

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-****TRIBUNAL SUPREMO***Sentencia 645/2020, de 14 de julio de 2020**Sala de lo Social**Rec. n.º 3936/2017***SUMARIO:**

**Renta activa de inserción. Derecho a su cobro cuando lo percibido precedentemente es una prestación de desempleo al amparo de normas anteriores a la LGSS de 1994.** En el caso analizado, la actora percibió prestación contributiva por desempleo entre julio de 1980 y enero de 1982 reconocida por el Instituto Nacional de Previsión, solicitando en 2015 incorporarse al Programa de RAI, al entender que cumplía todos los requisitos. Sin embargo, el SPEE desestimó su pretensión, considerando que la prestación que obtuvo en su momento estaba regulada en norma distinta y anterior a la LGSS. Sostiene la Sala que la exigencia legal de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial para acceder al programa de renta activa de inserción, a la vista del desarrollo legislativo que la protección por desempleo ha sufrido desde 1980 hasta la actualidad, solo está refiriéndose a que las prestaciones extinguidas sean las propias del sistema de Seguridad Social, incluidas dentro de su acción protectora. Ello significa que las prestaciones extinguidas pero reconocidas con base en leyes reguladoras del régimen de protección por desempleo, anteriores a su integración en un texto refundido de la Seguridad Social, son igualmente eficaces para tener por cumplido el requisito que se analiza. Las prestaciones o ayudas que deben entenderse excluidas por no idóneas para tener por cumplido el requisito de acceso al programa de renta activa de inserción, referido a la extinción de prestaciones por desempleo, son las ajenas a la acción protectora de la contingencia de desempleo que contempla el Sistema de Seguridad Social por mucho que pretendan atender y proteger las necesidades de los desempleados. Procede reconocer el derecho de la demandante a percibir la RAI con el alcance y condiciones legalmente fijadas.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, art. 53.3.

Ley 36/2011 (LRJS), art. 219.1.

RDLeg. 1/1994 (TRLGSS), disp. final quinta. 4.

RD 1369/2006 (Renta activa de inserción), art. 2.1 c) y 4.

**PONENTE:***Don. Antonio Vicente Sempere Navarro.***SENTENCIA**

Magistrados/as

MARIA LOURDES ARASTEY SAHUN

ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO

ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER

RICARDO BODAS MARTIN

IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTIN

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 3936/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Margarita Torres Ruiz

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social  
Sentencia núm. 645/2020

Excma. Sra. y Excmos. Sres.

D<sup>a</sup>. María Lourdes Arastey Sahún  
D. Antonio V. Sempere Navarro  
D. Ángel Blasco Pellicer  
D. Ricardo Bodas Martín  
D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín

En Madrid, a 14 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D<sup>a</sup>. María Inmaculada, representada y defendida por el Letrado Sr. Veintimilla Barrachina contra la sentencia nº 1218/2017 dictada el 9 de mayo de 2017 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en recurso de suplicación nº 1800/2016, interpuesto contra la sentencia nº 183/2016 de 28 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Social nº 12 de Valencia, en autos nº 217/2016, seguidos a instancias de dicha recurrente contra el Servicio Público de Empleo Estatal sobre desempleo.

Ha comparecido como parte recurrida el Servicio Público de Empleo Estatal representado por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro.

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

Con fecha 28 de abril de 2016, el Juzgado de lo Social núm. 12 de Valencia, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "Debo desestimar y desestimo la demanda formulada por D<sup>a</sup> María Inmaculada absolviendo al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL de las pretensiones que en ella se contienen".

Los hechos probados a tener en cuenta para resolución del presente recurso son los formulados como tales por la sentencia del Juzgado, que se reproducen acto seguido:

1º.-La actora, nacida en fecha NUM000-1957, con DNI NUM001, de nacionalidad española, presentó solicitud de incorporación al Programa de Renta Activa de Inserción en fecha 24 de septiembre de 2015.

2º.- Tramitado expediente administrativo, y seguido el mismo con sus trámites, le fue desestimada la solicitud por Resolución de fecha 25 de septiembre de 2015, haciendo constar como causa de la denegación que no había extinguido una prestación o un subsidio por desempleo.

