

Sentencias sobre prestaciones de Seguridad Social con acceso al sistema de recursos

Judgments on Social Security benefits with access to system resources

ÁNGEL BLASCO PELLICER
MAGISTRADO TRIBUNAL SUPREMO

CATEDRÁTICO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Resumen

Recursos sobre sentencias relativas a prestaciones de Seguridad Social, en concreto a la prestación de desempleo: no procede el acceso al recurso cuando la cuantía litigiosa no exceda en cómputo anual de 3000 euros y no exista afectación general del asunto debatido

Abstract

Appeals on sentencing for social security benefits, specifically unemployment benefit: no access to the appeals when the disputed amount does not exceed annual total of 3000 euros and there is no general involvement of the matter debated

Palabras clave

Prestaciones de Seguridad Social, Prestación por desempleo, Recurso de Suplicación, Recurso de Casación, Base Reguladora

Keywords

Social Security benefits, Unemployment benefit, Supplication appeal, cassation appeal, Regulatory Base

1. SUPUESTOS DE HECHO ANALIZADOS

Sin perjuicio de las particularidades de cada supuesto de hecho en las dos sentencias que se comentarán, con carácter previo hay que destacar que las dos se refieren al acceso al recurso de suplicación y, en consecuencia al de casación para al unificación de la doctrina, de sendas sentencias dictadas por Juzgados de lo Social en materia de prestaciones de Seguridad Social; en concreto, en materia de prestaciones por desempleo. En ambas, sin discusión, se concedió recurso de suplicación y que finalizó con la correspondiente Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia que confirmó o modificó la de instancia pero que resolvió sobre el fondo del asunto. Es en la casación unificadora donde, por primera vez, se plantea la posibilidad de que contra la sentencia de instancia no cupiera recurso y el Tribunal Supremo tiene que resolver tal cuestión, incluso de oficio, llegando a la conclusión de que, efectivamente, no cabía recurso y las sentencias de instancia son firmes.

1.1. La STS de 14 de mayo de 2015, Rcu. 82/2014

Los hechos contemplados por esta sentencia fueron los siguientes: 1) Un trabajador presentó solicitud para percibir la prestación contributiva por desempleo, dictándose resolución por la que se le reconocía el derecho a la prestación con una base reguladora diaria de 105'88 euros. 2) Frente a dicha resolución se presentó reclamación previa que fue desestimada, por lo que el trabajador presentó la oportuna demanda 3) La empresa cotizó al trabajador hasta su baja en la Seguridad Social el 30-09-2011, por contingencias comunes y desempleo la cantidad de 3230'10 euros todos los meses. Por parte del SPEE se toma como referencia para el cálculo los 180 días previos, por lo que de septiembre de 2011 se computan

27 días, y la cantidad cotizada de 2907'09 euros. 4) La sentencia del Juzgado de lo Social de Granada desestimó la demanda interpuesta por el trabajador contra el SPEE. 5) Anunciado e interpuesto recurso de suplicación contra dicha sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Granada, dictó sentencia desestimando el recurso de suplicación interpuesto por el trabajador, confirmando la sentencia recurrida. 6) Contra la sentencia dictada en suplicación, se formalizó, por la representación procesal del trabajador recurso de casación para la unificación de doctrina, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja de fecha 15 de diciembre de 2009. 7) Ya en sede casacional, el Abogado del Estado en representación del Servicio Público de Empleo Estatal demandado, y en su escrito de impugnación al recurso, aduce como causa de inadmisión del mismo la falta de cuantía litigiosa mínima para recurrir en casación, sin que conste acreditada la afectación general de la cuestión, y sin que la potencial afectación múltiple sea aquí una realidad actual, criterio que es compartido por el Ministerio Fiscal en su preceptivo informe.

