

¿Es posible el recurso de reposición en los supuestos de sanción con extinción de una prestación por desempleo y devolución de una cantidad inferior a 3.000 euros?
 Con ocasión de la STS de 23 de junio de 2015, rec. 1647/2014

Is it possible to have the appeal in the cases of sanctions with extinction of a benefit for unemployment and return of less than 3,000 euros?
On the occasion of the June 23, 2015 STS, ECR 1647/2014

JOSÉ ANTONIO PANIZO ROBLES
 ADMINISTRADOR SUPERIOR DEL ESTADO
 MIEMBRO DEL INSTITUTO EUROPEO DE SEGURIDAD SOCIAL

Resumen	Abstract
La sentencia del Tribunal Supremo (STS), de 23 de junio de 2015 (rec. 1647/2014), reiterando y aclarando una doctrina anterior del mismo Tribunal, concluye en la posibilidad de acceder al recurso de suplicación, contra la sentencia dictada por un Juzgado de lo Social, en aquellos casos en que, como consecuencia de una infracción social, se imponga una sanción consistente en la extinción de una prestación/subsidio por desempleo, con la obligación de devolver las cantidades indebidamente percibidas, aunque el importe de estas últimas no supere la cantidad de 3000 euros, límite establecido, con carácter general, para la formulación y admisión de la suplicación, conforme al artículo 191 de la Le 36/2011, reguladora de la jurisdicción social	The judgment of the Supreme Court, June 23, 2015 (ECR 1647/2014), reiterating and clarifying a previous doctrine of the same court, concludes in the ability to access the resource of supplication, against the sentence dictated by a Court of Social, in that cases in which, as a result of a social breach, imposed a penalty consisting of the extinction of a benefit/allowance unemployment with the obligation to return the amounts unduly received, although the amount of the latter does not exceed the amount of 3000 euros, limit, in General, for the formulation and acceptance of supplication, in accordance with article 191 of the Le 36-2011, regulating the social jurisdiction.
Palabras clave	Keywords
Recurso de suplicación, Ley de la jurisdicción social, Subsidio de desempleo, Reintegro de cantidades indebidamente percibidas	Resource of supplication, Law of the social jurisdiction, Unemployment benefit, Refund of amounts unduly received

1. SUPUESTO DE HECHO ANALIZADO

1.1. El supuesto de hecho que enjuicia en la STS, Sala de lo Social, de 23 de junio de 2015 (rec. 1940/2014) es, en síntesis el siguiente:

a) A una persona le es reconocido por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) un subsidio por desempleo (con efectos del 9 de diciembre de 2008, con una duración de 30 meses por ser mayor de 45 años y tener responsabilidades familiares –una hija a su cargo–), respecto del cual se solicita la compatibilidad de su percibo con un trabajo a tiempo parcial, que le es reconocida por resolución de dicho Organismo público, de 4 de mayo de 2010.

b) Con fecha 24 de septiembre de 2010, la interesada comunica al SPEE un incremento de salario (que superaba los 500 euros brutos/anuales) por cambio de la jornada laboral. Como consecuencia de ello, con fecha 9 de marzo de 2011, se inicia procedimiento sancionador, con audiencia de la actora, por falta grave del art. 25.3 de la LISOS¹, expediente que concluye con resolución de dicho Organismo, de fecha 7 de abril de 2011, acordándose la extinción por sanción del subsidio de referencia por haber superado en 2010 el límite de rentas, con un cobro indebido de 1.659,68 euros, en el período 1 de febrero de 2010 al 30 de septiembre de 2010.

c) Contra la decisión del SPEE, la interesada plantea reclamación previa, desestimada por resolución de 15 de junio de 2011².

d) Interpuesta demanda ante la jurisdicción social, el Juzgado de lo Social, nº 1 de Alicante, de 21 de diciembre de 2012, mantiene la procedencia de la sanción, si bien reduce la cuantía de la misma a 1.452,22 euros, al variar la duración del período a que se extiende la extinción del subsidio (que sitúa entre el 1 de marzo de 2010 y el 30 de septiembre de 2010).

1.2. Formulado recurso de suplicación contra la sentencia de instancia, el TSJ de Valencia, Sala de lo Social, mediante su sentencia de 20 de febrero de 2014 (rec. 1742/2013) considera –apoyada en algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo (TS³)– que, en razón del importe del *petitum* y al amparo de las previsiones de la ley procesal social⁴, no cabe interponer dicho recurso, por lo que, sin entrar en el fondo de la cuestión, declara la falta de competencia funcional de la Sala para conocer del objeto, declarando la firmeza de la sentencia recurrida.