3º.- Contra dicha resolución la actora interpuso reclamación previa en fecha 6 de noviembre de 2015, alegando, en síntesis, que sí extinguió una prestación o subsidio por desempleo, pues estuvo cobrando una prestación por desempleo desde el 02-07-1980 hasta su extinción en fecha 01-01-1982.

4º.- La reclamación fue desestimada por Resolución de fecha 14 de enero de 2016.

5º.- La actora estuvo percibiendo una prestación contributiva por desempleo durante el periodo de 2 de julio de 1980 a 1 de enero de 1982 reconocida por el Instituto Nacional de Previsión, Fondo de Desempleo del cuero, calzado y vestido".

#### Segundo.

Interpuesto recurso de suplicación contra la anterior resolución, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó sentencia con fecha 9 de mayo de 2017, en la que consta la siguiente parte

dispositiva: "Que desestimando el recurso de suplicación interpuesto en nombre de doña María Inmaculada, contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social número 12 de Valencia de fecha 28 de abril de 2016; y, en consecuencia confirmamos la sentencia recurrida. Sin costas".

### **Tercero.**

Contra la sentencia dictada en suplicación, el Letrado Sr. Veintimilla Barrachina, en representación de D<sup>a</sup>. María Inmaculada, mediante escrito de 2 de octubre de 2017, formuló recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que: PRIMERO.- Se alega como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla, en fecha 16 de julio de 2015 (rec. 2923/2014).

### **Cuarto.**

Por providencia de esta Sala de 22 de octubre de 2018 se admitió a trámite el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, y por diligencia de ordenación se dio traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

### **Quinto.**

Evacuado el traslado de impugnación, el Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de considerar procedente el recurso.

### **Sexto.**

Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 14 de julio actual, en cuya fecha tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero.**

Términos del debate casacional.

Se discute una cuestión estrictamente interpretativa: determinar si se tiene derecho a cobrar la Renta Activa de Inserción (RAI) cuando lo percibido precedentemente es una prestación de desempleo al amparo de normas anteriores a la Ley General de la Seguridad Social de 1994 (LGSS).

#### **1. Hechos relevantes.**

Para la comprensión del debate conviene resumir los antecedentes y datos relevantes del caso, que no son demasiados:

La actora (nacida en 1957) cobró prestación por desempleo entre julio de 1980 y enero de 1982, reconocida por el Instituto Nacional de Previsión (INP), Fondo de Desempleo del cuero calzado y vestido.

Años después (septiembre de 2015) solicita incorporarse al Programa de RAI, por entender que cumple todos los requisitos.

Mediante resolución de 25 de septiembre de 2015 el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) deniega la prestación porque la demandante no había percibido hasta su final una prestación o subsidio por desempleo al amparo de la LGSS.

#### **2. Sentencias dictadas en el procedimiento.**

A) Mediante su sentencia 183/2016 de 28 abril el Juzgado de lo Social nº 12 de Valencia desestima la demanda interpuesta por la actora.

Tras analizar la regulación aplicable (en especial el RD 1369/2006) concluye que la solicitante no reunía los requisitos para acceder a la RAI ya que la prestación que estuvo percibiendo de 1980 a 1982 está regulada en norma distinta y anterior a la LGSS.

Invoca y aplica doctrina judicial conforme a la cual los requisitos establecidos en orden a la obtención de prestaciones de Seguridad Social deben interpretarse de forma restrictiva, dado el carácter dinámico del sistema. Si el legislador hubiera querido que se admitiera como requisito la extinción de cualquier prestación por desempleo lo habría establecido así, pero no es el caso.

B) Por su lado, la Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Valenciana, mediante sentencia 1218/2017, de 9 mayo, desestima el recurso de suplicación (rec. 1800/2016) interpuesto por la accionante.

Reitera la propia doctrina de casos anteriores y concluye que la percibida en el caso "es una prestación de desempleo regulada en una norma anterior a la LGSS, así la Ley 62/1961 de 22 de julio por el que se implanta el Seguro Nacional de Desempleo, y no una prestación del Título tercero de la LGSS, no reúne la demandante los requisitos para poder acceder a la prestación interesada".