Como se observa, no importa, a los efectos del presente comentario, la cuestión de fondo discutida que era la interpretación del entonces vigente artículo 211.1 LGSS en relación al cálculo de la base reguladora de la prestación por desempleo cuando la cotización se efectúa por meses. Lo importante, como se verá por ser lo único que resuelve el Tribunal Supremo, es si la sentencia de instancia era susceptible de recurso a la vista de los artículos 191. 2 g) y 3. c) y 192.3 LRJS.

1.2. La STS de 23 de junio de 2015, Rcu. 1911/2014

El resumen del supuesto de hecho analizado en esta sentencia puede resumirse de la siguiente forma: 1) La demandante había prestado servicios para la empresa durante el periodo comprendido entre el 18-5-89 y el 30-11-11, fecha en la que se extinguió la relación laboral al verse afectada por el ERE 2) Solicitó al SPEE las prestaciones por desempleo del nivel contributivo, tramitándose al efecto el preceptivo expediente en el que recayó resolución que acordó reconocer las mismas durante el periodo de 720 días, con fecha de inicio 1 12-11 y base reguladora de 105'88 € diarios. 3) Contra esta resolución formuló reclamación previa, que fue desestimada por nueva resolución, frente a la que se interpuso la correspondiente demanda. 4) La base de cotización por desempleo de la actora durante cada uno de los meses de junio a noviembre de 2011 fue de 3.230'10 €, al tener un salario cuya cuantía venía determinada por periodos mensuales computados todos ellos de 30 días. La suma de dichas bases correspondientes a los referidos 6 meses fue de 19.380'60 €. 5) La suma de las bases de cotización imputables a los 180 días naturales inmediatamente anteriores a la fecha de extinción del contrato, 30-11-11, fue de 19.058'40 €. 6) El fallo de la sentencia del Juzgado de lo Social estimó la demanda y reconoció a la demandante el derecho a percibir las prestaciones por desempleo del nivel contributivo, que le fueron reconocidas por resolución de 14-12-11, sobre la base reguladora diaria de 107'67 €. 7) La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, dictó sentencia estimando el recurso de suplicación interpuesto por el SPEE, revocando la sentencia recurrida y desestimando la demanda inicial. 8) La demandante presentó Recurso de Casación para la unificación de la doctrina, alegando como contradictoria la STSJ de Cataluña de 22 de octubre de 2013.

Al igual que en el supuesto anterior lo que se discute, en el fondo, es la adecuada interpretación del artículo 211.1 LGSS entonces vigente. Pero aquí tampoco importa tal cuestión, porque aun no habiendo dicho nada la entidad recurrida, el TS se planteará de oficio el acceso a la suplicación de la sentencia de instancia. Es destacable que en el presente supuesto, a diferencia del anterior, la decisión de instancia y la recurrida justificaron la recurribilidad de la decisión, argumentando –tras referir doctrina opuesta del TS– que en contra de lo razonado por el Tribunal Supremo, en este caso concreto, la cuestión debatida “posee claramente un contenido de generalidad no puesto en duda por ninguna de las partes”, al que se refiere el artículo 191.3.b) LRJS para que proceda en todo caso el recurso de suplicación dado que la afectación hipotética abarca a un porcentaje altísimo de todos los trabajadores españoles, varios millones de personas, ya que devengan su salario y cotizan a la Seguridad Social siempre por meses de 30 días y no por los días que tiene efectivamente cada mes, así como a cientos de miles de perceptores de la prestación contributiva de desempleo, y en cuanto a la litigiosidad real es frecuente que en esta Sala se resuelvan cada mes litigios idénticos al presente.

Consecuentemente, esta vez, no será la cuantía la determinante o no del acceso al recurso pues parece evidente que tanto la sentencia de instancia como la de suplicación eran conscientes de que no se alcanzaba la cuantía mínima para el recurso. En esta ocasión será la vía de la afectación general el hipotético contenido de generalidad lo que deberá analizar el Tribunal Supremo para resolver si confirma la sentencia de instancia sin entrar en el fondo del asunto, o, por el contrario debe entrar en éste analizando la existencia de contradicción y, caso de su existencia, resolviendo y unificando doctrina.

2. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA JUDICIAL

2.1. El proceso de única instancia y la recurribilidad de las sentencias en el orden social, especialmente en materia de Seguridad Social

El hecho de que el proceso laboral esté configurado legalmente (artículo 6.1) como de única instancia no significa que contra la sentencia dictada en tal proceso no quepa recurso alguno. Hemos de tener en cuenta dos cuestiones: la primera que el derecho al recurso no aparece con figurado como tal en la CE y que, según reiterada doctrina del TC (por todas 51/1982 o 3/1983) es al Legislador a quien compete el establecimiento del recurso y la delimitación de sus requisitos; y es la Jurisdicción ordinaria la que debe decidir sobre su procedencia o improcedencia; y, la segunda, que los recursos procedentes contra ella tendrán carácter extraordinario. La diferenciación entre recursos ordinarios y extraordinarios se basa en que en los primeros, el recurso que puede interponerse contra la sentencia dictada en la instancia permite un reexamen completo de las cuestiones discutidas en aquella, del tipo que posibilita el recurso de apelación –el recurso ordinario por excelencia–. Por el contrario, en los recursos extraordinarios el examen de la sentencia impugnada aparece sustancialmente limitada. Además de quedar restringida la posibilidad de introducir en el debate hechos o cuestiones nuevas, el recurso sólo admite una limitada revisión de la sentencia impugnada,

en términos similares a los previstos para el recurso de casación civil. Pues bien, todos los recursos laborales contra sentencias se ajustan a este último esquema¹.

Siendo el proceso de Seguridad Social una submodalidad del proceso laboral, participa de sus mismas características y, de manera especial, por lo que al sistema de recursos se refiere. Ciñéndonos a la cuestión prestacional, aunque es cierto que el artículo 191.2 c) se admite el recurso de suplicación contra las sentencias dictadas en los procesos que versen sobre reconocimiento o denegación del derecho a obtener prestaciones de Seguridad Social, así como sobre el grado de incapacidad permanente aplicable, con tal expresión se está refiriendo el legislador a los supuestos en que lo debatido es el acceso a la prestación misma; esto es, el derecho a ser beneficiario de una determinada prestación previamente denegada. Supuestos que se deben diferenciar de aquellos otros en que el objeto del proceso versa sobre la determinación del importe de la cuantía de una prestación ya reconocida, pues para éste último caso se habrá de estar a la regla de la cuantía litigiosa (artículos 191.2 g) y 192 de la LRJS).

2.2. La configuración del acceso al recurso en prestaciones de Seguridad Social en la LRJS

Como se acaba de señalar, cuando –como ocurre en los dos supuestos comentados– lo que se discute no es el reconocimiento o la denegación de una prestación de Seguridad Social, sino concretamente, la cuantía de dicha prestación, no juega la regla general del artículo 191.2 g) según la que la recurribilidad es la norma en las sentencias sobre prestaciones de Seguridad Social. Pues tal regla sólo es aplicable a los supuestos en los que la litigiosidad versa sobre la existencia o no de la prestación misma, sobre su reconocimiento o su rechazo. En nuestro caso rigen las reglas especiales relativas a la posibilidad del recurso en razón de la cuantía o en razón de la afectación subjetiva.

2.2.1. Por razón de la cuantía

Cuando la reclamación versa sobre prestaciones económicas periódicas de cualquier naturaleza o diferencias sobre ellas, la cuantía litigiosa vendrá determinada por el importe de la prestación básica o de las diferencias reclamadas, ambas en cómputo anual, teniendo en cuenta que en materia de Seguridad Social, rige la misma regla pero computándose exclusivamente las diferencias reclamadas sobre el importe reconocido previamente en vía administrativa.