1.3. Contra la STSJ de Valencia señalada, se interpone recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando como sentencia de contraste la STSJ de Cantabria, de 13 de septiembre 2013 (rec. 431/13), que es resuelto por el TS, en su sentencia de 23 de junio de 2013, declarando la competencia funcional de aquel Tribunal para conocer de la cuestión de fondo planteada, anulando la sentencia y acordando la devolución de los autos a dicho órgano judicial para que, con libertad de criterio, resuelva la cuestión de fondo planteada.

¹ El apartado 3 del artículo 25 de la ley de infracciones y sanciones en el orden social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2000, de 4 de agosto (LISOS) considera infracción grave, en materia de desempleo “*no comunicar, salvo causa justificada, las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de la suspensión o extinción del derecho, o cuando se dejen de reunir los requisitos para el derecho a su percepción cuando por cualquiera de dichas causas se haya percibido indebidamente la prestación, siempre que la conducta no esté tipificada como infracción leve en el artículo 24.4.b) de esta ley*”.

² Como hecho probado (punto 9º del apartado segundo de los antecedentes de hecho, de la STS de 23 de junio de 2015), se señala, además que la hija de la interesada (respecto de la que se apreciaba la existencia de responsabilidades familiares), con fecha 27 de julio de 2010, obtuvo trabajo por cuenta ajena por el cual, desde agosto de 2.010, su salario mensual bruto fue de 554,18 € en agosto y octubre a diciembre y 535,70 € en septiembre, sin que se comunicase tal extremo al SPEE hasta el 24 de marzo de 2011.

³ Entre ellas, las SSTS de 2 de febrero (rec. 3958/98), 22 de junio (rec. 559/1999) y 10 de octubre de (rec. 2320/1999), todas ellas de 2000, así como la STS de 3 de febrero de 2003 (rec. 1465/2002).

⁴ Artículo 192 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS)

2. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

2.1. Una breve descripción de la regulación del subsidio de desempleo

La LGSS⁵ prevé unos mecanismos de cobertura social de desempleo, en los casos de agotamiento de la prestación contributiva o en determinados supuestos en los que no se accede a la misma, dentro de los cuales se sitúa el subsidio de desempleo para persona con 45 ó más años y/o con responsabilidades familiares, cuya duración está en función de la existencia de tales responsabilidades familiares⁶ y, en su caso, del tiempo de percepción de una prestación contributiva por desempleo anterior⁷.

Uno de los requisitos para el acceso al subsidio de desempleo⁸ y mantenimiento en su percibo consiste que el interesado careciese de rentas, considerándose como tal que no dispusiese de rentas o ingresos mensuales en cuantía superior al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de pagas extraordinarias⁹.

A su vez, conforme a la LGSS¹⁰, el subsidio por desempleo resulta incompatible con el trabajo por cuenta propia, aunque su realización no implicase la inclusión obligatoria en alguno de los regímenes de la Seguridad Social, o con el trabajo por cuenta ajena, excepto cuando éste se realizase a tiempo parcial, en cuyo caso se deduce del importe del subsidio¹¹ la parte proporcional al tiempo trabajado. En base a tales previsiones, el SPEE declaró la compatibilidad de dicha prestación con el trabajo, al ser los ingresos del contrato a tiempo parcial desarrollado inferiores al propio subsidio, compatibilidad que dejaba de tener

⁵ Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. En la fecha de los hechos, el texto refundido de la LGSS era el aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (LGSS/94).

⁶ A los efectos del acceso y mantenimiento del percibo del subsidio de desempleo, se consideran responsabilidades familiares tener a cargo cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores incapacitados, o menores acogidos, cuando la renta del conjunto de la unidad familiar así constituida, incluido el solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, sin que se considere a cargo el cónyuge, hijos o menores acogidos, con rentas de cualquier naturaleza superiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (artículo 215.3 LGSS/94; artículo 275.3 LGSS).

⁷ Artículo 216 LGSS/94 (artículo 277 LGSS actual).

⁸ Sobre el subsidio de desempleo y, en general, sobre la cobertura de desempleo en España, vis. AESSS (MONEREO PEREZ, JL coord.) *“La protección por desempleo en España”*. Edit. Laborum. Murcia. 2015.

⁹ En el momento de reconocerse el subsidio de desempleo, en el caso enjuiciado en la STS de 23 de junio de 2013, el importe mensual del SMI era de 633,30 euros, por lo que el límite de rentas, a efectos del subsidio de desempleo, se situaba en 474,98 euros, cantidad inferior al salario que declaraba la interesada al SPEE en 24 de septiembre de 2010.