### 3. Recurso de casación y escritos concordantes.

A) Con fecha 28 de septiembre de 2017 el Abogado y representante de la actora ha interpuesto recurso de casación para la unificación de doctrina. Previa identificación de la sentencia referencial, sostiene que la sentencia recurrida genera una discriminación inconstitucional, en identidad de situaciones personales y económicas. Invoca el carácter progresivo de la protección social, no excluyente con carácter retroactivo.

Sostiene que la sentencia hace una interpretación restrictiva del texto legal conduciendo a una conclusión contraria al espíritu de la norma, resultando significativas las Exposiciones de Motivos de las normas que desarrollan o prorrogaron el RD 1369/2003 siempre aludan a la necesaria protección de la situación de desempleo, produciendo un trato inconstitucional por diferenciar entre el desempleo anterior y posterior a la LGSS.

B) Mediante escrito firmado el 21 de diciembre de 2018, en la representación que legalmente ostenta, el Abogado del Estado formula su impugnación al recurso. Advierte que puede concurrir causa de irrecurribilidad, por insuficiencia de la cuantía litigiosa.

De manera subsidiaria, considera que debe ser desestimado porque las razones acogidas por la sentencia recurrida se ajustan a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico: la RAI posee una regulación propia que no cabe soslayar.

C) Con fecha 7 de febrero de 2019 la representante del Ministerio Fiscal ante esta Sala Cuarta emite el Informe contemplado en el artículo 226.3 LRJS. Considera dudosa la contradicción entre las sentencias opuestas (porque en el caso referencial la actora ya había disfrutado precedentemente de la RAI). Subsidiariamente, informa sobre el tema de fondo, entendiendo que la naturaleza de la prestación disfrutada en su momento es similar a la de la contemplada por la LGSS, por lo que el recurso debiera estimarse.

## Segundo.

Presupuestos procesales del recurso.

Los presupuestos procesales del recurso extraordinario y excepcional que es el de casación para la unificación de doctrina, como reiteradamente venimos advirtiendo, constituyen materia de orden público y debemos controlarlos de oficio, en especial, pero no exclusivamente, el referido a la contradicción entre las sentencias opuestas ( art. 219.1 LRJS), puesto en duda por el Informe del Ministerio Fiscal.

A ese requisito debemos añadir en el presente caso el examen del óbice procesal desplegado por la impugnación al recurso, en orden a la posible irrecurribilidad de la sentencia de instancia.

### 1. Recurribilidad de la sentencia del Juzgado de lo Social.

La Abogacía del Estado entiende que en el caso concurre "falta de contenido casacional de la pretensión por falta de cuantía mínima de la pretensión para acceder al recurso de suplicación" y concluye que "por ser de orden público procesal, debe ser apreciada incluso de oficio".

#### A) La exigencia legal y su alcance.

El art. 192.3 y 4 LRJS aborda la "Determinación de la cuantía del proceso" a los fines de dirimir si se llega a los 3.000 euros que marca el acceso al recurso de suplicación ( art. 191.2.g LRJS) en materia de prestaciones de Seguridad Social. Además de las reglas generales conforme a las cuales la cuantía del proceso vendrá

determinada por la cuantía reclamada en la demanda y, en su caso, por "la reclamación cuantitativa mayor sin intereses ni recargos por mora" ( art. 192.1 LRJS), hay que atender a lo siguiente:

3. Cuando la reclamación verse sobre prestaciones económicas periódicas de cualquier naturaleza o diferencias sobre ellas, la cuantía litigiosa a efectos de recurso vendrá determinada por el importe de la prestación básica o de las diferencias reclamadas, ambas en cómputo anual, sin tener en cuenta las actualizaciones o mejoras que pudieran serle aplicables, ni los intereses o recargos por mora.

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 ... 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 [...].

