

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-****TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 857/2017, de 2 de noviembre de 2017

Sala de lo Social

Rec. n.º 66/2016

**SUMARIO:**

**Sanción en materia de desempleo impuesta a un beneficiario de la Seguridad Social en aplicación de la LISOS.** *Determinación de los supuestos en que se permite el acceso a la suplicación de las sentencias dictadas en instancia.* La restricción que se establece en el art. 191.3 g) de la LRJS sobre la recurribilidad en suplicación de las sentencias de instancia, limitada a la cuantía de 18.000 euros, únicamente afecta a las que se impongan en materia laboral, no de Seguridad Social. En el caso analizado, el acceso al recurso únicamente vendrá limitado por la cuantía general de 3.000 euros, calculada en la manera prevista en el artículo 192.4 de la LRJS y referida al contenido económico del acto sancionador que se pretende anular. Aunque en este precepto no se contiene regla alguna relativa al ámbito de aplicación del recurso de suplicación, ni sobre el acceso al mismo, la realidad es que reafirma el tratamiento diferenciado que hace la LRJS de la impugnación de los actos administrativos en materia laboral y, por otro lado, de los que hacen referencia al ámbito de la Seguridad Social, por lo que no cabe extender el restrictivo ámbito limitador del acceso al recurso de suplicación que se recoge en el art. 191.3 g) LRJS más allá de los supuestos que literalmente en el mismo se contienen, esto es, a las sentencias dictadas en procesos de impugnación de actos administrativos en materia laboral, no de Seguridad Social. Adoptar la solución contraria determinaría en la práctica la irrecurribilidad de todas las sanciones de extinción de las prestaciones impuestas a los beneficiarios en materia de desempleo -dado su importe mensual y su duración-, tanto en contributivas como en materia de subsidio para mayores de 52 años. Sala General.

**PRECEPTOS:**

Ley 36/2011 (LRJS), arts. 191.2 g) y 3 g) y 192.4.

**PONENTE:**

*Don Jesús Gullón Rodríguez.*

**SENTENCIA**

En Madrid, a 2 de noviembre de 2017

Esta sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el letrado D. Rafael Villa García, en nombre y representación de D. Bernabe , contra la sentencia de 4 de noviembre de 2015 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Valladolid en el recurso de suplicación núm. 1507/2015 , formulado frente a la sentencia de 12 de mayo de 2015 dictada en autos 3/2015 por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Salamanca seguidos a instancia de D. Bernabe contra el Servicio Público de Empleo Estatal sobre desempleo. Ha comparecido ante esta Sala en concepto de parte recurrida, el SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL representada por el abogado del estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jesus Gullon Rodriguez

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.**

Con fecha 12 de mayo de 2015, el Juzgado de lo Social núm. 1 de Salamanca, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: «Que desestimando la demanda formulada por DON Bernabe contra el SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL debo absolver y absuelvo al demandado de las pretensiones deducidas en su contra».