La LRJS, por tanto, fija expresamente una regla de determinación de cuantía acorde con la fijada por la jurisprudencia social, con lo que pretende corregir una omisión de la LPL en lo relativo a la determinación de la cuantía litigiosa a efectos del recurso de suplicación cuando se trata de prestaciones periódicas, para evitar la aplicación de la derogada LPL DE 1980, pues la jurisprudencia de la Sala IV del Tribunal Supremo había entendido no aplicable la regla del 251.7ª LEC por incompatible con los principios que rigen los recursos laborales y había venido interpretando que “cuando la reclamación versa sobre prestación de

¹ GOERLICH, J.M. “Los medios de impugnación” en AA.VV. (Dir. A. Blasco) *El proceso Laboral*, T-II, Tirant lo Blanch, Valencia, 213, pp. 1678-1679.

carácter periódico, ha de acudir al mandato del art. 178.3 de la LPL de 1980, que lo fija en el importe de la prestación en un año (SSTS de 24 de noviembre de 2008, rcud. 2797/2007 y de 6 de abril de 2009, rcud. 154/2008) en las que ha venido declarado que en reclamación a la Seguridad Social, cuando la prestación está reconocida y la controversia se limita exclusivamente a la cuantía económica, no es aplicable el mandato del art. 189.1.c) precepto que declara recurribles las sentencias en procesos sobre reconocimiento o denegación del derecho a obtener prestaciones de la seguridad Social, incluidas las desempleo, así como el grado de invalidez aplicable; así como que ante la falta de un precepto en la LPL, para determinar la cuantía, cuando la reclamación versa sobre prestación de carácter periódico, ha de acudir al mandato del art. 178.3 de la LPL de 1980, que lo fija en el importe de la prestación en un año.

Consecuentemente, la doctrina consolidada que ha de mantenerse en aplicación del vigente artículo 191. 2g) LRJS, consiste en que cuando se reclama frente al importe asignado a la base reguladora de una prestación, o un incremento en el porcentaje aplicable a la base reguladora, o respecto de cualquier otro aspecto atinente a una diferencia cuantitativa, que no al reconocimiento de la prestación, el acceso al recurso pende de que lo reclamado sea por diferencia superior a 3.000 euros anuales, salvo el supuesto de que la cuestión debatida afecte a todos o a un gran número de beneficiarios de la Seguridad Social.

2.2.2. Por afectación general

El artículo 191.3. b) LRJS determina que procederá en todo caso la suplicación en reclamaciones, acumuladas o no, cuando la cuestión debatida afecte a todos o a un gran número de trabajadores o de beneficiarios de la Seguridad Social, siempre que tal circunstancia de afectación general fuera notoria o haya sido alegada y probada en juicio o posea claramente un contenido de generalidad no puesto en duda por ninguna de las partes”. Se trata, sin duda, del supuesto que más polémica ha generado y que ha dado lugar a un mayor número de pronunciamientos judiciales. En la actualidad los criterios interpretativos del precepto, según la jurisprudencia del TS, pueden resumirse del siguiente modo²:

El concepto de afectación general supone la existencia de una situación de conflicto generalizada, si bien para apreciarla no es necesario que se haya producido la incoación de muchos procesos judiciales, ni tampoco cabe equiparar la afectación general con todo supuesto de interpretación de una norma de carácter general, sino que lo relevante es averiguar si el conflicto planteado como consecuencia de la negativa o desconocimiento de derechos determinados y específicos, alcanza a un gran número de trabajadores o beneficiarios de la Seguridad Social.

