

Sobre los límites del poder sancionador del Servicio Público de Empleo Estatal

A propósito de la **Sentencia del Tribunal Supremo 293/2024, de 14 febrero**

Daniel Pérez del Prado

Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Carlos III de Madrid (Madrid, España)

dpprado@der-pr.uc3m.es | <https://orcid.org/0000-0001-7106-6769>

Extracto

Desde la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 731/2017, de 27 de septiembre, la jurisprudencia viene entendiendo que la mención que el artículo 271.1 g) de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS) hace a las obligaciones del artículo 299 de la LGSS se refiere única y exclusivamente a los traslados y estancias superiores a 15 días e inferiores a 12 meses o 90 días, respectivamente. Así, la prestación de desempleo se extingue por superar los umbrales máximos, pues serán traslados o estancias no amparados como causa de suspensión (art. 272 f) LGSS); o por salidas del territorio nacional superiores a 15 días no comunicadas al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ni por él autorizadas, pero en este caso como consecuencia de la imposición de una sanción (STSS 71/2020, de 28 de enero, y 77/2024, de 19 de enero). Lo que se analiza en la sentencia objeto de este comentario son los límites de la sanción administrativa por infracción de lo dispuesto en los artículos 25.3 y 47.1 b) de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, cometida por una beneficiaria de prestaciones por desempleo al incumplir ese deber de comunicar al SEPE la salida del territorio español por periodo superior a 15 días.

Palabras clave: prestación; desempleo; sanción; control; SEPE; suspensión; extinción.

Recibido: 24-05-2024 / Aceptado: 26-05-2024 / Publicado (en avance *online*): 12-06-2024

Cómo citar: Pérez del Prado, D. (2024). Sobre los límites del poder sancionador del Servicio Público de Empleo Estatal. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo 293/2024, de 14 de febrero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 481, 141-149. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.22337>

On the limits of the sanctioning power of the State Public Employment Service

Apropos of Supreme Court Ruling 293/2024,
February 14

Daniel Pérez del Prado

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Carlos III de Madrid (Madrid, España)*
dpprado@der-pr.uc3m.es | <https://orcid.org/0000-0001-7106-6769>

Abstract

Since Supreme Court Ruling 731/2017 of 27 September, jurisprudence has understood that the mention that article 271.1 g) of the General Social Security Act makes the obligations of article 299 refer solely and exclusively to transfers and stays of more than 15 days and less than 12 months or 90 days respectively. Thus, the unemployment benefit is extinguished if the maximum thresholds are exceeded, since transfers or stays will not be covered as a cause for suspension (art. 272, f) General Social Security Act); or for departures from the national territory of more than 15 days not communicated to the State Public Employment Service nor authorized by it, but in this case as a consequence of the imposition of a sanction (Supreme Court Ruling 71/2020, of January 28 and 77/2024, of January 19). What is analysed in the ruling that is the subject of this commentary are the limits of the administrative sanction, for infringement of the provisions of articles 25.3 and 47.1 b) of the Law on offences and sanctions in the social order, committed by a beneficiary of unemployment benefits when she failed to comply with her duty to notify the State Public Employment Service of her departure from Spanish territory for a period of more than 15 days.

Keywords: benefit; unemployment; sanction; control; SEPE; suspension; termination.

Received: 24-05-2024 / Accepted: 26-05-2024 / Published (online preview): 12-06-2024

Citation: Pérez del Prado, D. (2024). On the limits of the sanctioning power of the State Public Employment Service. Apropos of Supreme Court Ruling 293/2024, February 14. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 481, 141-149. <https://doi.org/10.51302/rtss.2024.22337>

1. Marco jurídico

El artículo 272 de la [LGSS](#) declara, en lo que interesa al análisis de la [STS 293/2024, de 14 de febrero](#), objeto del presente comentario, que el derecho a la percepción de la prestación por desempleo se extinguirá en los casos siguientes: a) agotamiento del plazo de duración de la prestación; b) imposición de sanción en los términos previstos en el [texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social](#) (LISOS), y (...) f) traslado de residencia o estancia en el extranjero, salvo en los supuestos que sean causa de suspensión recogidos en las letras f) y g) del artículo 271.1.