En dicha sentencia se declararon probados los siguientes hechos: « 1º.- El demandante DON Bernabe con D.N.I. nº NUM000 prestó servicios para la empresa "Banco de Caja de España de Inversiones Salamanca y Soria S.A." desde el 9 de marzo de 1998 hasta el 31 de julio de 2013 en que se produjo la extinción del contrato autorizado en ERE (folio 117).- 2º.- El actor formuló en fecha 14 de agosto de 2013 ante el Servicio Público de Empleo Estatal, solicitud de prestación contributiva de desempleo (folio 114), y por resolución de la Dirección Provincial del SEPE de fecha 20 de agosto siguiente se acordó reconocerle el derecho a la prestación por desempleo en los siguientes términos: días cotizados 2.192, días de derecho 720, período reconocido del 02/08/2013 al 01/08/2015, con un porcentaje del 70% de la base reguladora diaria de 113,47€, cuantía inicial diaria de 41,41 € y fecha de inicio de pago el 10 de septiembre de 2013 (folio 113).- 3º.- En fecha 12 de diciembre de 2013 el demandante suscribió con la empresa "Nationale Nederlanden Vida, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.E." y "Nacionales Nederlanden Generales, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A.E.", contrato de agencia de seguros exclusivo, el cual obra en autos y cuyo contenido se da aquí por reproducido (folio 129). En el Anexo de dicho contrato en el apartado de remuneraciones de comisiones y en concreto en su punto tercero se establecía que como anticipo de comisiones se le abonarían los siguientes importes brutos: el primer mes 600 €, el segundo 800 € y el tercero 1.000 € (folio 138). en el punto sexto del apartado del Anexo relativo a definiciones generales, criterios y otros conceptos, sobre el anticipo de comisiones se estipulaba: "La naturaleza de estos abonos se instrumenta en forma de anticipo de comisiones futuras siempre y cuando el contrato del que este documento es anexo se mantenga en vigor. En todo caso al ser este un anticipo de comisiones que establece las Compañías con carácter discrecional puede ser cancelado cuando las Compañías lo estimen oportuno.- Dado que se trata de un cobro anticipado de las comisiones que se generan en el año, en caso de baja del agente antes de haberlas producido, las Compañías se reservan el derecho a reclamar las comisiones anticipadas y no efectivamente generadas".- 4º.- Durante el primer mes el demandante estuvo desarrollando su etapa formativa en la empresa de seguros sobre los productos y técnicas de venta establecidos por la compañía en el Plan de Carrera, período durante el cual la empresa no le exigía venta alguna, no midiendo sus resultados producidos hasta finales del mes de febrero de 2014 (folio 149).- 5º.- En el mes de diciembre de 2014 el demandante recibió de la empresa el importe bruto mensual de 600 euros correspondientes a anticipo a cuenta de comisiones (folio 148).- 6º.- En fecha 9 de enero de 2014 el actor formuló ante el SEPE solicitud de pago único de la prestación por desempleo (folio 102), acompañando a la misma Memoria explicativa de la actividad que pretendía realizar como economista, asesor fiscal, financiero y agente de seguros a partir del día 14 de enero de 2014 en la dirección profesional de la Calle San Gerardo 21, bajo C de Salamanca (folio 105). Por resolución de la Dirección Provincial del SEPE de 29 de febrero de 2014 se acordó aprobar el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único en el importe bruto de 23.278,04 euros, correspondientes a 344 días a capitalizar con la advertencia de que en el plazo de un mes desde el abono de la prestación debería iniciar la actividad y presentar en la Oficina del SEPE la documentación justificativa de la inversión realizada, aportar el alta de autónomo y el primer boletín pagado de autónomo (folio 101).- 7º.- El demandante en fecha 22 de enero de 2014 solicitó el alta en el régimen Especial de Trabajadores Autónomos, que le fue reconocida con efectos del 1 de enero de 2014 (folio 163). En fecha 16 de enero de 2014 formuló solicitud de declaración censal simplificada de alta en el Censo de Empresarios, Profesionales y Retenedores (folio 159).- 8º.- Iniciada actuación de control por el SEPE, se remitió comunicación a la Inspección de Trabajo en fecha 17 de febrero de 2014 (folio 99), que con fecha 27 de marzo de 2014 levantó Acta de Infracción al demandante nº NUM001, en la que constan los hechos siguientes: "Examinados los datos obrantes en el servicio Público de Empleo Estatal y en el Sistema de Información Laboral de la Seguridad Social, así como los contenidos en la documentación facilitada a petición de este funcionario por ING NATIONALE NEDERLANDEN, resulta que: 1.- El trabajador Bernabe, DNI NUM000, destinatario del acta, accedió a la prestación contributiva por desempleo el 2-8-2013, que vino percibiendo mensualmente hasta el 9-1-2014. Posteriormente, solicitó el Pago Único de la ayuda para dedicarse por cuenta propia a labores de economista, asesor fiscal, financiero y agente de seguros en el despacho situado en la C/ San Gerardo, 21, bajo C, de Salamanca. En la Memoria explicativa del proyecto que acompañó a la solicitud hizo constar como fecha prevista de comienzo de la actividad el 14-1-2014.- 2- Personado el 17-3-2014 ante las oficinas de esta Inspección de Trabajo, el trabajador

