

La Renta Activa de Inserción: Efectos del Incumplimiento de las Obligaciones Exigidas STS de 23 abril 2015 (RJ\2015\3822)*

Active Placement Income: Effects of Breach of Required Obligations Supreme Court Decision of 23 April 2015 (RJ\2015\3822)

M. BELÉN GARCÍA ROMERO

PROFESORA TITULAR DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL
UNIVERSIDAD DE MURCIA

Resumen

Renta activa de Inserción: le es de aplicación la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, por lo que la incomparecencia, previo requerimiento, a un control de presencia, no puede comportar la baja definitiva del programa, sino que conlleva, como falta leve que es, la pérdida de un mes de prestación.

Abstract

Active placement Income: It applies the Act on Offences and Penalties in the Social Order, so the absence, prior request, to a personal control, can not entail the deregistration of the program, but, as minor offense as it is, the consequence should be the loss of the benefit for one month.

Palabras clave

Desempleo, renta activa de inserción, régimen de obligaciones, infracciones y sanciones

Keywords

Unemployment, active placement income, liability regime, offenses and penalties

1. SUPUESTO DE HECHO ANALIZADO

Las circunstancias de hecho del caso objeto de esta sentencia fueron las siguientes: un beneficiario del Programa de Renta Activa de Inserción (RAI) fue requerido por la Oficina de Prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a fin de que compareciera ante la misma para un control de presencia. Tras dos intentos infructuosos de notificación por encontrarse ausente, el SEPE dicta resolución de exclusión de la RAI, al haber incurrido en causa de baja definitiva por no comparecer, previo requerimiento, ante el SEPE. Disconforme, el actor presentó reclamación previa que fue desestimada. Interpuesta demanda contra el SEPE, el Juzgado de lo Social número 1 de Castellón dictó sentencia el 17 de junio de 2013, en la que estimando parcialmente la pretensión de la parte actora, revocó la exclusión del actor del programa de renta activa de inserción, debiendo ser sancionado con la suspensión en dicho programa por espacio de un mes. Contra dicha sentencia, el SEPE interpuso recurso de suplicación, proceso que concluyó con sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Social), de 4 de febrero de 2014, en la que se desestimaba

* El presente trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2013-47574-P, sobre “El futuro del sistema español de protección social: análisis de las reformas en curso y propuestas para garantizar su eficiencia y equidad” (IV), incluido en el Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica de Excelencia (2013-2016), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

La autora de este trabajo es miembro del Comité Ejecutivo de la Unidad Internacional de Bioética de la UNESCO en España.

el recurso planteado y se confirmaba la resolución recurrida. Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó recurso de casación para la unificación de doctrina por parte del SEPE, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por la Sala de lo Social del TSJ de Andalucía de fecha de 13 de septiembre de 2012 (Rec. Nº 1307/2012; LA LEY 235125/2012).

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el SEPE contra la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de febrero de 2014 (recurso 1819/2013; LA LEY 36858/2014) en reclamación de renta activa de inserción, y confirma la resolución judicial impugnada, y por ende, la sanción de pérdida de un mes de la prestación, y no la de baja definitiva.

2. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

En su Sentencia de 23 de abril de 2015, el Tribunal Supremo, Sala Cuarta (de lo Social), Ponente Jorge Agustí Juliá (RJ\2015\3822), desestima el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el SEPE (Rec.1293/2014), y confirma la sentencia recurrida.

La cuestión controvertida ha girado en torno a la determinación de la norma que resulta de aplicación a los incumplimientos imputables a los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción y en particular, a la inobservancia del deber de comparecer ante la Entidad Gestora para un control de presencia. Concretamente se discute si debe ser el previsto en el RD 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción o bien la Ley sobre faltas y sanciones correspondientes a la genérica prestación de desempleo (LISOS), teniendo en cuenta que los efectos anudados a la falta cometida por una y otra norma son muy diferentes, puesto que mientras la normativa reguladora de la RAI prevé la exclusión del Programa (art. 9.1.b) del RD 1369/2006), conforme a la LISOS constituiría una infracción leve sancionada con la pérdida de la prestación o el subsidio por un mes (art. 24.3.a) y 47.1.a) LISOS).

