

BASE DE DATOS NORMACEF SOCIO-LABORAL**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia de 23 de abril de 2015

Sala de lo Social

Rec. n.º 1293/2014

SUMARIO:

Programa de Renta Activa de Inserción (RAI). Incumplimiento por el beneficiario de la obligación de comparecer, previo requerimiento, ante la Oficina de Prestaciones del SPEE, para un control de presencia. Recurso de casación para la unificación de doctrina. No puede comportar la baja definitiva del programa en virtud de lo establecido en el artículo 9.1 del RD 1369/2006 y, por ende, la pérdida de la prestación, sino que conlleva, como falta leve que es, la pérdida de un mes de la prestación [arts. 24.3 a) y 47.1 a) de la LISOS]. Aunque la RAI tenga carácter diferencial del nivel contributivo y del nivel asistencial de la prestación por desempleo, y se trate de una ayuda específica, no por ello pierde su naturaleza de prestación, resultando de aplicación la LGSS y la LISOS, normas de rango superior al RD 1369/2006.

PRECEPTOS:

RD 1369/2006 (Renta activa de inserción), arts. 3.3 d) y 9.1 b).
RDLeg. 5/2000 (TRLISOS), arts. 24.3 a) y 47.1 a).

PONENTE:

Don Jordi Agusti Julia.

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de Abril de dos mil quince.

Vistos los presentes autos pendientes ante esta Sala en virtud de recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Abogada del Estado, en nombre y representación del Servicio Público de empleo Estatal SEPE, frente a la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de fecha 4 de febrero de 2014, dictada en el recurso de suplicación número 1819/2013, interpuesto por mencionado recurrente, contra la sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de Castellón de fecha 17 de junio de 2013, dictada en virtud de demanda formulada por Balbino, frente al Servicio Público de empleo Estatal SEPE, sobre desempleo.

Ha comparecido ante esta Sala en concepto de recurrido D. Balbino, representado por el Letrado Sr. Badenes Cortés.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Jordi Agusti Julia,

ANTECEDENTES DE HECHO**Primero.**

Con fecha 17 de junio de 2013, el Juzgado de lo Social número 1 de Castellón, dictó sentencia, en la que como hechos probados se declaran los siguientes: " PRIMERO.- El demandante Balbino, perceptor de la renta activa de inserción (RAI) fue requerido por la Oficina de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal a fin de que compareciera ante la misma para un control de presencia (alegaciones parte demandada) el día 22-8-2011 a las 9:30 horas. Remitida la oportuna notificación mediante correo con acuse de recibo, éste es devuelto con resultado de ausente en los intentos de notificación de 12-8-2011 a las 14:00 horas y de 17-8-2011 a las 13:00 horas. El aviso de recibo caducó por no acudir el actor a la oficina de correos, por lo que fue devuelto al SEPE (oficina de prestaciones de Vinaròs) el 25-8-2011 (folio 62 vuelto). SEGUNDO.- En fecha 21-9-2011 el SEPE dicta comunicación de exclusión de la RAI con efectos de 22-8-2011, al haber incurrido en causa de baja definitiva por no comparecer, previo requerimiento, ante el SEPE, notificación que tuvo que realizarse mediante edictos dada el

intento infructuoso de notificación. En fecha 24-10-2011 se dictó la resolución de exclusión de la RAI con efectos de 22-8-2011. Disconforme el actor, presentó reclamación previa en fecha 15-11-2011, que fue desestimada por resolución de 2-4-2012 (expediente administrativo). TERCERO.- El actor había solicitado autorización de salida al extranjero por un periodo igual o inferior a 15 días en fecha 29-7-2011, la cual fue concedida para un periodo igual o inferior a 15 días a partir de 19-7-2011, con la obligación de presentarse en la Oficina del SEPE en el periodo máximo desde el primer día siguiente hábil al del cumplimiento de los 15 días desde la fecha en que se autorizó la salida al extranjero, es decir, el día 3-8-2011, personándose en dicha fecha cumpliendo con la obligación (folio 15)".

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva: "Que estimando parcialmente la demanda interpuesta por Balbino contra el Servicio Público de Empleo Estatal, se revoca la resolución del SEPE de fecha 24-10-2011 por la que se declaró la exclusión del actor del programa de renta activa de inserción con efectos de 22-8-2011, debiendo ser sancionado con la suspensión en dicho programa por espacio de un mes".

Segundo.

Anunciado e interpuesto recurso de suplicación contra dicha sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, dictó sentencia de fecha 4 de febrero de 2014, en la que como parte dispositiva consta la siguiente: "Desestimamos el recurso de suplicación interpuesto en nombre de el Servicio Público de empleo Estatal, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 3 de los de Castellón, de fecha 17 de junio de 2013; y, en consecuencia, confirmamos la resolución recurrida.- Sin costas".