aportó alta en la actividad a efectos fiscales desde el 16-1-2014. Además, facilitó parte de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social, presentado el 22-1-2014, con efectos del día 1 de dicho mes.- 3º.- Sin embargo, el trabajador tiene suscrito desde el 12-12-2013 contrato mercantil de agencia (código de agente NUM002 ) con las compañías NATIONALE-NEDERLANDEN VIDA, compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.E., CIF A-81946485, y NATIONALE- NEDERLANDEN GENERALES Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.E., CIF A-81946501, que han aportado en las oficinas de esta Inspección de Trabajo, además de dicho contrato, certificado de que al mencionado operario le fueron abonadas comisiones por su trabajo como Agente de Seguros Exclusivo durante el año 2013, por un importe de 600 euros brutos. Además, se facilitó el correspondiente resumen de liquidación del mes de diciembre de 2013 por la cuantía expresada (total abonos: 600,00 euros; total descuentos: 126,00 euros; total líquido: 474,00 euros).- En consecuencia, y pese a que en la comparecencia en estas oficinas el destinatario de acta manifestó que realmente no había empezado a trabajar como Agente de Seguros hasta enero de 2014, cuando solicitó el alta en la Seguridad Social, y que desconoce la razón por la que las mencionadas Compañías le abonaron comisiones en diciembre de 2013, de lo antes expuesto resulta claro que desde, al menos, el 12-12- 2013, cuando suscribió y entró en vigor el contrato de Agencia, viene desarrollando trabajos por cuenta propia, por los que ha sido remunerado mediante comisiones, pese a lo cual no procedió a comunicar la colocación y la consiguiente baja en las prestaciones que entonces venía percibiendo a la Oficina de Empleo correspondiente, en los términos establecidos en el artículo 231.1.e) del R.D.Leg. 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (B.O.E. de 29-6-94), modificado por el Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio (BB.OO.E. del 17 y 18) y por la Ley 35/2010, de 17 de septiembre (B.O.E. del 18). y en el artículo 28.2 del R.D. 625/1985, de 2 de abril, Reglamento de Protección por Desempleo (B.O.E. de 7-5-85).- A este respecto, el artículo 221.1 del citado RDLeg 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social , declara incompatible la prestación o el subsidio por desempleo con el trabajo por cuenta propia, "aunque su realización no implique la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social".- En definitiva, se considera probado que el trabajador destinatario del acta compatibilizó la percepción de la prestación por desempleo con los trabajos por cuenta propia como agente de ING NATIONAL NEDERLANDEN desde, al menos, el 12-12-2013, fecha de firma del contrato de agencia, lo que supone infracción a lo dispuesto en el repetido artículo 221 del citado R.D .Leg. 1/1994, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (B.O.E. de 29-6- 94).- Los hechos descritos son constitutivos de UNA INFRACCIÓN MUY GRAVE, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (B.O.E. del 8)".- 9º.- El demandante presentó en fecha 29[8] de abril de 2014 escrito de alegaciones el Acta de Infracción (folio 66), y previo informe del Subinspector de Empleo y Seguridad Social de fecha 4 de junio de 2014 (folio 65), por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se dictó propuesta de resolución de fecha 24 de junio de 2014 confirmando la sanción propuesta de extinción de la prestación o subsidio por desempleo desde 12/12/2013 y reintegro de las cantidades, en su caso, indebidamente percibidas (folio 62).- 10º.- Por resolución de la Dirección Provincial del SEPE de 1 de julio de 2014 se acordó imponer al actor la sanción propuesta por la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Salamanca de extinción de la prestación o subsidio por desempleo desde el 12 de diciembre de 2013 y reintegro de las cantidades en su caso, indebidamente percibidas (folio 56).- 11º.- Contra dicha resolución el actor formuló reclamación previa en fecha 14 de agosto de 2014 (folio 39), dictándose por la Dirección Provincial del SEPE resolución en fecha 5 de noviembre de 2014 desestimando la reclamación previa (folio 32).- 12º.- El demandante en fecha 31 de mayo de 2014 formuló solicitud de rectificación al Autoliquidación de la declaración del IRPF del año 2013 por haber incorporado a la misma ingresos de actividades profesionales que no se corresponden a ese año sino que eran un anticipo del año 2014, en concreto 1 comisión abonada por "ING" por importe de 600 euros (folio 196). Por resolución de la Agencia Tributaria se acordó estimar dicha solicitud girando liquidación provisional y efectuar devolución por importe de 102 euros (folio 198)».

## Segundo.

Interpuesto recurso de suplicación contra la anterior resolución, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid, dictó sentencia con fecha 4 de noviembre de 2015 , en la que consta la siguiente parte dispositiva: «Desestimar el recurso de suplicación interpuesto por el letrado D. Rafael Villa García en nombre y representación de D. Bernabe contra la sentencia de 12 de mayo de 2015 del Juzgado de lo

Social número uno de Salamanca , en los autos número 3/2015, por no ser ésta susceptible de recurso de suplicación».

#### **Tercero.**

Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó, por la representación procesal de D. Bernabe el presente 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 Cataluña de fecha 17 de octubre de 2014 , así como la infracción del art. 191.2 g) de la LRJS en relación con el art. 192.4 e indebida aplicación del art. 191.3 g).