En la sentencia analizada, el TS desestima el recurso de casación interpuesto por el SEPE contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por considerar que la sentencia recurrida contiene la doctrina correcta. En ella, la Sala de Suplicación declara que la RAI es una ayuda específica, diferenciada de la del nivel contributivo y del nivel asistencial, pero integrada en la regulación de las prestaciones de desempleo y en su régimen sancionador y como tal le resultan de aplicación la LGSS y la LISOS, por lo que la acción del beneficiario merece la sanción prevista en la LISOS y no la contemplada en el RD 1369/2006, a la que no cabe atribuir el carácter de norma especial.

Como sentencia de contraste se aporta la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) de 13 de septiembre de 2012 (recurso 1307/2012), en la que ante una actuación del beneficiario de la RAI que de acuerdo con el art. 9.1 RD 1369/2006, supone la baja definitiva en el Programa, el órgano judicial considera que si bien la RAI forma parte de la acción protectora por desempleo, tiene un carácter específico y diferenciado de las prestaciones de nivel contributivo y asistencial y se rige por normas especiales, siendo de aplicación el RD 1369/2006 y no lo dispuesto en la LISOS.

Es cierto que los comportamientos de los beneficiarios en ambas resoluciones no eran idénticos, al tratarse de una incomparecencia para la renovación de la demanda de empleo en la sentencia de contraste y de una incomparecencia a un control de presencia en la sentencia recurrida. No obstante, ambos supuestos aparecen incluidos como incumplimientos en el art. 9.1.b) RD 1369/2006, con el efecto de baja definitiva en el Programa, e igualmente, en los artículos 24.3.a) y 47.1 a) de la LISOS, conforme a la cual tales comportamientos producidos en el marco de las prestaciones o subsidios por desempleo se sancionan con la pérdida de la prestación o del subsidio por un mes.

El SEPE mantiene la tesis de que la acción protectora cubierta por la RAI es especial y se rige por normas especiales, debiendo aplicarse su normativa específica y, por ello, la no renovación de la demanda de empleo o la no comparecencia para un control de presencia deben ser sancionadas con la baja definitiva del programa.

Por el contrario, para el Alto Tribunal, la Renta Activa de Inserción está instituida como prestación por Desempleo por la LGSS y, en virtud del principio de legalidad sancionadora, debe aplicarse la LISOS, a la que remite la LGSS al establecer el régimen general de obligaciones de los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo, a las infracciones cometidas en materia de Renta Activa de Inserción, y no el Real Decreto 1369/2006.

En consecuencia, la obligación incumplida por el beneficiario de la RAI de no comparecer, previo requerimiento, ante la Oficina de Prestaciones del SEPE para un mero control de presencia, no puede comportar la baja definitiva del programa, sino que constituye una falta leve sancionada con la pérdida de un mes de la prestación, máxime en supuestos como el presente en el que el requerimiento era de presencia, sin otro interés por parte de la Entidad Gestora.

2.1. Régimen jurídico de la Renta Activa de Inserción

a) Regulación

El Programa de Renta Activa de Inserción nació con vocación coyuntural en el año 2000, siendo objeto de sucesivas prórrogas, hasta adquirir un carácter permanente como prestación que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social. Actualmente, viene regulado mediante el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, modificado por Real Decreto Ley 20/2012¹.

¹ ESTEBAN LEGARRETA, R., “Fomento del empleo e intermediación de los beneficiarios de la renta activa de inserción: un estudio de su evolución”, *Temas Laborales*, núm. 74, 2004, p. 47; VALDÉS DAL-RE, F., “Las políticas de contractualización de las prestaciones sociales (I y II)”, *Relaciones Laborales*, 2002-II, p. 84; BELTRÁN DE HEREDIA RUIZ, I., “La Renta Activa de Inserción a la luz del decreto 1369/2006, de 24 de noviembre: una reforma inacabada”, *Diario La Ley*, no 6663, 2007, Editorial La Ley (versión digital La Ley 1009/2007, p. 2); CARDONA RUBERT, M^a.B. (Coord.), *Empleo y protección social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Bomarzo, 2009; GARCIA ROMERO, B. “Lagunas de cobertura del sistema español de Seguridad Social y la necesaria reordenación del nivel no contributivo”, *RDS* núm. 68, 2014, p. 88 y ss.