Esta última regla ha sido interpretada por la Sala en procesos en materia de prestaciones de Seguridad Social valorables económicamente, cuando la reclamación versaba sobre prestaciones periódicas o diferencias sobre ellas, en el sentido de que a los fines de la determinación de la cuantía del proceso en orden al acceso al recurso de suplicación, hay que excluir cualquiera otras diferencias económicas que no resulten de la exclusiva diferencia entre "el importe reconocido previamente en vía administrativa " y lo reclamado en la demanda, como los atrasos derivados de las posibles diferencias reclamadas a consecuencia del pretendido incremento de la prestación, o las actualizaciones o mejoras que pudieran serle aplicables o a los intereses o recargos por mora. En este sentido, por ejemplo, SSTS 09 marzo 2016 (rec. 3559/2014) y 19 julio 2016 (rec. 3900/2014).

#### B) Recurribilidad de la sentencia.

La genérica denuncia del escrito de impugnación no puede prosperar, porque además de las expuestas reglas sobre fijación de la cuantía en orden a acceso a la suplicación, el artículo 191 LRJS dispone en su apartado 3.c que procederá en todo caso la suplicación "en los procesos que versen sobre reconocimiento o denegación del derecho a obtener prestaciones de Seguridad Social".

Adelantando lo que más adelante expondremos con detalle, hemos de advertir que la RAI posee una naturaleza similar a las de la protección asistencial por desempleo. Es decir, se trata de una prestación de Seguridad Social, por más que singular, y cuando está en juego el derecho al acceso, como es el caso, la regla del artículo 191.3.c LRJS convierte en innecesaria la cuantificación anual de lo reclamado.

#### 2. Análisis de la contradicción.

##### A) Exigencia legal.

El artículo 219.1 LRJS exige para la viabilidad del recurso de casación para la unificación de doctrina que exista contradicción entre la sentencia impugnada y otra resolución judicial que ha de ser -a salvo del supuesto contemplado en el número 2 de dicho artículo- una sentencia de una Sala de lo Social de un Tribunal Superior de Justicia o de la Sala IV del Tribunal Supremo. Dicha contradicción requiere que las resoluciones que se comparan contengan pronunciamientos distintos sobre el mismo objeto, es decir, que se produzca una diversidad de respuestas judiciales ante controversias esencialmente iguales y, aunque no se exige una identidad absoluta, sí es preciso, como señala el precepto citado, que respecto a los mismos litigantes u otros en la misma situación, se haya llegado a esa diversidad de las decisiones pese a tratarse de "hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales".

Como innumerables veces hemos manifestado, la contradicción no surge de una comparación abstracta de doctrinas al margen de la identidad de las controversias, sino de una oposición de pronunciamientos concretos recaídos en conflictos sustancialmente iguales.

##### B) Sentencia referencial.

La recurrente invoca como sentencia de contraste la 2030/2015, de 16 de julio, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), resolviendo el recurso 2923/2014), que reconoce el derecho a percibir la RAI.

Consta en la sentencia referencial que a la actora le fue denegada el 22 de octubre de 2012 su solicitud de incorporación al programa de RAI consignándose como causa el no haber extinguido una prestación o subsidio por desempleo. La actora fue perceptora de prestaciones por desempleo del 7 de marzo de 1979 al 6 de septiembre de 1980, así como en periodo posterior.



Razona la sentencia, en cuanto al desempleo de los años 1979-1980, que no se aprecia elemento diferenciador relevante que permita excluirlo de las prestaciones de desempleo del RD 1369/2006; en cuanto a las prestaciones 2010-2011, afirma que no han sido objeto de alegación o discusión alguna.

C) Existencia de contradicción.

Es verdad que los casos presentan un dato divergente. A la demandante de la sentencia de contraste el SPEE la había reconocido en 2010 la RAI, lo que no sucede en nuestro caso. Pero se trata de un dato carente de consecuencias a la hora de resolver el caso, porque el obstáculo desplegado por el SPEE era el mismo que en nuestro supuesto.

Sin embargo, consideramos que se cumplen las exigencias del artículo 219.1 LRJS. Porque lo cierto es que coinciden sustancialmente los hechos más relevantes (solicitud de incorporación al programa RAI), las pretensiones (interpretación de los requisitos temporales en orden a la concesión de prestaciones relativamente nuevas) y también los fundamentos de las solicitudes (el artículo 2.1. c del RD 1369/06 en su redacción modificada por el RD-L 20/2012). Los fallos son divergentes ya que la sentencia recurrida no reconoce el derecho a la inclusión en el programa de RAI y sí, en cambio, la sentencia de contraste.