#### **Cuarto.**

Por providencia de esta Sala de 7 de junio de 2016, se admitió a trámite el presente recurso, dándose traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

#### **Quinto.**

Evacuado el trámite de impugnación, se dio traslado al Ministerio Fiscal para informe, dictaminado en el sentido de considerar el recurso improcedente, e instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el 11 de julio de 2017. Dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, la Sala estimó procedente su debate en el Pleno, por lo que se suspendió el señalamiento y se fijó de nuevo para el Pleno de la Sala del día 18 de octubre de 2017, en cuya fecha tuvo lugar.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

Debemos resolver en el presente recurso de casación para la unificación de doctrina la cuestión referida a la determinación de los supuestos en los que cabe recurrir en suplicación una sentencia de instancia que resuelva sobre la impugnación de una sanción impuesta a un beneficiario de prestaciones de Seguridad Social, al amparo del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, BOE de 8 de agosto de 2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones (LISOS), por conductas sancionadas en materia de desempleo.

En este caso, tal y como describe en sus hechos probados la sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de los de Salamanca, se impuso al demandante una sanción por falta muy grave como consecuencia del levantamiento de un acta por el Servicio de Inspección formalizada el 27 de marzo de 2014, en la que se constataba que el trabajador compatibilizó la percepción de la prestación por desempleo con la actividad por cuenta propia como agente de ING Nationale Nederlanden desde, al menos, el 12 de diciembre de 2013, fecha en la que se firmó el contrato de agencia para llevarla a cabo, lo que suponía infracción a lo dispuesto en el art. 221 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social , sancionable como infracción muy grave ( artículo 26.2 LISOS ).

La sanción se materializó en la Resolución del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) de 1 de julio de 2014, por la que se acordó la extinción de la prestación contributiva por desempleo que se le había reconocido en resolución de 20 de agosto de 2013. Efectivamente, en esta fecha se había acordado reconocerle el derecho a la prestación por desempleo durante el periodo 2 de agosto de 2013 al 1 de agosto de 2015, con un porcentaje del 70% de la base reguladora diaria de 113,47 €, lo que suponía la cuantía inicial diaria de 41,41 € y fecha de inicio de pago el 10 de septiembre de 2013.

Resumidamente, las vicisitudes que siguieron a dicho reconocimiento de la prestación fueron los siguientes: a) en fecha 12 de diciembre de 2013 el demandante suscribió con la empresa Nationale Nederlanden contrato de agencia de seguros exclusivo; en el mes de diciembre de 2014 recibió de la empresa el importe bruto mensual de 600 euros correspondientes a anticipo a cuenta de comisiones; c) en fecha 9 de enero de 2014 el actor formuló ante el SEPE solicitud de pago único de la prestación por desempleo (hecho probado sexto de la sentencia de instancia)

lo que determinó que por resolución de la Dirección Provincial del SEPE de 29 de febrero de 2014 se acordase aprobar el abono de la prestación por desempleo en su modalidad de pago único en el importe bruto de 23.278,04 euros, correspondientes a 344 días a capitalizar.

Se presentó demanda por el trabajador impugnando la sanción antes descrita, después de haber agotado la vía administrativa, lo que dio lugar a la sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de Salamanca en la que se apreciaba ajustada a derecho la sanción impuesta, se desestimaba la demanda y se abría la posibilidad de interponer recurso de suplicación frente a ella.

### Segundo.

La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, en la sentencia de 4 de noviembre de 2015 (recurso 1507/2015 ) que ahora se recurre en casación para la unificación de doctrina, analiza de oficio su propia competencia objetiva y llega a la conclusión de que la sentencia de instancia no era susceptible de ser recurrida en suplicación, lo que suponía la desestimación del recurso y la confirmación de aquélla.

La Sala de Valladolid lleva a cabo un detallado y extenso estudio sobre la referida competencia en relación con la irrecurribilidad de la sentencia de instancia, acudiendo a criterios de interpretación literal y sistemática de las normas aplicables, comenzando por el desarrollo histórico de la impugnabilidad de las sanciones de la LISOS en la anterior Ley de Procedimiento Laboral (LPL) y el importante cambio que supuso la entrada en vigor de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS). En el estudio que lleva a cabo se detiene en analizar el acceso a la suplicación de las impugnaciones que se formulen frente a sanciones impuestas en materia laboral, entre las que incluye aquellas que tuvieran su origen en incumplimientos relacionados con irregularidades acaecidas en el ámbito de una relación de Seguridad Social, las cuales tienen su límite de acceso a la suplicación en el art. 191.3 g), de forma que si la cuantía no alcanza los 18000 euros, no cabe interponer tal recurso frente a la sentencia de instancia.