¹⁰ Artículo 221 LGSS/94 –en la fecha del caso enjuiciado–; artículo 282 LGSS.

¹¹ La cuantía del subsidio de desempleo equivale a un porcentaje del Indicador Público de Referencia de Efectos múltiples (IPREM), en función de la existencia o no de cargas familiares, de manera que, teniendo un hijo a cargo, ese porcentaje se situaba en el 80 por 100 del IPREM. En 2010, el IPREM tenía una cuantía mensual de 532,51 euros.

justificación normativa, desde el momento en que los ingresos del trabajo superaban el límite de carencia de rentas¹².

2.2. La naturaleza de recurso de reposición y su aplicación al caso enjuiciado

En toda la cuestión procesal analizada en la STS de 23.06.2015, se debate la cuestión del acceso al recurso de suplicación en aquellos supuestos en los que, como consecuencia de la comisión de una infracción grave en materia de desempleo, se impone, como sanción, la extinción de la prestación que se venía recibiendo (así como el reintegro de los importes percibidos, por el tiempo al que se extiende la extinción de la prestación), situándose la problemática en sí, en tales casos, la posibilidad o no del recurso depende de la cuantía del objeto solicitado¹³ o, por el contrario, ha de primar el hecho que se está en presencia de una extinción de la percepción de la prestación o del subsidio de desempleo, en cuyo caso cabe siempre recurso de suplicación contra la sentencia dictada en instancia, con independencia del importe del objeto del proceso¹⁴.

Como ha venido señalando la doctrina¹⁵, el recurso de suplicación no puede configurarse como una especie de recurso de apelación o una segunda instancia, sino que se trata de un recurso de carácter extraordinario, en el que el Tribunal *ad quem* (las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia) no puede, por ejemplo, efectuar con carácter general una revisión de los supuestos de hecho o de las pruebas practicada por el juzgador de instancia (o de los elementos de convicción, como viene indicando la jurisprudencia). Y ese carácter extraordinario motiva que solo cabe acceder al recurso de suplicación en los supuestos y con los requisitos establecidos en la LRJS, entre los que se encuentran los procesos que versen sobre reconocimiento o denegación del derecho a obtener prestaciones de Seguridad Social, así como sobre el grado de incapacidad permanente aplicable¹⁶, si bien, en otros supuestos, la ley procesal deniega el acceso al recurso de suplicación en los casos de reclamaciones cuya cuantía litigiosa no exceda de 3.000 euros¹⁷.

¹² Sobre la incompatibilidad entre las prestaciones por desempleo y el trabajo, vid. DIAZ RODRIGUEZ, JM “La incompatibilidad entre prestación por desempleo y trabajo como desencadenante del fraude” en AESSS “La protección por desempleo”. op. cit.

¹³ Con aplicación de las previsiones del artículo 192 LRJS, tesis mantenida en la STS de Valencia, de 20 de febrero de 2014.

¹⁴ Criterio mantenido por el Ministerio Fiscal en el correspondiente informe.

¹⁵ Aunque se analiza el recurso de suplicación en la anterior Ley de Procedimiento Laboral, es interesante el estudio de ORELLANA CANO, AM “*El recurso de suplicación en materia de Seguridad Social*”. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Nº 84. Págs. 77-106. Ya con la LRJS vigente, MOLINS GARCÍA-ATANCE, J. “*Los recursos de suplicación y casación en la Ley reguladora de la jurisdicción social*”. Revista Técnico Laboral. Nº 130. Diciembre 2011; SÁIZ DE MARZO, I “*La afectación general a efectos del recurso de suplicación*”. Actualidad Laboral. Nº 11. Noviembre 2014 ó SEMPERE NAVARRO, Antonio “*El recurso de suplicación: objeto y ámbito*”. Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Nº 103. 2013.

¹⁶ Artículo 190.3 c) LRJS.

¹⁷ Salvo en procesos de impugnación de alta médica, en los que no cabe recurso de suplicación cualquiera que sea la cuantía de las prestaciones de incapacidad temporal que viniere percibiendo el trabajador (artículo 190.2. g) LRJS).

Para la determinación de dicho límite, en la impugnación de actos administrativos en materia de Seguridad Social, la LRJS establece varios criterios, a efectos del recurso de suplicación¹⁸, como son:

- a) Si la reclamación versa sobre prestaciones económicas periódicas de cualquier naturaleza o diferencias sobre ellas, la cuantía litigiosa a efectos de recurso viene 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 mora¹⁹;
- b) dicha cuantía es el contenido económico de la pretensión o del acto objeto del proceso cuando sea susceptible de tal valoración y, en su caso, en cómputo anual;
- c) si se pretende el reconocimiento de un derecho o situación jurídica individualizada, la cuantía viene determinada por el valor económico de lo reclamado o, en su caso, por la diferencia respecto de lo previamente reconocido en vía administrativa; y
- d) por último, en los supuestos en que se pretenda la anulación de un acto, incluidos los de carácter sancionador, ha de atenderse al contenido económico del mismo²⁰.