Tercero.

Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó, por el Abogado del Estado recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de fecha 13 de septiembre de 2012 (Rec. nº 1307/2012).

Cuarto.

Admitido a trámite el presente recurso y evacuado el trámite de impugnación por el letrado Sr. Badenes Cortés, se dio traslado al Ministerio Fiscal para informe.

Quinto.

El Ministerio Fiscal consideró el recurso procedente, e instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el 16 de abril de 2015, fecha en que tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

1. Recurre el SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SPEE) la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4-2-2014 (recurso 1819/2013), que desestima el recurso de suplicación interpuesto por el SPEE, y confirma la sentencia de instancia, la cual, estimando parcialmente la demanda interpuesta por el demandante, revoca la resolución del SPEE de fecha 24-10-2011 por la que se declaró la exclusión del demandante del Programa de Renta Activa de Inserción (RAI) con efectos de 22-8-2011, "que debe ser sancionado con la suspensión en dicho programa por espacio de un mes."

2. En presente caso, según los antecedentes de esta resolución, y en lo que aquí interesa, concurren las circunstancias siguientes: a) El demandante, perceptor de la renta activa de inserción (RAI), fue requerido por la Oficina de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal a fin de que compareciera ante la misma para un control de presencia el día 22-8-2011 a las 9:30 horas. Remitida la oportuna notificación mediante correo con acuse de recibo, éste es devuelto con resultado de ausente en los intentos de notificación de 12-8-2011 a las 14:00 horas y de 17-8-2011 a las 13:00 horas. El aviso de recibo caducó por no acudir el actor a la oficina de correos, por lo que fue devuelto al SEPE; b) En fecha 21-9-2011 el SEPE dicta comunicación de exclusión de la RAI con efectos de 22-8-2011, al haber incurrido en causa de baja definitiva por no comparecer, previo requerimiento, ante el SEPE, notificación que tuvo que realizarse mediante edictos dada el intento infructuoso de

notificación. En fecha 24-10-2011 se dictó la resolución de exclusión de la RAI con efectos de 22-8-2011. Disconforme el actor, presentó reclamación previa en fecha 15-11-2011, que fue desestimada por resolución de 2-4-2012; y, c) El demandante había solicitado autorización de salida al extranjero por un periodo igual o inferior a 15 días en fecha 29-7-2011, la cual fue concedida para un periodo igual o inferior a 15 días a partir de 19-7-2011, con la obligación de presentarse en la Oficina del SEPE en el periodo máximo desde el primer día siguiente hábil al del cumplimiento de los 15 días desde la fecha en que se autorizó la salida al extranjero, es decir, el día 3-8-2011, personándose en dicha fecha cumpliendo con la obligación.

3. La Sala de suplicación, en la sentencia recurrida, tras referirse a la naturaleza de la RAI, viene a concluir que aunque tenga carácter diferencial del nivel contributivo y del nivel asistencial de la prestación por desempleo, y se trate de una ayuda específica, no por ello pierde su naturaleza de prestación, a la que resultan de aplicación la LGSS y la LISOS, normas por otra parte de rango superior al RD 1369/2006, que desarrolla la regulación legal y no puede oponerse a la misma, sin que quepa atribuirle el carácter de norma especial, sino integrada en la regulación de las prestaciones por desempleo y en su régimen sancionador. A partir de todo ello considera acertada la decisión de instancia, pues los arts. 3.3 y 9.1.b) RD 1369/2006 deben ser interpretados a la luz de lo establecido en el artículo 24.3.a) y 47.1.a) LISOS, por lo que lo procedente es sanción de pérdida de un mes de la prestación si se trata de la primera ocasión en que ello sucede, pues en el caso, el requerimiento es presencial sin que se haya constatado otro interés del SPEE, y su incumplimiento no puede dar lugar a una sanción más grave que la prevista para los demás beneficiarios de la prestación de desempleo.