Debe recordarse que, conforme a este último precepto, el traslado implica cambio de residencia al extranjero con el propósito de búsqueda o realización de trabajo, perfeccionamiento profesional o cooperación internacional, suspendiéndose la prestación cuando se realiza por un periodo continuado inferior a 12 meses. Por su parte, la estancia no exige un propósito particular, pero su duración no puede exceder los 90 días naturales, ya sea de forma continuada o no, por año natural. En caso contrario, se extingue la prestación. Tanto en un caso como en otro, el precepto añade que no tiene consideración de estancia ni de traslado de residencia la salida al extranjero por tiempo no superior a 15 días naturales por una sola vez cada año, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 299 de la LGSS. En este sentido, superado el mencionado umbral, se exige previa comunicación al SEPE y su expresa autorización.

De las obligaciones impuestas por este último precepto interesa destacar las de la letra b), «proporcionar la documentación e información que reglamentariamente se determinen a efectos del reconocimiento, suspensión, extinción o reanudación del derecho a las prestaciones», y las de la letra h), «solicitar la baja en las prestaciones por desempleo cuando se produzcan situaciones de suspensión o extinción del derecho o se dejen de reunir los requisitos exigidos para su percepción, en el momento de la producción de dichas situaciones».

Como veremos inmediatamente, en el caso objeto de análisis es un hecho incontrovertido que la actora había realizado una estancia en el extranjero, pues había pasado fuera más de 15 días, que no había sido comunicada ni autorizada.

Ello determina la aplicación, por una parte, del artículo 25.3 de la LISOS, que considera infracción grave:

No comunicar, salvo causa justificada, las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de incompatibilidad, suspensión o extinción del derecho [...], o cuando se dejen de reunir los requisitos para el derecho a su percepción siempre que por cualquiera de dichas causas se haya percibido indebidamente la prestación.

Conforme a la versión entonces vigente del artículo 47.1 b) de la LISOS (año 2018), la sanción que llevaba aparejada una infracción grave en materia de desempleo era la extinción de la prestación.

2. Breve referencia al supuesto de hecho

El SEPE reconoció a la actora una prestación contributiva por desempleo. Siendo beneficiaria, se traslada al extranjero, probablemente a su país de origen, para pasar prácticamente entero el mes de julio allí, regresando a España el 1 de agosto.

En la primavera del año siguiente, el SEPE dictó resolución por la que se declaró indebida la percepción de prestaciones por desempleo, exigiendo la devolución de las cantidades indebidamente percibidas desde julio a enero por «salida al extranjero no comunicada al SEPE y autorizada por él» y acordando «extinguir la percepción de la prestación o subsidio reconocidos, *no pudiendo acceder a ninguna prestación o subsidio que pudiera corresponder por el agotamiento del derecho extinguido*» (la cursiva es nuestra).

Ante esta resolución, la actora interpuso demanda que fue desestimada por el juzgado de lo Social. A continuación, recurrió en suplicación contra la sentencia del juzgado de lo Social, recurso que también fue desestimado por el tribunal superior de justicia (TSJ). En particular, los motivos aducidos por la sala para rechazar cada uno de los tres motivos de impugnación aducidos por la actora fueron los siguientes:

Por lo que hace al primer motivo de suplicación, en el que se alegaba indebida aplicación del principio de proporcionalidad establecido por la jurisprudencia, el TSJ lo desestima por apreciar la sala que no se citaban normas o jurisprudencia infringidas ni se razonaba sobre la pertinencia de la invocación.