Por lo que respecta a los modos o sistemas que tienen que seguir los tribunales para apreciar la concurrencia de la afectación general en cada proceso concreto, la sentencia se refiere a tres modalidades diferentes: a) Que la afectación general sea notoria. Respecto de esta cuestión se dice en la sentencia, que el concepto de notoriedad no es el mismo que el contemplado en el artículo 281.4 de la LEC, en el que se señala que “no será necesario probar

² LLUCH CORELL, F.J. “El recurso de suplicación” en AA.VV. (Dir. A. Blasco) *El proceso Laboral*, T-II, Tirant lo Blanch, Valencia, 213, pp. 1719-1720.

los hechos que gocen de notoriedad absoluta y general”, sino que la idea de notoriedad de la LRJS es más flexible y matizada, bastando que por la propia naturaleza de la cuestión debatida, por las circunstancias que en ella concurren, e incluso por la existencia de otros procesos con iguales pretensiones, tal cuestión sea calificable como notoria para el tribunal. En definitiva, “basta la apreciación de la misma por el Juzgado o Tribunal encargado del enjuiciamiento; y dicha apreciación corresponde, en principio al Juez de lo Social, y también, al tratarse de materia de competencia funcional, a las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, en vía de suplicación, y a la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en unificación de doctrina” (STS de 10 de febrero de 2004, rcud. 1107/2003).

c) Que la cuestión debatida “posea claramente un contenido de generalidad no puesto en duda por ninguna de las partes”. Aquí el vigor de la evidencia de la afectación múltiple es de menor intensidad. Por eso se exige que las partes no hayan puesto en duda la concurrencia de tal afectación múltiple. De modo que si en la *litis* consta la oposición de alguno de los intervinientes, no es posible acogerse a este sistema de la afectación múltiple.

d) Que la afectación general haya sido alegada y probada en juicio por alguna de las partes intervinientes.

2.3. La recurribilidad de la sentencia: cuestión de orden público

Una concreta cuestión parece necesario poner de relieve: la configuración legal del derecho al recurso es una cuestión de orden público. Ello implica que la cuestión del acceso a suplicación por razón de la cuantía, puede ser examinada de oficio por la Sala, aunque no concorra la contradicción, puesto que afecta al orden público procesal y a su propia competencia funcional, sin que el Tribunal quede vinculado por la decisión que se haya adoptado en trámite de suplicación (SSTS de 9 de junio de 2014, rcud. 2866/2012 y de 17 de julio de 2014, rcud. 2298/2013, entre otras). Ello es así porque tal cuestión no afecta sólo a ese recurso, el de suplicación, sino que se proyecta sobre la competencia del propio Tribunal Supremo, siendo así que el recurso de casación para la unificación de doctrina procede contra las sentencias dictadas en suplicación, lo que supone que la recurribilidad en casación se condiciona a que la sentencia de instancia fuera –a su vez– recurrible en suplicación, y por ello el control de la competencia funcional de la Sala supone el previo control sobre la procedencia o improcedencia de la suplicación (entre otras, además las SSTS de 20 de enero de 1999, rcud. 4308/1998; de 26 de octubre de 2004, rcud 2513/2003; de 29 de junio de 2011, rcud. 3712/2010; de 20 de julio 2011, rcud. 4709/2010 y de 3 de octubre de 2011, rcud. 4223/2010).

3. VALORACIÓN JURÍDICA DE LAS SENTENCIAS

3.1. Los razonamientos de las sentencias

Los fundamentos de derecho de las sentencias analizadas aplican correctamente la normativa vigente en materia de acceso al recurso y la, a estas alturas, consolidada interpretación jurisprudencial sobre la materia. En este sentido no pueden calificarse de novedosas ni pueden ser señaladas como introductoras de giro jurisprudencial alguno. Su virtualidad consiste exclusivamente en reiterar lo evidente.

Sin embargo, llama la atención que tenga que ser el Tribunal Supremo el que tenga que reiterar la doctrina consolidada que no ha sido aplicada en instancias anteriores.

