

## **La imposibilidad de solicitar la renta activa de inserción por haberse extinguido la prestación por desempleo a consecuencia de una sanción está limitada temporalmente**

**Casa la Sala la sentencia que revocó la resolución por la que se concedía a la ahora recurrente la renta activa de inserción, por haber sido sancionada por el SPEE con la extinción del subsidio por desempleo, entendiéndose que el efecto legal de la extinción no se encontraba limitada en el tiempo.**

Señala el Tribunal que, si bien no se tiene derecho a la renta activa de inserción cuando la extinción de la prestación y subsidio por desempleo se haya producido como consecuencia de una sanción, la decisión de la sentencia recurrida que imposibilita acceder a la renta activa de inserción de manera ilimitada no es compatible con la seguridad jurídica ni con la proporcionalidad de las sanciones.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Social**

#### **Sentencia 488/2023, de 06 de julio de 2023**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 1136/2020

Ponente Excmo. Sr. IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTIN

En Madrid, a 6 de julio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por Doña Dulce, representada y asistida por el letrado D. Rubén Meneu Font, contra la sentencia de fecha 30 de enero de 2020 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso de suplicación núm. 3480/2018, formulado frente a la sentencia de fecha 4 de octubre de 2017, dictada en autos 66/2018 por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Castellón, seguidos a instancia del Servicio Público de Empleo Estatal, contra dicha recurrente, sobre prestación por desempleo.

Ha comparecido ante esta Sala en concepto de parte recurrida el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), representado y asistido por Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- Con fecha 4 de octubre de 2017, el Juzgado de lo Social núm. 1 de Castellón, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLO: Que estimando la demanda interpuesta por el Servicio Público de Empleo Estatal contra Dulce, procede la revisión y revocación de la resolución dictada el día 18 de febrero de 2014 por la que reconoció a Dulce la concesión de la renta activa de inserción, condenándole a la devolución del importe total percibido en tal concepto en la cuantía de 4.686 euros".

En dicha sentencia se declararon probados los siguientes hechos:

"PRIMERO.- En fecha 18-2-2014 el Servicio Público de Empleo Estatal dictó resolución por la que se admitió la solicitud formulada por el demandado Dulce y se le admitió en el renta activa de inserción de 330 días de duración y efectos de 14-2-2014 a 13-1-2015 (folio 9).

SEGUNDO.- En virtud de la anterior resolución, el demandado percibió un total de 4.686 euros, periodo desde 14-2-2014 a 13-1-2015 (folio 44).

TERCERO.- El Servicio Público de Empleo Estatal reconoció a la demandada un subsidio de desempleo por resolución de 26-2-2003, el cual se extinguió por sanción impuesta mediante resolución de 6-4-2004, con reclamación de un cobro indebido de 1252,08 euros por el periodo desde el 9-7-2003 al 29-11-2003. Presentada en reclamación previa, fue confirmada la resolución en fecha 22-7-2004 (folio 10).

CUARTO.- Por resolución de fecha 20-3-2012 el Servicio Público de Empleo Estatal admitió la solicitud formulada por la demandada Dulce y se le admitió en el programa de renta activa de Inserción de 330 días de duración y efectos de 1-3-2012 a 30-1-2013 (folio 61)".

SEGUNDO.- Interpuesto recurso de suplicación contra la anterior resolución, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, dictó sentencia con fecha 30 de enero de 2020, en la que consta la siguiente parte dispositiva: "FALLAMOS: Desestimamos el recurso de suplicación interpuesto por la representación letrada de DOÑA Dulce contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social n.º. 1 de Castellón de fecha 4 de octubre de 2017; y, en consecuencia, confirmamos la resolución recurrida. Sin costas".

TERCERO.- Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó, por la representación procesal de Doña Dulce, el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 26 de febrero de 2016, rec. 1270/2015.

CUARTO.- Admitido a trámite el presente recurso, se dio traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

QUINTO.- Evacuado el trámite de impugnación, pasó todo lo actuado al Ministerio Fiscal para informe, dictaminando en el sentido de considerar el recurso procedente. Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos.