4. Contra dicha sentencia, interpone recurso de casación para unificación de doctrina el SPEE, denunciando la infracción del artículo 9.1.b) del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que es su normativa reguladora, aportando como sentencia de contraste la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) de 13-9-2012 (recurso 1307/2012). Dicha resolución estima el recurso de suplicación interpuesto por el SPEE y, revocando la sentencia de instancia (que fue estimatoria), desestima la demanda ratificando la resolución administrativa impugnada con tal demanda, por la que la demandante fue excluida de su participación en el programa RAI. La demandante tenía reconocido el derecho a percibir la RAI, y por resolución del SPEE de fecha 19-11-2010, fue excluida de su participación en el programa de RAI, con la pérdida de los correspondientes derechos económicos, por el motivo de no haber renovado su demanda de empleo en la forma y fecha determinadas (8-10-2010). En dicha fecha la demandante no acudió a renovar su demanda de empleo. La sentencia de instancia considera que las causas para justificar la incomparecencia a la renovación no justifican tal falta, pero ello no obstante, estima que la sanción adecuada hubiera sido la de pérdida de la prestación por un mes, en aplicación de los preceptos de la LISOS sobre faltas y sanciones correspondientes a la prestación genérica de desempleo. El SPEE denunciaba en suplicación la infracción por no aplicación, del los artículos 231.1.d) LGSS, y art. 9.1.b) RD 1369/2006, en relación con el artículo 11.4 del mismo texto legal, alegando que no existió causa justificada para la no renovación, y sin que sea óbice a la extinción acordada el que fuese calificable como falta leve por la LISOS, pues la acción protectora que nos ocupa es especial y tiene su normativa específica, el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, cuyo art. 9 sanciona la no renovación con la baja definitiva del programa RAI. La Sala de suplicación comparte el criterio del SPEE porque el Programa de RAI, aunque forma parte de la acción protectora por desempleo, tiene un carácter específico y diferenciado de las prestaciones de nivel contributivo y asistencial y se rige por normas especiales, dictándose el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, que es la normativa específica aplicable al actor, en particular en el supuesto de renovación de demanda, los arts. 9.1.b) y 3.d).

5. A juicio de esta Sala, concurre el requisito de contradicción entre la sentencia recurrida y la que se cita como término de comparación por concurrir las identidades que exige el artículo 219 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. En ambos casos se trata de perceptores de la Renta Activa de Inserción, al amparo de lo dispuesto en el RD 1369/2006, de 24 de noviembre. En ambos casos los beneficiarios llevan a cabo una actuación que de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.1 RD 1369/2006, supone la baja definitiva en el Programa, y también en los dos supuestos su actuación, en el marco de la prestación o del subsidio por desempleo, de acuerdo con la LISOS, merece la calificación de infracción leve [art. 24.3.a) LISOS] y se sanciona con la pérdida de la prestación o del subsidio por un mes [art. 47.1.a) LISOS]. y a pesar de ello igualmente en los dos casos el SPEE dicta resolución excluyendo a los demandantes del Programa en aplicación de lo dispuesto en el referido artículo 9.1 RD 1369/2006. Sin embargo, a efectos de los incumplimientos analizados, la sentencia de contraste ha considerado que la RAI, aunque forma parte de la acción protectora por desempleo, tiene un carácter específico y diferenciado de las prestaciones de nivel contributivo y asistencial y se rige por normas especiales, en particular el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, siendo de aplicación el mismo (y no lo dispuesto en la LISOS); mientras que la sentencia recurrida entiende que aunque la RAI tenga carácter diferencial del nivel contributivo y del nivel asistencial de la prestación por desempleo, y se trate de una ayuda específica, no por ello pierde su

naturaleza de prestación, resultando de aplicación la LGSS y la LISOS, normas de rango superior al RD 1369/2006, que desarrolla la regulación legal y no puede oponerse a la misma, sin que quepa atribuirle el carácter de norma especial, sino integrada en la regulación de las prestaciones por desempleo y en su régimen sancionador, considerando, en consecuencia, que la acción del beneficiario merece la sanción prevista en la LISOS y no la contemplada en el RD 1369/2006. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, y que el debate ha girado en torno a la norma que resulta de aplicación a los incumplimientos de los beneficiarios del Programa de RAI para los que el RD 1369/2006 prevé la exclusión del Programa, mientras que si se incardinan en la LISOS como infracciones leves serían sancionados con la pérdida de la prestación o del subsidio por un mes [arts. 24.3.a) y 47.1.a) LISOS], es por lo que concurre el requisito de contradicción exigible. Sin que ello pueda quedar enervado por el hecho de que los comportamientos de los beneficiarios no fueran coincidentes, tratándose de una incomparecencia para la renovación en la sentencia de contraste y de una incomparecencia a un control de presencia en la sentencia recurrida, en todo caso, ambos supuestos incluidos en el artículo 9.1.b) RD 1369/2006 , e igualmente, ambos incardinables, en su caso, en los artículos. 24.3.a) y 47.1.a) LISOS .

Segundo.