Las modificaciones más importantes que incorpora el programa contenido en el vigente real decreto, en relación con los programas anteriores, es 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. Asimismo, en la actual regulación se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la renta

b) Objeto, destinatarios y contenido

La Renta Activa de Inserción (RAI) se sitúa en el nivel asistencial de segundo grado de la Protección por Desempleo. Se trata de una ayuda económica que se otorga a las personas en una situación social y económica desfavorecida y que pretende la integración o reintegración de éstas en el mercado laboral y en la vida social.

Sus destinatarios deben pertenecer a alguno de los colectivos siguientes: a) parados de larga duración mayores de 45 años; b) personas emigrantes retornadas mayores de 45 años; c) víctimas de violencia de género o doméstica; d) personas con discapacidad igual o superior al 33 %.

El programa de RAI asegura al destinatario un ingreso mensual de 426€ (el 80% del IPREM para 2014) durante 11 meses. Su percibo se mantendrá hasta agotar su duración mientras el trabajador continúe en el programa. Puede recibirse como máximo durante tres años, pero no continuos sino divididos en tres periodos separados entre sí por 365 días naturales cada uno, excepto en el caso de víctimas de violencia de género y de personas con discapacidad, lo que deja a la persona beneficiaria en absoluta situación de desprotección durante el tiempo de espera de su renovación. Esta situación afecta al mayor grupo de solicitantes (parados de larga duración mayores de 45 años y emigrantes retornados) quienes no pueden percibir la RAI dos años consecutivos. Además, no se puede trabajar más de 90 días al año ni salir al extranjero un tiempo superior a 15 días, salvo por motivos justificados (matrimonio, nacimiento de hijo, fallecimiento de familiar o cumplimiento de deber público inexcusable). Además, durante la percepción de la renta activa de inserción el Servicio Público de Empleo Estatal ingresará las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a protección a la familia y asistencia sanitaria y no por jubilación (art. 4)².

Con su implantación, el Estado asume la regulación de una serie de programas vinculados a situaciones de desempleo de especial dificultad que “reconoce prestaciones que, en cuanto asistenciales, eran originariamente competencia de las Comunidades Autónomas”, y cuyo ámbito y estructura es total o parcialmente coincidente con los programas autonómicos de rentas mínimas, lo que planteará la necesidad de resolver los solapamientos o interferencias entre ambos niveles. Ciertamente, de modo similar a estos programas autonómicos y, a diferencia de la prestación y el subsidio por desempleo, el Programa de Renta Activa de Inserción pone el acento en las medidas de acompañamiento para la inserción antes que en la garantía de ingresos ante la falta de empleo.

² En cambio, actualmente, la acción protectora del subsidio por desempleo únicamente comprende la cotización por jubilación a la Seguridad Social a cargo del SEPE en el supuesto del subsidio para mayores de 55 años, habiendo desaparecido la obligación de cotizar por prestación sanitaria y protección familiar (art. 280 LGSS).

El acceso a la renta activa de inserción se condiciona al requisito de insuficiencia de ingresos, no sólo a título personal, sino también familiar. De otro lado, aunque, en su regulación inicial, la RAI no tenía vinculación alguna con la pérdida de un empleo previo ni se concebía como una “prórroga excepcional de la prestación contributiva”, lo cierto es que en el curso de la reforma de su régimen jurídico llevada a cabo por RDL 20/2012, este rasgo diferenciador se ha difuminado, pues, salvo para emigrantes retornados o mujeres víctimas de violencia de género, esta prestación se destina también ahora a personas que hayan agotado una prestación y/o subsidio por desempleo, lo que remite a la necesidad de una previa situación de inserción laboral con cotización al sistema³.

El nuevo requisito de haber agotado una prestación o subsidio por desempleo restringe el acceso a las personas con discapacidad y provoca la exclusión de la RAI de colectivos como el de los autónomos o, en general, de personas que no hubieran trabajado el tiempo suficiente para generar prestación o subsidio por desempleo.

c) Obligaciones de los beneficiarios

El régimen de obligaciones de los beneficiarios y solicitantes de prestaciones por desempleo previsto en el art. 299 de la vigente LGSS (texto refundido aprobado por RD Legislativo 8/2015, de 30 de octubre), coincide casi en su totalidad con el establecido en el RD 1369/2006 para beneficiarios de la RAI (art. 3.3)⁴.