En la primera de las sentencias analizadas, el enfoque se centra en la cuantía necesaria para recurrir. Tanto el Juzgado como la Sala de Suplicación admiten los recursos sin cuestionamiento alguno cuando resulta obvio que la cuestión litigiosa, en términos cuantitativos no alcanza la cuantía de los tres mil euros y, por tanto, conlleva la irrecurribilidad de la sentencia. También resulta llamativo que la entidad pública, beneficiada por la sentencia de instancia, no alegase la impropiedad del recurso en suplicación. Tal alegación se produce, por vez primera en la impugnación de la casación. En condiciones normales, el Tribunal Supremo la hubiera tildado de cuestión nueva y, consecuentemente con el carácter casacional del recurso en cuestión, no la habría examinado. Sin embargo, como se avanzó, se trata de una cuestión de orden público que afecta a la propia competencia de la Sala por lo que su examen resultaba inevitable, como advierte la propia sentencia comentada en su primer fundamento de derecho.

La cuestión nuclear de la segunda de las sentencias que se examinan queda referida a la existencia o no de afectación general. Aquí nadie discute ni pone en cuestión que, en aplicación del requisito de la cuantía, no hubiera habido recurso alguno y la sentencia de instancia hubiese devenido firme desde el momento de su publicación. Sin embargo, tanto el Juzgado de instancia como la Sala de Suplicación conceden el correspondiente recurso –de suplicación y de casación para la unificación de la doctrina– sobre la base de la afectación general. ES por ello que el TS se ve en la obligación de traer a colación dos aspectos decisivos y relevantes de su trabajada doctrina sobre el requisito de la afectación general. Así, en primer lugar, con cita de precedentes anteriores (SSTS de 6 de octubre de 2003, rcud 4254/2002 y de 3 de febrero de 2010, rcud. 136/2009), recuerda que este supuesto excepcional de interposición del recurso de suplicación responde a un interés abstracto: la defensa del “*ius constitutionis*” y la garantía de la uniformidad de la doctrina legal en todo el territorio nacional como principal expresión del principio constitucional de igualdad en la aplicación de la Ley (SSTC 79/1985, de 3 de julio y 108/1992, de 14 de septiembre). En segundo lugar, el TS recuerda que que la afectación general no puede confundirse con la posible proyección general de un litigio sobre la interpretación de una norma, sino que requiere que esa proyección se traduzca en un nivel de litigiosidad relevante y actual sobre el problema que se debate (SSTS de 7 de octubre de 2011, rcud. 3338/2009; de 2 de abril de 2012 rcud. 1750/2011 y de 9 de junio de 2014, rcud. 2866/2012), de forma que no cabe confundir el número de destinatarios potenciales de la norma aplicable con el nivel de litigiosidad sobre la misma, que es el que ha de tenerse en cuenta a efectos de la afectación general (así, SSTS de 1 de febrero de 2010, rcud. 587/2009 y de 11 de marzo de 2013, rcud 3771/2011).

3.2. La confirmación de lo resuelto en la instancia como solución final

En ambos supuestos, la solución que adopta el Tribunal Supremo es la misma: excluir la admisibilidad del recurso. Por ello, resulta del todo innecesario examinar si entre la sentencia recurrida y la propuesta de contraste concurre la sustancial identidad en hechos, fundamentos y pretensiones que requiere el art. 219.1 LRJS para que el recurso de casación unificadora sea viable. Desde otra perspectiva, tampoco la Sala ha de ajustarse a los concretos motivos articulados por la parte recurrente en cada caso, que no van a ser examinados y por tanto van a permanecer incontestados si que la doctrina puede ser unificada, caso de que hubiera existido la aludida contradicción, pues lo impide la propia esencia de la circunstancias concurrentes.

Nos encontramos ante unos supuestos en los que no se debió admitir el recurso de suplicación y tampoco el de casación para la unificación de la doctrina. Por ello, el Tribunal Supremo se limita a declarar de oficio la nulidad de la sentencia de suplicación recurrida en cada caso, lo que, en buena lógica conlleva declarar la derivada firmeza de cada una de las sentencias de instancia que devienen firmes por no ser susceptibles de recurso de suplicación.