SEXTO.- Por Providencia de fecha 23 de mayo de 2023 y por necesidades del servicio se designó como nuevo Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Ignacio García-Perrote Escartín, señalándose para votación y fallo del presente recurso el día 5 de julio de 2023.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La cuestión planteada y la sentencia recurrida.

1. La cuestión que plantea el presente recurso de casación para la unificación es si la sanción de la extinción del subsidio de desempleo impuesta por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) está sujeta a plazo de prescripción y, más en concreto, si los efectos de esa sanción están limitados temporalmente.

2. El 18-2-2014 el SPEE dictó resolución por la que admitió la solicitud formulada por la ahora recurrente en casación unificadora y se la admitió en el programa de renta activa de inserción de 330 días de duración y efectos de 14-2-2014 a 13-1-2015. En virtud de la anterior resolución, la ahora recurrente percibió durante ese periodo un total de 4.686 euros.

Por resolución de 26-2-2003, el SPEE había reconocido a la recurrente un subsidio de desempleo, el cual se extinguió por sanción impuesta mediante resolución de 6-4-2004, con reclamación de un cobro indebido de 1.252,08 euros por el periodo desde el 9-7-2003 al 29-11-2003.

Por resolución de 20-3-2012 el SPEE admitió la solicitud formulada por la recurrente y se la admitió en el programa de renta activa de inserción de 330 días de duración y efectos de 1-3-2012 a 30-1-2013.

3. El SEPE interpuso demanda solicitando que se revocara la resolución de 18-2-2014 de concesión a la recurrente de la renta activa de inserción y que se la condenara a la devolución de los 4.686 euros percibidos.

La demanda fue estimada por la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Castellón 306/2018, 4 de octubre de 2017 (autos 66/2018). La sentencia revocó la resolución de 18-2-2014 y condenó a la ahora recurrente a devolver, en efecto, los 4.686 euros percibidos.

4. La afectada interpuso recurso de suplicación contra la sentencia del juzgado de lo social.

La sentencia de la sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Comunidad Valenciana 385/2020, de 30 de enero de 2020 (rec. 3480/2018), desestimó el recurso y confirmó la sentencia del juzgado de lo social.

La sentencia rechaza el motivo único de suplicación, en el que, denunciando la infracción del artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actual artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), la afectada pretendía que, a efectos de entender cumplido el requisito del artículo 2.1 c) del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, se considerara que la sanción por la cual se extinguió el desempleo percibido en 2003 estaba prescrita.

Para la sentencia del TSJ la sanción de la extinción del subsidio por desempleo produce un efecto legal que "no está limitado en el tiempo."

SEGUNDO. El recurso de casación para la unificación de doctrina, su impugnación, el informe del Ministerio Fiscal y la existencia de contradicción.

1. La afectada ha recurrido en casación para la unificación de doctrina la sentencia de la sala de lo social del TSJ de la Comunidad Valenciana 385/2020, de 30 de enero de 2020 (rec. 3480/2018).

El recurso invoca de contraste la sentencia de la sala de lo social del TSJ de Canarias, sede de Las Palmas, de 26 de febrero de 2016 (rec. 1270/2015), y denuncia la infracción del artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (actual artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre); del artículo 7.3 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo; y del artículo 2.1 c) del Real Decreto 1369/2006.

El recurso solicita la casación y anulación de la sentencia recurrida y que se desestime la demanda del SPEE en la que solicitaba la revocación de la resolución de 18-2-2014 que reconoció a la afectada la renta activa de inserción.

2. El recurso ha sido impugnado por el Abogado del Estado, en representación del SPEE.

3. Partiendo de la existencia de contradicción entre las sentencias comparadas, el informe del Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso.

4. Apreciamos, en coincidencia con lo informado con el Ministerio Fiscal, que existe contradicción entre la sentencia recurrida y la invocada de contraste, la sentencia de la sala de lo social del TSJ de Canarias, sede de Las Palmas, de 26 de febrero de 2016 (rec. 1270/2015).