### Tercero.

La Renta Activa de Inserción (RAI).

Si ya ha sido conveniente adelantar la naturaleza de la RAI para despejar la recurribilidad de la sentencia del Juzgado, ahora resulta necesario no solo examinar esa ontología, sino también algunos otros aspectos atinentes a su regulación. Solo de ese modo podremos llevar a cabo la unificación doctrinal que nos compete.

#### 1. Regulación básica.

La Disposición Final Quinta del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobada mediante Real Decreto Legislativo 1/1994 (LGSS) regula diversas "habilitaciones al Gobierno en materia de protección por desempleo". Su apartado 4 (procedente de la Ley 45/2002) dispone lo siguiente "Se habilita al Gobierno a regular dentro de la acción protectora por desempleo y con el régimen financiero y de gestión establecido en el capítulo V del Título III de esta Ley el establecimiento de una ayuda específica denominada Renta Activa de Inserción, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral".

Mediante Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. Conforme a su Preámbulo "La renta activa de inserción forma parte así de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 206 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, pero a la que es de aplicación el apartado 2 del citado artículo 206, cuando establece que esa acción protectora comprenderá acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión o inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados". Esta norma también advierte que "no se configura con una duración anual, sino que se ordena con carácter permanente estableciendo una garantía de continuidad en su aplicación como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo".

El articulado disciplina de manera detallada las acciones de inserción, los supuestos de baja o reincorporación al programa, las incompatibilidades o la tramitación.

El Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, modificó diversos aspectos del acceso a la RAI, según sus propias palabras, " para reforzar su vinculación con el empleo y garantizar una mayor efectividad en la utilización de los recursos públicos".

#### 2. Naturaleza y encuadramiento.

Las SSTs 257/2019 de 27 de marzo (rec. 2966/2017) y 733/2019 de 23 de noviembre (rcud. 2380/2017), entre otras, han compendiado nuestra doctrina sobre el tipo de prestación que es la RAI del siguiente modo:

A) Que el régimen jurídico de la RAI sea diverso al del subsidio o de la prestación por desempleo no comporta que su naturaleza también sea diversa.

B) La RAI y el subsidio por desempleo atienden la misma situación de necesidad.

C) La RAI es una modalidad de la acción protectora por desempleo, añadida a la prestación y al subsidio.

D) Para resolver cuestiones concretas (cómputo de ingresos, forma de pago) nuestras sentencias han acudido a la regulación del desempleo, puesto que la RAI se integra en esa modalidad protectora.

E) En suma, se trata de una modalidad de la acción protectora por desempleo que presenta autonomía y que ha de abordarse en atención a los fines que le son propios.

Además, añaden tres consideraciones muy relevantes para resolver la cuestión que nos ocupa ahora. Son las siguientes:

1ª) La integración de la RAI en la acción protectora por desempleo constituye un resorte hermenéutico de primer orden cuando se trata de resolver dudas sobre el alcance de determinadas normas.

2ª) Estamos examinando el derecho a acceder a la prestación por desempleo de un colectivo especialmente tutelado por nuestro sistema. El artículo 41 CE pide que los poderes públicos establezcan una Seguridad Social atenta a las situaciones de necesidad y menciona, precisa y únicamente, el desempleo como una de ellas. La interpretación de las normas, sin desfigurar su perfil, debe realizarse de acuerdo con ese importante principio.

3º) El RDL 5/2013 quiso atender a la "protección de los más necesitados, que se ven afectados por el impacto del diseño actual en la sostenibilidad del sistema de protección social", favorecer "la interacción entre el sistema de protección por desempleo y la jubilación, impulsando el envejecimiento activo" (quien percibe la RAI está vinculado al "compromiso de actividad" en los términos regulados por el art. 3 del RD 1369/2006).

3. En particular, el requisito de haber agotado la prestación por desempleo.

A) El artículo 2.1.c del RD 1369/2016 establece como uno de los requisitos para acceder a la RAI el de "haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el Título Tercero del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción, y no tener derecho a la protección por dicha contingencia".