Después, la sentencia recurrida avanza en el siguiente paso, referido a la forma de establecer la cuantía en este tipo de procesos, concluyendo que el artículo 192.4 se remite al 192.3 LRJS cuando se trata de sanciones producidas en el ámbito de las prestaciones de la Seguridad Social, esto es, refiere la cuantía del pleito al importe de la prestación en cómputo anual, o, en su caso, al de las diferencias reclamadas, sin actualizaciones, recargos o intereses. Por eso, tratándose en el supuesto que resuelve de una sanción impuesta de conformidad con lo previsto en el artículo 25.3, en relación con el 47.1 b) de la LISOS , en referencia a la conducta descrita en el primero de los preceptos y relacionada con la causa de extinción de las prestaciones por desempleo prevista en la letra c) del artículo 213 de la Ley General de la Seguridad Social , la Sala de suplicación concluye diciendo que la cuantía del proceso en modo alguno rebasaba los 18000 euros, cuando una anualidad de la prestación no alcanzaría esa cifra en ningún caso. En relación con ello -se dice en la sentencia recurrida- el importe de la prestación por desempleo tiene su importe máximo, « ... de conformidad con el art. 211.3 de la LGSS en el 225% del indicador público de rentas de efectos múltiples, lo que para los años 2010 a 2015 y tomando el IPREM anual, aunque en 14 pagas, de 7455,14 €, significa que la cuantía máxima de la prestación sería de 16.744,07 euros, igualmente por debajo de los 18000 euros».

### Tercero.

Frente a la referida sentencia se ha interpuesto por el beneficiario sancionado el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que se denuncian como infringidos los artículos 191.2 g) LRJS, en relación con el 192.4 de la misma norma , y aplicación indebida del art. 191.3 g) LRJS , proponiéndose como sentencia de contradicción la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 17 de octubre de 2014 (recurso 4639/2014 ).

En esta se resuelve un asunto que guarda en relación con el que se decidió en la sentencia recurrida la identidad sustancial de hechos, fundamentos y pretensiones que exige el artículo 219 LRJS para la viabilidad del recurso, y sin embargo la decisión fue contradictoria en el punto esencial con la que se sostiene en la resolución recurrida. En la sentencia del TSJ de Cataluña se afirma precisamente que el límite para acceder al recurso de suplicación cuando se trata de sanciones impuestas al amparo de la LISOS y en materia prestacional -también en ese caso por desempleo- ha de regirse por la norma general de los 3000 euros del art. 191.2 g) LRJS , puesto que el artículo 191.3 g) y su límite de acceso al recurso fijado en 18000 euros únicamente resulta aplicable cuando se

trata de la impugnación de actos administrativos en materia laboral, tal y como se describe en ese último precepto, pero no -se afirma en la sentencia de contraste- cuando se trata de la impugnación de actos administrativos producidos en el ámbito de la Seguridad Social, lo que entiende que se debe desprender de la lectura del número 4 del art. 192 LRJS .

En ese supuesto que resolvió la sentencia del TSJ de Cataluña se trataba de una perceptora de prestaciones por desempleo a la que se sancionó por falta muy grave con pérdida de las reconocidas, al haber compatibilizado el trabajo por cuenta ajena con el percibo de tales prestaciones, lo que en el caso se extendía desde que la Inspección detectó esa conducta y procedió a levantar acta de infracción -el 28 de marzo de 2012- hasta la finalización del periodo concedido -20 de abril de 2012- lo que suponía en total la cantidad de 241,40 euros, y por ello se decidió la inadmisibilidad del recurso de suplicación, al no alcanzarse los 3000 euros previstos en la norma para estos casos, según la tesis de la sentencia de contraste, con lo que en realidad se terminó por coincidir en el resultado al que llegó la sentencia recurrida, pero ya se ha visto que en realidad las decisiones son totalmente contradictorias a pesar de ello.

En todo caso, esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo ha dicho en muchas ocasiones que cuando se trata de analizar la propia competencia objetiva de la Sala, en función de la que resulte de la admisibilidad del recurso de suplicación, no es precisa la contradicción entre las sentencias comparadas en los términos tradicionales exigidos por el artículo 219 LRJS . Aunque, como también se afirma en nuestra STS 380/2016 (rcud. 3494/2014), de 5 de mayo , es evidente que la formalización del recurso de casación unificadora ha de realizarse cumpliendo los presupuestos del artículo 219 LRJS respecto de la aportación de sentencia o sentencias contradictorias con la recurrida, porque « ... el examen de nuestra propia competencia podemos llevarlo a cabo antes de comprobar si concurre tal requisito. La cuestión de acceso a la suplicación por razón de la cuantía o de la materia, puede ser examinada de oficio por la Sala, aunque no concorra la contradicción, puesto que afecta al orden público procesal y a su propia competencia funcional, sin que el Tribunal quede vinculado por la decisión que se haya adoptado en trámite de suplicación (entre otras muchas, SSTS de 19-01-2007, rcud. 4439/05 -; 06-03-2007, rcud. 1395/05 -; y 30-01-2007, rcud. 4980/05 -). Como queda expuesto, ello es así porque tal cuestión no afecta sólo a ese recurso, el de suplicación, sino que se proyecta sobre la competencia del propio Tribunal Supremo, habida cuenta de que el recurso de casación para la unificación de doctrina procede contra las sentencias dictadas en suplicación, lo que supone que la recurribilidad en casación se condiciona a que la sentencia de instancia fuera -a su vez- recurrible en suplicación, y por ello el control de la competencia funcional de la Sala supone el previo control sobre la procedencia o improcedencia de la suplicación (entre otras", SSTS de 19-07-94 -rcud 2508/93 -; 27-06-00 -rcud 798/99 -; 26-10-04 -rcud 2513/03 -)...».