En casos como los planteados, la STSJ de Valencia parte de la doctrina seguida por la Sala de lo Social del Tribunal (STS de 3 de febrero de 2003; rec. 1465/2002²¹), para la que cuando se trata de una imposición de una sanción, aunque la misma suponga la pérdida temporal –suspensión– de la prestación por desempleo²², a efectos de la posibilidad de interposición del correspondiente recurso de reposición contra la sentencia de instancia, es la cuantía de la prestación perdida la que determina dicha posibilidad, de modo que si la misma es inferior al límite establecido²³ no cabe interponer el señalado recurso.

Aplicando este mismo criterio de cuantificación, para el TSJ indicado, dado que el interés concreto del asunto resuelto por la SJ del Juzgado de lo Social nº1, de Alicante, con independencia de su origen, no alcanzaba la cuantía prevista en la norma procesal social (3.000 euros²⁴), no cabía recurso de suplicación, por lo que nunca debió ser admitido por el juzgador de instancia, sin necesidad de que la Sala, ante la ausencia de tal denegación, tenga

¹⁸ Artículo 192. 3 y 4 LRJS.

¹⁹ Esta misma regla se aplica a las reclamaciones de reconocimiento de derechos, siempre que tengan traducción económica.

²⁰ En todos los casos no se tienen en cuenta los intereses o recargos por mora.

²¹ Los criterios reflejados en la STS de 3 de febrero se recogen, de igual modo, en la STS la STS de 5 de mayo de 2004 (rec. 3871/02).

²² En el caso planteado, la sanción impuesta traía su origen en una infracción leve, y consistía en la pérdida de una mensualidad de prestación por desempleo.

²³ De 300.000 ptas., en la época a que se refiere el caso enjuiciado en la STS de 3 de febrero de 2003, de acuerdo con el artículo 189.1 de la Ley de Procedimiento Laboral.

²⁴ Aunque la resolución administrativa, por la que se impuso la sanción de extinción del subsidio por desempleo, es anterior a la entrada en vigor de la LRJS, hay que tener en cuenta que la disposición transitoria 2ª.1 de la misma establece que las “*sentencias y demás resoluciones que pongan fin a la instancia o al recurso, dictadas a partir de la vigencia de esta Ley, se regirán por lo dispuesto en ella, en cuanto al régimen de recursos y demás medios de impugnación contra las mismas, así como en cuanto a su ejecución provisional y definitiva*”.

que declarar su falta de competencia para conocer del objeto debatido, declarando la firmeza de la sentencia recurrida.

Sin embargo, a esta tesis se opone otra “línea” (seguida, por ejemplo, en la STSJ de Cantabria, de 13 de septiembre 2013 (rec. 431/13), en la que se diferencia, a efectos del acceso al recurso de suplicación, cuando se trata de una sanción que lleva consigo la pérdida temporal o suspensión de una prestación de Seguridad Social (desempleo), del supuesto en el que la sanción, en función de la gravedad de la infracción, consiste en la extinción de la prestación (y, además, el reintegro de las cantidades percibidas durante el período al que se extiende la extinción), pues en estos casos se está en presencia de la excepción prevista en el 191.3 c) LRJS, conforme a la cual se prevé la procedencia del recurso de suplicación, sin que opere el límite de la cuantía litigiosa.

Ha de tenerse en cuenta que, aunque en todo el proceso ninguna de las partes actuantes (la persona demandante, a la que se le había extinguido la prestación, o el Servicio Público de Empleo Estatal) planteaba el tema del acceso a la suplicación, en función de la cuantía, o que la Sala del TS considera cuestionable la existencia de contradicción entre la Sentencia recurrida y la de contraste, al ser diferente el objeto del debate, sin embargo se procede a examinar de oficio la misma, al considerar que se está afectando al orden público procesal, así como a la propia competencia funcional del TS, en cuanto que la misma, en relación con el recurso de casación para la unificación de doctrina, solo es posible contra las sentencia dictadas en suplicación, lo que su vez, implica que la eventual recurribilidad en casación queda condicionada a que la sentencia de instancia fuera –a su vez– recurrible en suplicación.