Recordemos que, en nuestro caso, el SPEE considera que esta exigencia no se ha cumplido por parte de la trabajadora porque lo que extinguió no es una prestación de desempleo regulada en el Título Tercero" de la LGSS, sino en normas anteriores.

B) También interesa recalcar que el artículo 2.4 del Real Decreto 1369/2016, siempre por referencia a la redacción vigente en 2015, que es la actual, se preocupa de quienes ya han disfrutado y agotado previamente esta misma prestación:

4. Los trabajadores, además, de reunir los requisitos exigidos en los apartados anteriores de este artículo, deben cumplir los dos siguientes:

a) No haber sido beneficiario de la renta activa de inserción en los 365 días naturales anteriores a la fecha de solicitud del derecho a la admisión al programa, salvo en el caso de los que acrediten un grado de minusvalía igual o superior al 33 por ciento o la condición de víctima de violencia de género o doméstica.

b) No haber sido beneficiario de tres derechos al programa de renta activa de inserción anteriores aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta.

C) También interesa destacar, como antecedente, que por Real Decreto 236/2000, de 18 de febrero, se reguló para el año 2000 un programa de inserción laboral para trabajadores desempleados de larga duración en situación de necesidad mayores de cuarenta y cinco años, que combinaba medidas de empleo activas con pasivas. En ese programa y en lo que aquí se está debatiendo, exigía en su art. 2. c), como requisito de acceso al mismo, el siguiente: "Haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el Título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, salvo cuando hubieran extinguido dichas prestaciones o subsidios por imposición de sanción y continuar en desempleo sin derecho a protección por dicha contingencia".

#### Cuarto.

La protección por desempleo previa a la RAI.

A partir de cuanto antecede, ya estamos en condiciones de resolver de manera frontal el problema suscitado, lo que vamos a realizar en sentido estimatorio del recurso, coincidiendo con el Informe del Ministerio Fiscal.

El argumento que ha conducido a rechazar la solicitud de la actora, tanto por parte del SPEE cuanto de la sentencia recurrida, refiere exclusivamente a la naturaleza de la prestación por desempleo percibida por ella. Quedan al margen del litigio, por tanto, cualesquiera otros enfoques o cuestiones.

#### 1. Consideraciones sobre el tema.

A) Por lo pronto, digamos que no consideramos acertado el modo de aproximarse a la interpretación del precepto en cuestión que asume la sentencia recurrida ("interpretar restrictivamente los requisitos temporales en orden a la concesión de prestaciones"), porque una cosa es examinar atentamente la concurrencia de los presupuestos materiales para que surja el hecho causante, y otra distinta realizar una interpretación restrictiva de los requisitos cuyo alcance no sea claro.

El artículo 53.3 de la Constitución dispone que los principios rectores de la política social y económica informarán la práctica judicial. Entre esos, por cuanto ahora interesa, aparece el mandato de que los poderes públicos mantengan una Seguridad Social que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, "especialmente en caso de desempleo".

La protección del desempleo aparece implicada en nuestro caso desde una doble perspectiva. Por un lado, se solicita la RAI, que viene a formar parte de la protección frente a tal situación de necesidad. Por otra parte, se deniega porque se ha disfrutado de una prestación por desempleo, pero no de las reguladas por el Texto Refundido de la LGSS. En consecuencia, ese resorte hermenéutico, con sus potencialidades y sus límites, es el que debemos activar y no el opuesto.

B) A la vista del reproducido artículo 2.1.c del RD 1369/2016, es claro que el requisito en examen viene integrado por la concurrencia de varios elementos de orden sustantivo: 1º) Carencia del derecho a prestación o subsidio de desempleo. 2º) Haber disfrutado previamente de ese tipo de protección. 3º) Haber agotado esa prestación. 4º) Que el agotamiento no haya sido por causa de sanción.

Pues bien, en el caso que examinamos la denegación de la RAI se ha basado en este precepto, pese a estar acreditado que concurren las cuatro exigencias reseñadas. El problema surge con la quinta, de orden formal: que los beneficios de desempleo agotados estén "establecidos en el Título Tercero del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social". Sigamos indagando su alcance.