1. Entrando en el fondo de la cuestión controvertida -aplicación al caso del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre o bien de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto." (LISOS)-, estimamos que es la sentencia recurrida, que aplica esta segunda norma, la que contiene la doctrina correcta. y ello sobre la base de las siguientes consideraciones :

A) La Renta Activa de Inserción (en adelante RAI), en cuantía igual al 80 por ciento de indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) mensual vigente en cada momento , es una prestación - si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial- que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social. Así se desprende del apartado 4 de la Disposición Final Quinta de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS) y del artículo 206.2 de la misma LGSS , y lo señala expresamente el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que lo configura "como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo, también se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la renta, en la forma recogida en el artículo 218.1.4. de la Ley General de la Seguridad Social " (exposición de motivos del Real Decreto 1369/2006).

B) Con respecto a las prestaciones de Desempleo, el régimen de obligaciones, infracciones y sanciones viene establecido en el Capítulo IV de la Ley General de la Seguridad Social, disponiendo en cuanto a obligaciones de los trabajadores el artículo 231 , que : 1 Son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:d) Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda; y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante la Entidad Gestora, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos."; y por lo que se refiere a Infracciones y Sanciones, el artículo 232 establece que : "En materia de infracciones y sanciones se estará a lo dispuesto en el presente Título y en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social , aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto." (en adelante LISOS);

C) La LISOS, tras establecer en su artículo 2.2 que son sujetos responsables de la infracción, "Los empresarios.....y solicitantes de las prestaciones de la Seguridad Social....", y en el artículo 20.1 que "Son infracciones en materia de Seguridad Social las acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables a que se refiere el artículo 2.2. de la presente Ley a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el sistema de la Seguridad Social, tipificadas y sancionadas como tales en la presente Ley."; establece como infracción leve en el artículo 24.3, "En el caso de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, o de trabajadores por cuenta propia solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad: a) No comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, salvo causa justificada", y el artículo 47, sobre las sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios, determina como sanción: "1. En el caso de los solicitantes y beneficiarios de pensiones o prestaciones de Seguridad Social, incluidas las de desempleo y la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, las infracciones se sancionarán: a) Las leves, con pérdida de la pensión o prestación durante un mes."; y,

D) Pues bien, si como desprende claramente de lo expuesto en el apartado anterior, la prestación de Renta Activa de Inserción está instituida como prestación de Desempleo por la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), y es la misma LGSS, la que de una parte, establece el régimen de obligaciones de los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo, y de otra parte, en cuanto al régimen de infracciones y sanciones, por el incumplimiento de dichas obligaciones, se remite a la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto." (LISOS), norma en la cual se

determinan tanto los sujetos responsables de la infracción como las infracciones en materia de Seguridad Social, tipificando las infracciones y estableciendo el pertinente cuadro de sanciones, es este bloque de legalidad -LGSS y LISOS- el aplicable, y cuya regulación en cuanto a infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social, y en concreto con respecto a la prestación por Desempleo, como lo es la Renta Activa de Inserción (RAI), debe prevalecer sobre el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, pues así lo impone el principio de legalidad en cuanto a la potestad sancionadora de la Administración, cuyo alcance viene definido en términos absolutamente precisos por los artículos 127 y 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común . En su consecuencia, y en el presente caso, la obligación incumplida por el beneficiario de la RAI, de no comparecer, previo requerimiento, ante la Oficina de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, para un control de presencia, no puede comportar la baja definitiva del programa (artículo 9.1 del Real Decreto 1369/2006), y por ende, la pérdida de la prestación, sino que conlleva, como falta leve que es, la pérdida de un mes de la prestación (artículo 24.3 a) de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS), y artículo 47.1.a) del mismo texto legal , tal como ha entendido acertadamente la sentencia recurrida.

Tercero.

1. Los razonamientos precedentes conllevan, visto el informe del Ministerio Fiscal, que el recurso deba ser desestimado por ser la sentencia recurrida la que contiene la doctrina correcta, sin que proceda pronunciamiento sobre costas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 235.1 LRJS .

Por lo expuesto, en nombre de S. M. El Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

FALLAMOS

Desestimamos el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Abogada de Estado en nombre y representación de SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SPEE), contra la sentencia dictada en fecha 4 de febrero de 2014 (recurso 1819/2013) por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana , en el recurso de suplicación interpuesto por dicho Servicio Público, contra la sentencia del Juzgado de lo Social nº 1 de los de Castellón, de fecha 17 de junio de 2013 en autos 639/2012, en autos seguidos a instancia de D. Balbino contra el referido organismo ahora recurrente, en reclamación por Renta Activa de Inserción. Sin costas.

Devuélvanse las actuaciones al Órgano jurisdiccional de procedencia ,con la certificación y comunicación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Jordi Agustí Julia hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Secretario de la misma, certifico.

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