticas de *workfare*, presenta grandes deficiencias, donde destaca el término controvertido de que sean “de utilidad social y que redunden en beneficio de la comunidad” y, en general, el amplio margen de discrecionalidad de las Administraciones Públicas y la entidad gestora intermediaria, y puede conllevar grandes efectos perniciosos, como el uso de mano de obra barata y a la vez privar de contrato laboral a otros desempleados.
- 4) Atendiendo a los datos muestrales empleados, el perfil del participante estándar de los trabajos de colaboración social es el de un hombre de más de 45 años. Además, la variable edad, independientemente del sexo, es el factor más relevante para la definición del perfil del participante.
- 5) La utilización de los trabajos de colaboración social es extremadamente variable en el conjunto de las CCAA.
- 6) La causa o causas de uso de los trabajos de colaboración social es de difícil determinación, sobre todo por la falta de datos públicos suministrados por las Administraciones Públicas, si bien se puede afirmar que el número de perceptores de la prestación por desempleo no es la única causa del uso de los trabajos de colaboración social por parte de las Administraciones Públicas. Otras posibles causas pueden ser: la estructura productiva del territorio; la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas; el nivel de endeudamiento de las Administraciones Públicas; el partido de gobierno o las mayorías políticas en las instituciones públicas; la proximidad o no de unas elecciones políticas y el grado de aceptación social/tolerancia por el uso de los trabajos de colaboración social por de una

“comunidad política” (tanto los posibles grupos de presión como el electorado en un ámbito territorial concreto).

- 7) La existencia de un amplio marco de posibilidades para la reforma del régimen jurídico de los trabajos de colaboración social y de implantación de políticas de *workfare* en España, como las propuestas: trabajos de colaboración social con un régimen jurídico más restringido; programa “vuelta al trabajo”, donde las pymes puedan hacer uso de los perceptores de prestación por desempleo por un período de cuatro meses mediante la demanda de éstos a los servicios públicos de ocupación con subvenciones a una posterior contratación; centros de empleabilidad, consistente en convenios de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo o análogos y las pymes para la realización de programas de formación profesional dual subvencionados para los perceptores de la prestación por desempleo, con la obligación de contratar un mínimo % de sus participantes; modelo dual, donde del perceptor de la prestación por desempleo puede elegir entre realizar trabajos de colaboración social restringidos y los centros de empleabilidad.
- 8) La existencia de una posible propuesta óptima de implantación de *workfare* en España: el modelo dual. Permite dar un mayor espacio de libertad al perceptor de la prestación por desempleo y conciliar los objetivos del *workfare*.

Futuros caminos de investigación podrían versar sobre una comparativa del régimen jurídico de los trabajos de colaboración social con otras instituciones del *workfare* en otros países, una mayor profundización de las causas del uso de los trabajos de colaboración social en España y una mayor concreción en el análisis jurídico-económico de las propuestas expuestas en este estudio.

7- NORMATIVA, BIBLIOGRAFÍA Y PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES

7.1 Normativa

-*Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, art. 4, Roma, 4.XI.1950.

-España. Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. [Internet]. - *Boletín Oficial del Estado*, 9 de marzo de 1977, núm. 58. Parcialmente en vigor y de interpretación conforme STC 11/1981, de 8 de abril. de 1981. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/pdf/1977/BOE-A-1977-6061-consolidado.pdf>

-España. Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de octubre de 1980, núm. 250. Disposición derogada. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1980/10/17/pdfs/A23133-23138.pdf>

-España. Real Decreto 1445/1982, de 25 de junio, por el que se regulan diversas medidas de fomento del empleo.[Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 1 de julio de 1982, núm. 156. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-16409-consolidado.pdf>

-España. Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de agosto de 1985, núm. 75. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1985/BOE-A-1985-16660-consolidado.pdf>

-España. 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. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de junio de 1994, núm. 154. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/pdf/1994/BOE-A-1994-14960-consolidado.pdf>

-España. 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. [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de marzo de 1995, núm. 75. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-7730-consolidado.pdf>

-España. 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. [Internet] *Boletín Oficial del Estado*, 8 de agosto de 2000, núm. 189. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-15060-consolidado.pdf>

-España. Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo [Internet]. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de diciembre de 2003, núm. 301. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23102-consolidado.pdf>