En efecto, y en lo que importa a los efectos del presente recurso, en el supuesto de la sentencia de contraste por resolución de 30 de enero de 2014 se denegó al allí afectado la renta activa de inserción porque igualmente había sido sancionado en el año 1998 con la extinción de la prestación por desempleo.

Y, con esta semejanza, así como la sentencia recurrida entiende que la sanción de la extinción del subsidio por desempleo produce un efecto legal que "no está limitado en el tiempo", la sentencia referencial rechaza, por el contrario, que la sanción de la extinción de una prestación por desempleo "pueda seguir proyectando sus efectos indefinidamente, lo que pugnaría con los más mínimos principios de seguridad jurídica."

TERCERO. Los efectos en el tiempo de la sanción de extinción de subsidio de desempleo para solicitar la renta activa de inserción.

1. Según hemos anticipado, lo que tenemos que resolver es si la sanción de la extinción del subsidio de desempleo impuesta por el SPEE en 2004 está sujeta o no a plazo de prescripción, y, más en concreto, si los efectos de esa sanción están limitados temporalmente, de manera que aquella sanción impide reconocer el derecho a la renta activa de inserción que la afectada solicitó en 2014.

2. El Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, es el que regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo (en adelante, RD 1369/2006).

Tal como fue redactado por el artículo 21 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, el artículo 2.1 c) del RD 1369/2006 dispone que pueden ser beneficiarios de la renta activa de inserción los trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación, reúnan, entre otros requisitos, el de haber extinguido la prestación por desempleo de nivel contributivo y/o el subsidio por desempleo de nivel asistencial establecidos en la LGSS, "salvo cuando la extinción se hubiera producido por imposición de sanción", y no tener derecho a la protección por dicha contingencia.

En lo que aquí importa señalar, el precepto niega el derecho a la renta activa de inserción si la extinción de la prestación o del subsidio de desempleo fue consecuencia de la imposición de sanción.

En el presente supuesto, en efecto, en 2004 el SPEE extinguió por sanción el subsidio por desempleo que había reconocido en 2003. Y de ahí extrae la sentencia recurrida que la afectada no tendría derecho a la renta de activa de inserción que solicitó y se le reconoció en 2014.

Y ello, porque la sentencia recurrida entiende que el efecto legal de la extinción del subsidio de desempleo "no está limitado en el tiempo" en el artículo 2.1 c) RD 1369/2006. Por el contrario, la sentencia de contraste considera que no es posible interpretar el artículo 2.1 c) RD 1369/2006 en el sentido de que la sanción de la extinción de la prestación por desempleo "pueda seguir proyectando sus efectos indefinidamente, lo que pugnaría con los más mínimos principios de seguridad jurídica."

3. Adelantamos que no resulta posible compartir el criterio de la sentencia recurrida y que consiste, como se acaba de recordar, en interpretar que el efecto legal de la sanción extinción del subsidio de desempleo "no está limitado en el tiempo" en el artículo 2.1 c) RD 1369/2006.

Y no resulta posible interpretar así el precepto reglamentario porque, como afirma la sentencia referencial, ello pugna con la seguridad jurídica y, asimismo, hemos de añadir, con la proporcionalidad de las sanciones. Desde esta perspectiva, no se puede aceptar que el efecto de la sanción de la extinción del subsidio de desempleo no tenga limitación alguna en el tiempo y pueda durar indefinidamente y para siempre. Ello no sucede, como apunta la sentencia de contraste, en el derecho penal, por lo que tampoco puede suceder en el derecho administrativo sancionador con el que aquel primer derecho guarda una estrecha relación. Pero lógicamente no cabe interpretar que el derecho administrativo sancionador pueda tener incluso un mayor rigor que el del derecho penal.