#### Cuarto.

En el análisis de la cuestión procesal que se plantea en el presente recurso debemos establecer en primer lugar los límites del acceso al recurso de suplicación que resulten aplicables en estos supuestos y en segundo lugar, si fuere necesario, podríamos analizar la cuantía de la pretensión y su significado en ese preciso ámbito de discusión.

La primera de las cuestiones ha sido resuelta por la sentencia recurrida con amplios y precisos argumentos que, sin embargo, esta Sala de lo Social del Tribunal Supremo no comparte, por entender que la doctrina ajustada a derecho se contiene en la sentencia de contraste, como ahora razonaremos, y como de alguna manera ya resolvimos en la STS nº 392/2017, de fecha 4 de mayo de 2017 (rcud. 3209/2015 ), con otros argumentos.

Es cierto que el límite aplicable para el acceso a la suplicación en los supuestos en los que se impugna ante la Jurisdicción Social una resolución administrativa recaída en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral, es el previsto en artículo 191.3 g) LRJS , esto es, que el acceso a la suplicación se permitirá cuando es esos concretos casos los actos administrativos sancionadores no sean susceptibles de valoración económica o cuando la cuantía litigiosa exceda de dieciocho mil euros. La literalidad del precepto cuando establece esa posibilidad es importante tenerla presente, porque determina su verdadero alcance:

Procederá en todo caso la suplicación: «[...] 3 g) Contra las sentencias dictadas en procesos de impugnación de actos administrativos en materia laboral no comprendidos en los apartados anteriores, cuando no sean susceptibles de valoración económica o cuando la cuantía litigiosa exceda de dieciocho mil euros».

Es sabido que con la entrada en vigor de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social, se atribuyeron a su ámbito de conocimiento algunas de las competencias anteriormente asignadas al Orden Contencioso-

administrativo, y que en los arts. 2 y 3 de la Ley se establece el alcance de esas competencias y sus exclusiones. En lo que se refiere al problema que resolvemos, las normas que atribuyen esa competencia se contiene en las letras n) y s) del artículo 2 LRJS en los siguientes términos:

«[...] n) En impugnación de resoluciones administrativas de la autoridad laboral recaídas en los procedimientos previstos en el apartado 3 del artículo 47 y en el apartado 7 del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, así como las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical y, respecto de las demás impugnaciones de otros actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa, siempre que en este caso su conocimiento no esté atribuido a otro orden jurisdiccional [...].

s) En impugnación de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción de las especificadas en la letra f) del artículo 3».

Por su parte, el art. 3 LRJS excluye del conocimiento de la Jurisdicción Social:

«f) [...] las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria, incluidas las resoluciones dictadas en esta materia por su respectiva entidad gestora, en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social y, en general, los demás actos administrativos conexos a los anteriores dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social; así como de los actos administrativos sobre asistencia y protección social públicas en materias que no se encuentren comprendidas en las letras o) y s) del artículo 2.»

Una vez abordados con carácter general por las referidas normas el alcance y los límites competenciales de la Jurisdicción Social, la distinción entre distintos actos administrativos y su impugnación que se lleva a cabo en las letras n) y s) del artículo 2 LRJS -dejando ahora al margen las de la letra o) que es de carácter estrictamente prestacional o de valoración de incapacidad- no puede perder su significado y relevancia en la ordenación que se lleva a cabo después del proceso para canalizar esas pretensiones, aunque el que se regula en el artículo 151 y siguientes LRJS sea único, construido bajo el epígrafe "Del procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social excluidos los prestacionales", y en el que aparecen con claridad las particularidades del mismo en relación con el hecho de que es una resolución de la Administración pública la que es objeto de impugnación. Aunque no hay en esa regulación distinción alguna en el ámbito del proceso laboral que sirve de cauce a estas pretensiones revocatorias o anulatorias de sanciones, en relación con el contenido de la resolución de que se trate, administrativo, laboral, de Seguridad Social o Sindical, lo cierto es que ello no impide en absoluto que la norma prevea un sistema diferente de acceso al recurso de suplicación, pues se trata de cuestiones distintas que pueden ser tratadas de manera no homogénea y autónoma por el legislador, en función de la materia sobre la que recaiga la decisión sancionadora que se pretende revisar jurisdiccionalmente, aunque provengan y se canalicen las acciones a través de un mismo cauce procesal, el previsto en el referido art. 151 y ss LRJS .