C) La redacción originaria del precepto que examinamos era mucho más sencilla, pues se limitaba a configurar como requisito de acceso a la RAI "No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo, o a la renta agraria" (art. 2.1.c).

Es a partir de 2012 cuando la norma cambia a la redacción actual y pasa a contener la referencia expresa al texto refundido de la LGSS. Para aquilatar el alcance de tal referencia conviene realizar un breve recordatorio cronológico

\* La Ley 62/1961, de 22 de julio, implantó el Seguro Nacional de Desempleo. Su artículo 4º dispuso que "quedan incluidos en los beneficios del Seguro de Desempleo los trabajadores por cuenta ajena afiliados a los Seguros Sociales Unificados".

\* El Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de 21 de abril de 1966 y de la Ley 24/1972m de 21 de junio. Incluía las prestaciones por desempleo (art. 20 c), reguladas en los arts. 172 a 180 (Capítulo XI).

\* La Ley 51/1980, de 8 de octubre, dedicó su Título II a "Los sistemas de protección por desempleo" y derogó expresamente tanto la Ley 62/1961 cuanto el Capítulo XI de la LGSS/1974. Su artículo 16 dispone que se aplica "a todos los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y en los Regímenes Especiales que actualmente protegen la contingencia de desempleo". Su Disposición Transitoria Segunda advertía que "los que fueran beneficiarios de las prestaciones por desempleo en el momento de la entrada en vigor de la presente normativa, se regirán por la legislación anterior a todos los efectos, sin que les sea de aplicación las disposiciones contenidas en esta Ley".

\* La Ley 31/1984, de 2 agosto, derogó expresamente el Título II de la Básica de Empleo.

\* El Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, aprobó el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, dedicando el Título III a la protección por desempleo. El apartado i) de su Disposición Derogatoria única expulsó del ordenamiento, de manera expresa, "la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, por la que se modifica el Título II de la Ley 51/1980, de 8 de octubre".

La LGSS de 1994 no crea la protección en materia de desempleo sino que, por el contrario, desde su establecimiento en 1961 ha habido un claro hilo conductor en ella. La situación de necesidad, los requisitos y la protección poseen trazos comunes en buena medida. Cuando el RD sobre la RAI exige haber agotado



prestaciones o subsidios "establecidos" en la LGSS no está utilizando la locución para aludir que en ese cuerpo normativo se hubieren gestado, generado, establecido o creado. La remisión posee un sentido más pragmático, equivalente a que allí aparezcan contemplados, previstos, regulados.

Si, como sucede necesaria y realmente, el texto refundido lo que hace es recopilar lo preexistente y en ello aparece una importante continuidad, no es nada claro que la remisión reglamentaria deba interpretarse en el sentido que lo hace la sentencia recurrida.

D) La primera norma que regula la renta de inserción (el RD 236/2000) vino a exigir que quienes acceden al programan hayan estado previamente conectados con el régimen de protección de desempleo, propio de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, sin que con esta expresa remisión a la LGSS se quisiera excluir a prestaciones que antes estaban en otros textos legales, porque, en todo caso, formaban parte de la acción protectora sino, tan solo, indicar que las prestaciones agotadas debían ser las que se causan con cargo al sistema de Seguridad Social, y que ya en 1994 se encontraban refundidas en un solo texto. Esta expresa referencia a la LGSS 1994 se puede justificar porque al definir aquel RD de 2000 el objeto del programa no indica expresamente que sea una protección más dentro de la contingencia de desempleo propio del Sistema.

Lo mismo cabe sostener de las versiones posteriores, es decir, de los Reales Decretos que regulaban para cada año tal Renta.

E) Finalmente, las referencias del RD 1369/2006 al Título III de la LGSS deben entenderse comprensivas de las prestaciones contributivas o asistenciales por desempleo, al margen de la sede normativa de su regulación.

La más compleja redacción del precepto no solo sirve para remarcar que la RAI forma parte del sistema de protección por desempleo de la Seguridad Social, sino también para advertir que no valía como antecedentes de la misma las variadas prestaciones o ayudas que a nivel nacional y autonómico habían aparecido con igual finalidad de proteger a quienes estaban en desempleo, pero extramuros del sistema de Seguridad Social.