De acuerdo con el art. 3.3 del RD del RD 1369/2006, los trabajadores, para su incorporación y mantenimiento en el programa, deberán cumplir las obligaciones que implique el compromiso de actividad y aquellas que se concretan en el plan personal de inserción laboral, así como las siguientes:

a) Proporcionar la documentación e información precisa en orden a la acreditación de los requisitos exigidos para la incorporación y el mantenimiento en el programa.

b) Participar en los programas de empleo o en las acciones de inserción, orientación, promoción, formación o reconversión profesionales, o en aquellas otras de mejora de la ocupabilidad.

c) Aceptar la colocación adecuada que les sea ofrecida, considerándose como tal la definida en la LGSS.

³ GARCIA ROMERO, B. “la protección social española frente a situaciones de exclusión social: deficiencias y propuestas de mejora”, DL, núm. 104, 2015, pp. 60-63.

⁴ La única diferencia reseñable es la obligación prevista en la letra a) del art. 299 de la LGSS –Cotizar por la aportación correspondiente a la contingencia de desempleo– que no se establece para los beneficiarios de la RAI en el RD 1369/2006. La razón es que la obligación de cotizar se atribuye al SEPE y no al beneficiario de la RAI. Sin embargo coincide exactamente la obligación contemplada en la letra d) de ambas regulaciones: “*d) Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda; y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante la Entidad Gestora, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos*”.

d) *Renovar la demanda de empleo en la forma y fecha que se determinen en el documento de renovación de la demanda y comparecer cuando sea previamente requerido ante el Servicio Público de Empleo Estatal o ante los servicios públicos de empleo.*

e) *Comunicar las causas de baja, pérdida de requisitos o incompatibilidades en el momento en que se produzcan esas situaciones.*

f) *Presentarse a cubrir la oferta de empleo y devolver a los servicios públicos de empleo, en el plazo de cinco días, el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por aquéllos.*

g) *Reintegrar las cantidades de la renta activa de inserción indebidamente percibidas.*

h) *Buscar activamente empleo.*

2.2. Régimen de infracciones y sanciones para beneficiarios de prestaciones y solicitantes de prestaciones por desempleo y de la RAI

Mientras que las obligaciones establecidas en la LGSS para beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo son equiparables a las contempladas en el RD 1369/2006 para beneficiarios de la RAI, el régimen de sanciones establecido en esta segunda norma es mucho más duro que el establecido en la LISOS (Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 5/2000 de 4 de agosto).

Así, según el art. 9.1. b) del RD 1369/2006, si se incumplen las obligaciones, se produce la exclusión del programa, es decir, se pierde la ayuda de todo el año. Concretamente, comporta la baja definitiva en el programa el hecho de “*No comparecer, previo requerimiento, ante el Servicio Público de Empleo Estatal o ante los servicios públicos de empleo, no renovar la demanda de empleo en la forma y fechas que se determinen en el documento de renovación de la demanda o no devolver en plazo a los servicios públicos de empleo el correspondiente justificante de haber comparecido en el lugar y fecha indicados para cubrir las ofertas de empleo facilitadas por dichos servicios, salvo causa justificada*”.

Por su parte, la LGSS se remite en materia de infracciones y sanciones de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones y subsidios por desempleo a la LISOS (art. 302 de la vigente LGSS).

En virtud de los 271.1.a) y art. 279 LGSS, el derecho a la percepción de la prestación y del subsidio por desempleo se suspenderá “*durante el periodo que corresponda por imposición de sanción por infracciones leves y graves en los términos establecidos en el texto refundido de la LISOS*”.

El art. 297.1 LGSS, establece la competencia de la Entidad Gestora para controlar el cumplimiento de las obligaciones y comprobar las situaciones de fraude y en el apartado 3

del mismo precepto autoriza al SEPE a suspender cautelarmente el abono de las prestaciones por desempleo cuando se aprecien indicios de fraude.