#### Quinto.

Por ello, cuando en el art. 191 LRJS se establece el ámbito sobre el que cabe proyectar el recurso de suplicación, en relación con las sentencias de los Juzgados de lo Social que resulten recurribles, se dedica a ello un solo precepto, puesto que el art. 192 se refiere a la determinación de la cuantía del proceso y el 193 al objeto del recurso; en consecuencia, en la letra g) del primero se dice, en sentido positivo y como única regla en esta materia, que el recurso de suplicación podrá interponerse «Contra las sentencias dictadas en procesos de impugnación de actos administrativos en materia laboral no comprendidos en los apartados anteriores, cuando no sean susceptibles de valoración económica o cuando la cuantía litigiosa exceda de dieciocho mil euros».

Para saber entonces si esta norma limitadora de acceso al recurso resulta aplicable a las impugnaciones que lleven a cabo los beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social que resulten sancionados por alguna conducta tipificada en la LISOS y relacionada con esa prestación, el primer canon de interpretación que hemos de utilizar es el literal, del que se desprende con claridad que la referida limitación se proyecta exclusivamente sobre la impugnación de actos administrativos en materia laboral, y nada se dice de los que se refieren a prestaciones de Seguridad Social. No hay razón alguna para entender que pueda tratarse de un olvido del legislador, ni procede en esta materia de acceso al recurso llevar a cabo una interpretación analógica restrictiva.

Además, desde el punto de vista de la interpretación sistemática, la realidad es que el legislador cuando ha querido referirse exclusivamente en una norma a los actos en materia estricta de Seguridad Social así lo ha hecho, como se puede ver en el art. 2 s ) o 3 f) LRJS , o, por el contrario, cuando ha querido regular determinados efectos procesales sobre unos y otros, actos laborales y de Seguridad Social (además de los sindicales), así lo ha especificado ( art. 3 a), 192.4 , 303.2 y Disp. Trans. 4ª LRJS ).

A lo anterior cabe añadir más específicamente que esa decisión del legislador de excluir de la limitación de acceso al recurso prevista en el art. 191.3 g) a las impugnaciones de actos administrativos dictados en materia de Seguridad Social, desde un punto de vista finalista guarda relación con la regulación completa y específica de esta materia y que ha permitido el acceso al recurso de suplicación en el caso de las impugnaciones que se refieran al reconocimiento o denegación de prestaciones, como previene el art. 191.3 c). No parece normativamente coherente que la sentencia del Juzgado que resuelva sobre el acto denegatorio de una prestación de Seguridad Social resulte recurrible en suplicación, y no lo sea aquél que se refiera también a la impugnación de un acto de contenido prestacional en su origen, llevada a cabo por un beneficiario que ha sido sancionado con la extinción del derecho, en muchos casos desde la fecha del inicio de sus efectos; por otra parte, la aplicación de la letra g) del art. 191 LRJS en estos supuestos, supondría que únicamente podrían acceder a la suplicación un limitadísimo número de supuestos, pese a estar en juego realmente la conservación de esas prestaciones y la anulación de otros efectos conexos con la extinción de la prestación.

Esa misma conclusión cabe extraerla en el ámbito de la interpretación sistemática del art. 192.4 LRJS , en el que bajo el epígrafe "Determinación de la cuantía del proceso" se dice lo siguiente:

«[...] 4. En impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social se atenderá, a efectos de recurso, al contenido económico de la pretensión o del acto objeto del proceso cuando sea susceptible de tal valoración y, en su caso, en cómputo anual. Cuando se pretenda el reconocimiento de un derecho o situación jurídica individualizada, la cuantía vendrá determinada por el valor económico de lo reclamado o, en su caso, por la diferencia respecto de lo previamente reconocido en vía administrativa. Cuando se pretenda la anulación de un acto, incluidos los de carácter sancionador, se atenderá al contenido económico del mismo. En ambos casos no se tendrán en cuenta los intereses o recargos por mora. En materia de prestaciones de Seguridad Social igualmente valorables económicamente, se estará a la regla del apartado 3 de este mismo artículo, computándose exclusivamente a estos fines las diferencias reclamadas sobre el importe reconocido previamente en vía administrativa».