F) Llevada la interpretación que corregimos a sus últimas consecuencias, podría llegar a defenderse que quienes disfrutaban prestación o subsidio bajo el amparo del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, ya no pueden acceder a la RAI porque cuando se aprobó el RD que la regla la remisión se hacía a una norma distinta (y ahora derogada). Aunque se trata de un argumento ad absurdum, contribuye a clarificar la razón de nuestra decisión.

Recalquemos que, además, en el caso examinado se trata de un desempleo disfrutado cuando ya estaba vigente la Constitución, lo que corta de raíz cualquier argumento tendente a sostener que la protección quedaba al margen de la Seguridad Social porque se regulaba fuera del vigente texto refundido (entonces el de 1974).

G) Concluyamos, en términos similares a los que hemos acogido para resolver la cuestión suscitada por el rcd. 440/2018, deliberado en esta misma fecha.

La exigencia legal de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en el Título III de la LGSS, para acceso al programa de renta activa de inserción, a la vista del desarrollo legislativo que la protección por desempleo ha sufrido desde 1980 hasta la actualidad, solo está refiriéndose a que las prestaciones extinguidas sean las propias del sistema de Seguridad Social, incluidas dentro de su acción protectora.

Ello significa que las prestaciones extinguidas pero reconocidas con base en Leyes reguladoras del régimen de protección por desempleo, anteriores a su integración en un texto refundido de la Seguridad Social, son eficaces para tener por cumplido el requisito que se analiza. Las prestaciones o ayudas que deben entenderse excluidas por no idóneas para tener por cumplido el requisito de acceso al programa de renta activa de inserción, referido a la extinción de prestaciones por desempleo, son las ajenas a la acción protectora de la contingencia de desempleo que contempla el Sistema de Seguridad Social por mucho que pretendan atender y proteger las necesidades de los desempleados.

## 2. Estimación.

Conforme a lo razonado, de acuerdo con el parecer del Ministerio Fiscal, procede la estimación del recurso, para casar y anular la sentencia recurrida. Así lo exige la interpretación histórica, sistemática y teleológica de la ley, teniendo como norte el mandato constitucional del artículo 41.

Dispone el art. 228.2 LRJS que "Si la sentencia del Tribunal Supremo declarara que la recurrida quebranta la unidad de doctrina, casará y anulará esta sentencia y resolverá el debate planteado en suplicación con pronunciamientos ajustados a dicha unidad de doctrina, alcanzando a las situaciones jurídicas particulares creadas por la sentencia impugnada". Eso comporta que debemos resolver el recurso de suplicación frente a la

sentencia de instancia con estimación de la pretensión principal ejercitada en el mismo, lo que implica la revocación de la sentencia dictada por el Juzgado.

Dispone asimismo el citado precepto que "En la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo se resolverá lo que proceda sobre consignaciones, aseguramientos, costas, honorarios y multas, en su caso, derivados del recurso de suplicación de acuerdo con lo prevenido en esta Ley. Si se hubiere constituido depósito para recurrir, se acordará la devolución de su importe". Dadas las circunstancias del presente litigio, es improcedente adoptar decisión alguna sobre estos extremos.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

:

1) Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D<sup>a</sup>. María Inmaculada, representada y defendida por el Letrado Sr. Veintimilla Barrachina.

2) Casar y anular la sentencia nº 1218/2017 dictada el 9 de mayo de 2017 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

3) Resolviendo el debate suscitado en suplicación, estimar el recurso de tal índole interpuesto por la demandante (nº 1800/2016).

4) Revocar la sentencia nº 183/2016 de 28 de abril de 2016, dictada por el Juzgado de lo Social nº 12 de Valencia, en autos nº 217/2016, seguidos a instancias de dicha recurrente contra el Servicio Público de Empleo Estatal sobre desempleo.

5) Estimar la demanda de la Sra. María Inmaculada y reconocer su derecho a percibir la Renta Activa de Inserción con el alcance y condiciones legalmente fijadas.

6) No realizar pronunciamiento alguno sobre costas procesales, debiendo asumir cada parte las propias. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

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.