Y, a tales efectos, el TS diferencia los supuestos de pérdida temporal, por sanción, de una prestación (subsidio) por desempleo, por un importe inferior a la cuantía que la ley procesal fija como límite para acceder a la suplicación²⁵, en cuyo caso la cuantía de la pretensión es la determinante de la posibilidad de plantear recurso, y por lo tanto que este no resulta admisible ni viable cuando la pérdida de la prestación en que consiste la sanción no alcanza ese límite²⁶, de otros casos²⁷ en los que, aun no superando el *petitum* el límite indicado, sin embargo cabe admitir la posibilidad de la suplicación, considerando que la suspensión y la consecuente pérdida de la prestación, por un período temporal, no sólo provoca la pérdida de una cantidad de dinero, sino que, además, lleva aparejada otros perjuicios, como puede ser la pérdida de la inscripción como desempleado, con su efecto en los derechos que, como demandantes de empleo, se pudiera tener reconocidos

En base a tales criterios, para el TS, en la sentencia de 23 de junio de 2015, debe estimarse la procedencia del recurso de suplicación, cuando no se trata de una sanción que lleva aparejada la pérdida temporal del subsidio de desempleo, sino la extinción del mismo, considerando que la parte actora no se limitaba, en su demanda, a combatir la reclamación de cantidad en concepto de cobro indebido durante determinado periodo, sino que también se pretende la declaración, por no ajustada a derecho, de la resolución extintiva del subsidio de

²⁵ 300.000 pesetas establecidas en el artículo 189.1 de la anterior Ley de Procedimiento Laboral.

²⁶ Criterio mantenido en las SSTs de 21 de febrero (rec. 3958/98), 22 de junio (rec. 559/1999) y 10 de octubre (rec. 2320/1999) todas ellas de 2000, criterio ratificado en la STS de 3 de febrero de 20003 (rec. 1465/02)

²⁷ Por ejemplo, el enjuiciado en la STS de 26 de septiembre de 2000 (rec.4725/98).

desempleo, como consecuencia de una sanción por infracción grave del art. 25.3 LISOS, sanción que tiene unos efectos más allá de reintegro de las prestaciones indebidas, puesto que puede impedir el acceso a prestación o subsidio de desempleo que pudieran corresponderle por el agotamiento del derecho extinguido, en función de los trabajos que se llevaron a cabo, en compatibilidad con la percepción del subsidio.

De este modo, el TS declara la competencia funcional de la Sala de lo Social del TSJ de Valencia para conocer la cuestión de fondo planteada y sobre la nulidad planteada en relación con la sentencia de instancia.

3. VALORACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

Aunque de la lectura de la STS de 23 de junio de 2015 podría deducirse que la doctrina contenida en la misma no hace sino reiterar criterios anterior del mismo Tribunal (en especial, las SSTS de 26 de septiembre de 2000 –rec.4725/98– o 5 de mayo de 2004 –rec. 3871/2002–), sin embargo la importancia de la misma radica en que aclara y deja zanjada la cuestión, respecto del acceso a la suplicación en los supuestos en que se enjuicie la procedencia de una sanción, que lleva aparejada la pérdida de una prestación de Seguridad Social, aunque el importe de la prestación sea inferior a la cuantía que, conforme al artículo 191 LRJS, impide, con carácter general, el planteamiento del recurso de reposición contras las sentencias dictadas por los respectivos Juzgados de lo Social.

Del contenido de la STS de 23 de junio de 2015 (en relación con otras SSTS anteriores, indicadas en este comentario), cabe concluir en la forma siguiente:

- a) Con carácter general, en los casos de sanciones que lleven aparejada la pérdida temporal de la prestación/subsidio por desempleo, las sentencias de instancia solo pueden ser recurridas en suplicación cuando la cuantía de la prestación perdida supere los 3.000 euros.
- b) Esta limitación en el acceso a la suplicación no se aplica en los supuestos en los que la sanción impuesta implica la extinción definitiva de la prestación/subsidio de desempleo, ya que en tal caso entran en juego las previsiones del apartado 3 c) del artículo 191 LRJS, mediante el que se admite, con independencia de la cuantía, el recurso de suplicación en todos los procesos que versen sobre reconocimiento o denegación del derecho a obtener prestaciones de Seguridad Social.
- c) Pero, además, incluso en el supuesto señalado en el párrafo a) anterior, puede ser admisible el recurso de suplicación cuando la sanción impuesta no sólo provoca la pérdida de una cantidad de dinero, sino que, además, lleva aparejados otros perjuicios, como puede ser la pérdida de la inscripción como desempleado, con su efecto en los derechos que, como demandantes de empleo, se pudiera tener reconocidos.