Se tiene derecho a la renta activa de inserción cuando, en lo que aquí importa, el solicitante haya extinguido la prestación y el subsidio de desempleo, salvo que dicha extinción se haya producido como consecuencia de una sanción. La lógica del precepto es clara: la renta activa de inserción atiende

a quienes han extinguido sus prestaciones de desempleo, contributivas o asistenciales, pero excluye a quien ha visto extinguidas esas prestaciones por sanción. Se trata de evitar que una persona que estaba percibiendo las prestaciones por desempleo y que deja de percibir las como consecuencia de una sanción, pueda solicitar, sin solución de continuidad, la renta activa de inserción.

Pero esta imposibilidad de poder acceder a la renta activa de inserción no puede ser ilimitada o perpetuarse en el tiempo. Como ya hemos señalado, ello no es compatible con la seguridad jurídica ni con la proporcionalidad de las sanciones. Así pareció entenderlo el propio SPEE cuando en 2012 admitió a la ahora recurrente en el programa de renta activa de inserción, a pesar de que en 2004 le había extinguido por sanción el subsidio por desempleo. Por lo que no resulta coherente solicitar la revocación del reconocimiento de la renta activa de inserción solicitada en 2014, fundándola en la sanción de extinción del subsidio de desempleo adoptada en 2004, cuando no se hizo tal cosa con el reconocimiento de la renta activa de inserción solicitada en 2012.

4. Una vez clarificado que la sanción de extinción del subsidio de desempleo no puede tener efectos ilimitados en el tiempo, es el momento de determinar cual debe ser el plazo a tener en cuenta.

El artículo 7.3 (sobre "prescripción y cosa resuelta") del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, cuya infracción denuncia expresamente el recurso, establece que "las sanciones impuestas prescribirán a los cinco años, a contar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción" (en adelante, RD 928/1998).

Por su parte, tanto el artículo 132.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como el artículo 30.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, preceptos cuya infracción denuncia asimismo el recurso, disponen que "las infracciones y sanciones prescribirán según lo dispuesto en las leyes que las establezcan. Si éstas no fijan plazos de prescripción,..., las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año."

A falta de previsión expresa sobre la cuestión que aquí estamos examinando (los efectos en el tiempo de la sanción de extinción de subsidio de desempleo para solicitar la renta activa de inserción), los mencionados son los plazos que, con carácter general, deben tomarse como referencia.

Aunque las cuestiones que resuelven son otras, cabe señalar que las sentencias de esta sala 4.<sup>a</sup> que se van a citar a continuación parten de la premisa de que, en efecto, las sanciones en el orden social están sujetas a plazo de prescripción, mencionándose expresamente el artículo 7.3 del Reglamento aprobado por el RD 928/1998. Se trata de las SSTs 342/2021, de 24 de marzo (rcud 3457/2019); 756/2021, de 7 de julio (proc. 1/2018); y 795/2021, de 19 de julio (rcud 4160/2018).

5. Las consideraciones anteriores conducen a la estimación del recurso.

CUARTO. La estimación del recurso de casación para la unificación de doctrina.

1. De acuerdo con lo razonado, y de conformidad con lo informado por el Ministerio Fiscal, procede: la estimación del recurso de casación para la unificación de doctrina; la casación y anulación de la sentencia recurrida; y resolver el debate de suplicación, en el sentido de estimar el recurso de tal clase interpuesto por doña Dulce, revocar la sentencia del juzgado de lo social y desestimar la demanda del SPEE.

2. Sin costas ( artículo 235.1 LRJS).

## 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 doña Dulce, representada y asistida por el letrado don Rubén Meneu Font.
2. Casar y anular la sentencia de la sala de lo social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 385/2020, de 30 de enero de 2020 (rec. 3480/2018).
3. Resolver el debate de suplicación en el sentido de estimar el recurso de tal clase interpuesto por doña Dulce, revocar la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Castellón 306/2018, 4 de octubre de 2017 (autos 66/2018) y desestimar la demanda del Servicio Público de Empleo Estatal.
4. No imponer costas.

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

Así se acuerda y firma.