7.2 Bibliografía

- ALARCÓN CARACUEL, M.R., (1986) *La ajenidad en el mercado. Un criterio definitorio del contrato de trabajo*. Civitas. Revista española de derecho del trabajo, Nº 28, págs. 495-544.
- ARCHIST, A., (2012) 17th February. *Is workfare slavery?*
<http://thegreatunrest.wordpress.com/2012/02/17/is-workfare-slavery>.
- BANE, M.J. and ELLWOOD, D.T., (1994) *Welfare realities : from rhetoric to reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BBC, (2013, 12th February) *Back-to-work scheme breached laws, says Court of Appeal*.
<http://www.bbc.co.uk/news/business-21426928>.
- BRETT, C. and JACQUET, L., (2011) *Workforce or Workfare?* Discussion Paper Series in Economics 8/2011, Department of Economics, Norwegian School of Economics.
- BRONSTEIN, A.S. and OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, (2010) *Derecho internacional y comparado del trabajo :desafíos actuales*. Madrid: Plaza y Valdés.
- DINGELDEY, I., (2005) *Welfare state transformation between workfare and an enabling state: a comparative analysis*, TranState working papers, (No. 21).
- DOMITROVIC, B., (2011, 10th October) *The Economics Nobel Goes to Sargent & Sims: Attackers of the Phillips Curve*". Forbes,
- ESPING-ANDERSEN, G., (1991) *The Three worlds of welfare capitalism*. Repr edn. Cambridge: Polity.
- FISHMAN, R.M., (2012) *Anomalies of Spain's Economy and Economic Policy-making*. Contributions to Political Economy, 31(1), pp. 67-76.
- FREDRIKSSON, P. and HOLMLUND, B., (2006) *Optimal unemployment insurance design: Time limits, monitoring, or workfare?* International Tax and Public Finance, 13(5), pp. 565-585.
- GARZÓN VALDÉS, E., (1988) *¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?* Universidad de Alicante. Área de Filosofía del Derecho.
- HANDLER, J.F. (2004) *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe : the paradox of inclusion*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press.
- HOLDEN, C., (2003) *Decommodification and the Workfare State*. Political Studies Review, 1(3), pp. 303-316.
- HOLZNER, C., MEIER, V. and WERDING, M., (2010) *Workfare, monitoring, and efficiency wages*. Journal of Macroeconomics, Elsevier, vol. 32(1), March, pp. 157-168.
- INZA BARTOLOMÉ, A., (2006) *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, N. 81, pp. 119-129.

- LØDEMEL, I. and TRICKEY, H. (ed), (2001) *An offer you can't refuse :workfare in international perspective*. Bristol: Policy Press.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A., (2008) *La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social*. Portularia-Revista de Trabajo Social-Universidad de Huelva, VIII-Nº2, pp. 103-115.
- MORENO MÁRQUEZ, G., (2008) *La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas*. Revista de servicios sociales, Nº. 43, pp. 143-154.
- MUIR, H. and MALIK, S., (2013, 21th March). *Labour Abstention on Workfare Bill Prompts Party Infighting*. The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/politics/2013/mar/21/labour-abstention-workfare-bill-byrne>.
- NINO, C.S., (1989) *Ética Y Derechos Humanos: Un Ensayo De Fundamentación*. 2ª ampl y rev edn. Buenos Aires: Astrea.
- OJEDA AVILÉS, A.J., (2007) *Ajenidad, dependencia o control: la causa del contrato*. Tribuna Social: Revista de Seguridad Social y Laboral, Vol. 195, pp. 13-24.
- PALOMQUE LÓPEZ, M.C., (1992) *La titularidad diferenciada del derecho de huelga*. Actualidad laboral, Nº 2 , pp 357-364.
- PAZ-FUCHS, A., (2008) *Welfare to work conditional rights in social policy*. Oxford University Press.
- PECK, J., (1998) *Workfare: a geopolitical etymology*. Environment and Planning D: Society and Space, 16(2), pp. 133-161.
- PÉREZ ERANSUS, B., (2005) *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Fundación Foessa, Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- PHILLIPS, A.W., (1958) *The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957*. [London]
- RESEARCH DIVISION OF COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, (2012). *Key case-law issues-Guide on Article 4- Prohibition of slavery and forced labour- article 4 of the Convention*.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., (2002) *El concepto de trabajador por cuenta ajena en el Derecho español y comunitario*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 37, págs. 37-60(Ejemplar dedicado a: Derecho social Internacional y Comunitario).
- SOLOW, R.M., HIMMELFARB, G. and GUTMANN, A., (1998) *Work and welfare*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- STOCK, J.H. and WATSON, M.M., (2012) *Introducción a la econometría*. Madrid: Pearson.
- VANDERBORGHT, Y. and VAN PARIJS, P., (2006) *La Renta básica :una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona, Paidós.
- VILAJOSANA RUBIO, J.M., (2007) *Identificación y justificación del derecho*. Barcelona, Marcial Pons.

7.3 Pronunciamientos judiciales

-C.N. and V. v. France no. 67724/09, 11 October 2012 – European Court of Human Rights.

-*Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v The Secretary of State for Work and Pensions* [2012] EWHC 2292 (Admin)-High Court of Justice Queen’s Bench Division Administrative Court – 06/08/2012.

-*Caitlin Reilly and Jamieson Wilson v The Secretary of State for Work and Pensions* – [2013] EWCA Civ 66- The Court of Appeal (Civil Division) - 12/02/2013

-STC 11/1981(Tribunal Constitucional-Pleno) de 8 de abril de 1981 – Ponente: Excmo. Sr. D. Luis Díez-Picazo y Ponce de León

-STC 127/1989 (Tribunal Constitucional-Sala 1ª), de 13 de julio – Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando García-Mon y González-Regueral

-STS 1497/2013 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 12 de marzo de 2012 – Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel López García de la Serrana.

-STS 3622/1988 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 16 de mayo de 1988 – Ponente: Excmo. Sr. D. Arturo Fernández López.

-STS 4245/2011 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 9 de marzo de 2011 – Ponente: Gonzalo Moliner Tamborero. Incluye Voto Particular del Exmo. Sr. Magistrado D. Manuel Ramón Alarcón Caracuel.

-STS 5669/2012 (Tribunal Supremo. Sala de lo Social - Sección 1ª) de 5 de julio de 2012 – Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Martín Valverde.

-STSJ 731/2012 de las Islas Canarias (Tribunal Superior de Justicia de Islas Canarias, Las Palmas. Sala de lo Social, Sección 1ª) de 30 de abril de 2012 – Ponente: Ilmo. Sr. D. Ignacio José Duce Sánchez de Moya.