De acuerdo con el art. 24.3 a) LISOS, en el caso de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, o de trabajadores por cuenta propia solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad, *son infracciones leves*: “a) *No comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, salvo causa justificada*”.

La sanción correspondiente está prevista en el art. 47.1 a) LISOS, conforme al cual las leves, se sancionan con pérdida de la pensión o prestación durante un mes. En el caso de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, las infracciones leves tipificadas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 24 se sancionarán conforme a la siguiente escala:

- 1.ª infracción. Pérdida de un mes de prestaciones.
- 2.ª infracción. Pérdida de tres meses de prestaciones.
- 3.ª infracción. Pérdida de seis meses de prestaciones.
- 4.ª infracción. Extinción de prestaciones.

En consecuencia, mientras que el incumplimiento que se encuentra en la base de la sentencia analizada comportaría la extinción de la prestación con arreglo al RD 1369/2006, en aplicación de la LISOS, únicamente se sancionaría con la pérdida de un mes de prestaciones.

2.3. Fundamentación jurídica acerca de la aplicación de la LISOS a los incumplimientos de los beneficiarios de la RAI

En cuanto al fondo de la cuestión controvertida –aplicación al caso del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre o bien de la LISOS–, el Tribunal Supremo estima que es la sentencia recurrida, que aplica esta segunda norma, la que contiene la doctrina correcta y ello sobre la base de las siguientes consideraciones:

A) En primer lugar, en atención a su naturaleza. En este sentido, el TS afirma que la RAI es una prestación que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social.

Así se desprende del apartado 4 de la Disposición Final 5ª del Texto Refundido de la LGSS⁵, aprobado mediante RD Legislativo 1/1995, de 20 de junio⁶ y lo señala expresamente

⁵ El apartado 4 de la citada DF 5ª- titulada “Habilitaciones al Gobierno en materia de protección por desempleo”- establece: “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”.

el Real Decreto 1369/2006, de 24-11, por el que se regula el programa de RAI para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que lo configura en su exposición de motivos:

“como un derecho más y con la misma financiación que el resto de las prestaciones y subsidios por desempleo, también se establece la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la renta, en la forma recogida en el artículo 218.1.4. de la LGSS”⁷.

B) En segundo lugar, la sentencia se centra en el régimen de obligaciones establecido en la LGSS, con respecto a las prestaciones de Desempleo.

El régimen de obligaciones, infracciones y sanciones viene establecido en la LGSS [Capítulo IV de la LGSS/94 y Capítulo VII de la vigente LGSS], disponiendo en cuanto a obligaciones de los trabajadores [artículo 231 LGSS/94 y art. 299 de la vigente LGSS], que:

“1 Son obligaciones de los trabajadores y de los solicitantes y beneficiarios de prestaciones por desempleo:

d) Renovar la demanda de empleo en la forma y fechas en que se determine en el documento de renovación de la demanda; y comparecer, cuando haya sido previamente requerido, ante la Entidad Gestora, los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de colaboración con aquéllos.”

Y por lo que se refiere a Infracciones y Sanciones, la LGSS [artículo 232 LGSS/94 y art. 302 LGSS vigente] establece que: *“En materia de infracciones y sanciones se estará a lo dispuesto en el presente Título y en el texto refundido de la LISOS”.*

C) En tercer lugar, la sentencia entra a determinar el régimen de infracciones y sanciones aplicable, en los términos siguientes:

La LISOS, tras establecer en su artículo 2.2 que son sujetos responsables de la infracción *“Los empresarios... y solicitantes de las prestaciones de la Seguridad Social...”* y en el artículo 20.1 que *“Son infracciones en materia de Seguridad Social las acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables a que se refiere el artículo 2.2. de la presente Ley a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el sistema de la Seguridad Social, tipificadas y sancionadas como tales en la presente Ley.”*, se establece como infracción leve en el artículo 24.3:

“En el caso de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, o de trabajadores por cuenta propia solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad:

⁶ La vigente LGSS (Texto refundido aprobado por RD Leg. 8/2015, de 30 de octubre) no contiene ninguna Disposición Final análoga a la contenida en la LGSS de 1994. La única habilitación al Gobierno se contiene en el apdo. 4 del vigente art. 264 LGSS, que autoriza al Ejecutivo a “ampliar la cobertura de la contingencia de desempleo a otros colectivos”.