Aunque en este precepto no se contiene regla alguna relativa al ámbito de aplicación del recurso de suplicación, ni sobre el acceso al mismo, la realidad es que reafirma el tratamiento diferenciado que hace la LRJS de la impugnación de los actos administrativos en materia laboral y, por otro lado, de los que hacen referencia al ámbito de la Seguridad Social, lo que nos hace reafirmarnos en la convicción de que no cabe extender el restrictivo ámbito limitador del acceso al recurso de suplicación que se contiene en el art. 191.3 g) LRJS más allá que a los supuestos que literalmente en el mismos e contiene, esto es, a las sentencias dictadas en procesos de impugnación de actos administrativos en materia laboral, no de Seguridad Social. Adoptar la solución contraria a la que asumimos en esta decisión determinaría en la práctica la irrecurribilidad de todas las sanciones de extinción de las prestaciones impuestas a los beneficiarios en materia de desempleo -dado su importe mensual y su duración-, tanto en contributivas como en materia de subsidio para mayores de 52 años.

#### Sexto.

De los razonamientos anteriores se desprende que en el caso de impugnación por el beneficiario de prestaciones de Seguridad Social del acto administrativo sancionador que impone la extinción de aquéllas como

sanción, cuando se pretenda la anulación del acto, el acceso al recurso de suplicación vendrá determinado por la regla del art. 191. 2 g) LRJS ; es decir, resulta preciso que el gravamen para el sancionado, el contenido económico de la propia sanción, supere los 3000 euros previstos en esa norma general, y ello porque la determinación de la cuantía en estos casos y a efectos del recurso de suplicación viene regulada específicamente en el número 4 del art. 192 LRJS , en el que se dice que "Cuando se pretenda la anulación de un acto, incluidos los de carácter sancionador se atenderá al contenido económico del mismo"; en el presente caso ese límite general -incluso el de 18000 euros también-- resulta ampliamente superado porque la sanción que se impuso al trabajador tenía un alcance económico concreto, una dimensión específica valorable como tal, esto es, la pérdida del derecho reconocido, que consistió, tal y como se dijo al inicio de esta resolución, en las prestaciones por desempleo a percibir durante el periodo 2 de agosto de 2013 al 1 de agosto de 2015, con un porcentaje del 70% de la base reguladora diaria de 113,47 €, con una cuantía inicial diaria de 41,41 € y fecha de inicio de pago el 10 de septiembre de 2013.

#### **Séptimo.**

En conclusión, de los anteriores razonamientos se desprende que la sentencia recurrida infringió el artículo 191.3 g) LRJS por cuanto que dictó una decisión de desestimación del recurso de suplicación ante la convicción de que no resultaba recurrible la sentencia del Juzgado de lo Social que se intentaba impugnar en esa vía, lo que ha de conducir a la estimación del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el beneficiario, casar y anular la sentencia recurrida y devolver las actuaciones a la Sala de lo Social de Castilla y León, sede de Valladolid, para que, partiendo de la recurribilidad en suplicación de la sentencia de instancia, resuelva con absoluta libertad de criterio las cuestiones planteadas por el recurrente en el referido recurso de suplicación.

De conformidad con lo previsto en el artículo 235.1 LRJS no procede la imposición de costas.

Por lo expuesto,

EN NOMBRE DE S. M. EL REY

y por la autoridad conferida por el pueblo español.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido

: 1º) Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el letrado D. Rafael Villa García, en nombre y representación de D. Bernabe , contra la sentencia de 4 de noviembre de 2015 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Valladolid en el recurso de suplicación núm. 1507/2015 , formulado frente a la sentencia de 12 de mayo de 2015 dictada en autos 3/2015 por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Salamanca seguidos a instancia de D. Bernabe contra el Servicio Público de Empleo Estatal sobre desempleo.

2º) Casar y anular la sentencia recurrida y devolver las actuaciones para que por la Sala de suplicación, partiendo de la recurribilidad de la sentencia de instancia, se pronuncie sobre los motivos del recurso interpuesto en su día frente a la sentencia del juzgado.

3º) No procede la imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.

Jesus Gullon Rodriguez Maria Milagros Calvo Ibarlucea Luis Fernando de Castro Fernandez Maria Luisa Segoviano Astaburuaga Jose Manuel Lopez Garcia de la Serrana Rosa María Virolés Piñol Maria Lourdes Arastey Sahun Antonio V. Sempere Navarro Angel Blasco Pellicer Sebastian Moralo Gallego

PUBLICACIÓN.- En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Jesus Gullon Rodriguez hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Letrado/a de la Administración de Justicia 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.