⁷ En la vigente LGSS la cotización durante la percepción del subsidio por desempleo se regula en su art. 280.

a) No comparecer, previo requerimiento, ante los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación cuando desarrollen actividades en el ámbito de la colaboración con aquellos, salvo causa justificada”.

y el artículo 47, sobre las sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios, determina como sanción:

“1. En el caso de los solicitantes y beneficiarios de pensiones o prestaciones de Seguridad Social, incluidas las de desempleo y la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, las infracciones se sancionarán:

a) Las leves, con pérdida de la pensión o prestación durante un mes.”.

D) Todo lo anterior lleva al TS a concluir lo siguiente: la prestación de RAI está instituida como prestación de Desempleo por la LGSS, y es la misma LGSS, la que de una parte, establece el régimen de obligaciones de los solicitantes y beneficiarios de las prestaciones por desempleo, y de otra parte, en cuanto al régimen de infracciones y sanciones, por el incumplimiento de dichas obligaciones, se remite a la LISOS, norma en la cual se determinan tanto los sujetos responsables de la infracción como las infracciones en materia de Seguridad Social, tipificando las infracciones y estableciendo el pertinente cuadro de sanciones, es este bloque de legalidad –LGSS y LISOS– el aplicable, y cuya regulación en cuanto a infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social, y en concreto con respecto a la prestación por Desempleo, como lo es la RAI, debe prevalecer sobre el Real Decreto 1369/2006, de 24-11, por el que se regula el programa de RAI para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, pues así lo impone el principio de legalidad en cuanto a la potestad sancionadora de la Administración.

En consecuencia, en el presente caso, la obligación incumplida por el beneficiario de la RAI, de no comparecer, previo requerimiento, ante la Oficina de Prestaciones del SEPE, para un control de presencia, no puede comportar la baja definitiva del programa (artículo 9.1 del Real Decreto 1369/2006), y por ende, la pérdida de la prestación, sino que conlleva, como falta leve que es, la pérdida de un mes de la prestación (artículo 24.3 a) de la LISOS, y artículo 47.1.a) del mismo texto legal, tal como ha entendido acertadamente la sentencia recurrida.

3. VALORACIÓN JURÍDICA DE LA SENTENCIA

La STS de 23 de abril de 2015, establece doctrina en relación con el régimen aplicable a los incumplimientos de las obligaciones por parte de los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción.

La construcción técnico-jurídica de la argumentación judicial en torno al principio de legalidad en cuanto a la potestad sancionadora de la Administración es impecable.

En ella el TS comienza por demostrar que la naturaleza de la RAI es la que corresponde a una prestación que forma parte de la acción protectora por desempleo del régimen público de Seguridad Social, si bien con carácter específico y diferenciado del nivel contributivo y asistencial. Ello lo deduce tanto del propio RD 1369/2006 (Preámbulo y artículo 1) como del apartado 4 de la Disposición final 5ª de la LGSS de 1994.

Sobre esta base, el TS declara inaplicable el régimen sancionador previsto en el art. 9 del RD 1369/2006, al contravenir una norma de rango superior, en desarrollo de la cual se ha dictado. En consecuencia, en materia de infracciones y sanciones, el bloque de legalidad –LGSS y LISOS– es el que resulta aplicable, debiendo prevalecer sobre el RD 1369/2006, sin que quepa atribuirle el carácter de norma especial como ha venido sosteniendo el SEPE. Por ello, la acción del beneficiario –incomparecencia, previo requerimiento, a un control de presencia– merece la sanción prevista en la LISOS y no la contemplada en el RD 1369/2006.

La doctrina establecida en la STS de 23 de abril de 2015, pone fin a una situación injusta que derivaba de aplicar indebidamente el régimen sancionador establecido por la normativa reguladora de la RAI para los beneficiarios de dicha ayuda, régimen que es mucho más duro que el previsto en la LISOS para los incumplimientos de los beneficiarios de las restantes prestaciones y subsidios de desempleo, a pesar de que las obligaciones exigidas a unos y otros son coincidentes (art. 3.3 RD 1369/2006 y 299 LGSS).