Respecto del segundo motivo, en el que se denunciaba la infracción del artículo 47.1 b) de la LISOS, el TSJ razona que dicho artículo sancionaba la falta grave consistente en no comunicar las bajas en las prestaciones y que la sanción consiste en la extinción de la prestación, entre otras de prestaciones y subsidios por desempleo, siendo esa precisamente la sanción que se impuso.

Por último, la actora solicitaba la nulidad del inciso de la resolución del SEPE, que añade a la extinción: «no pudiendo acceder a ninguna prestación o subsidio que pudiera corresponder por el agotamiento del derecho extinguido». Sin embargo, la sala también rechaza este motivo de suplicación, pues para el TSJ ello no constituye una sanción distinta a la prevista en la LISOS, sino un añadido que refleja una consecuencia derivada de la sanción e implícita en ella, esto es, la imposibilidad de que la prestación extinguida aproveche para el reconocimiento de nueva y distinta o, como señala el escrito de impugnación del recurso de suplicación, no poder acceder a prestaciones futuras cuando el requisito para acceder a ellas sea su agotamiento. Considera el TSJ que es indiferente que la resolución recoja o no ese añadido y entiende, además, que su supresión del texto de la resolución no tendría efecto alguno sobre la prestación extinguida o las futuras, pues la referida imposibilidad seguiría surtiendo efecto en los estrictos términos en los que se refiere, sin impedir causar nuevas prestaciones o subsidios por desempleo en los que el agotamiento de la prestación por desempleo previa no constituya uno de los requisitos necesarios para su reconocimiento.

En el recurso de casación por unificación de doctrina que da pie a la [sentencia objeto de este comentario](#), únicamente se recurre este último elemento, siendo la cuestión objeto de análisis por parte del Tribunal Supremo si debe suprimirse la expresión «no pudiendo acceder a ninguna prestación o subsidio que pudiera corresponder por el agotamiento del derecho extinguido».

3. Aspectos clave determinantes del fallo

Desde la [STS 731/2017, de 27 de septiembre](#), la jurisprudencia viene entendiendo que la mención que el artículo 271.1 g) de la [LGSS](#) hace a las obligaciones del artículo 299 de la [LGSS](#) se refiere única y exclusivamente a los traslados y estancias superiores a 15 días e inferiores a 12 meses o 90 días, respectivamente. Así, la prestación de desempleo se extingue por superar los umbrales máximos, pues serán traslados o estancias no amparados como causa de suspensión (art. 272 f) [LGSS](#)), o por salidas del territorio nacional superiores a 15 días no comunicadas al SEPE ni por él autorizadas, pero en este caso como consecuencia de la imposición de una sanción ([STSS 71/2020, de 28 de enero](#), y [77/2024, de 19 de enero](#)).

En efecto, lo que se analiza en la [sentencia objeto de este comentario](#) es la sanción administrativa, por infracción de lo dispuesto en los artículos 25.3 y 47.1 b) de la [LISOS](#), cometida por una beneficiaria de prestaciones por desempleo al incumplir ese deber de comunicar al SEPE la salida del territorio español por periodo superior a 15 días. En este sentido, coincide con la reciente [STS 77/2024, de 19 de enero](#).

A este respecto, la sala tiene establecido, sobre la base de la jurisprudencia constitucional, que entre los principios ordenadores del derecho sancionador o, lo que es lo mismo, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, se encuentra el principio de

tipicidad, vinculado al mandato constitucional recogido en el [artículo 25.1 de la Constitución española](#) (CE), del que también se obtienen los principios de seguridad jurídica y taxatividad de las disposiciones sancionadoras.

El principio de tipicidad, según ya señaló la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 144/2011, de 26 de septiembre, es una concreción del principio de legalidad que se contempla en el [artículo 25.1 de la CE](#), que se configura bajo lo que se conoce como «garantía formal y material». Así viene advirtiendo la jurisprudencia que:

- a) La garantía material se refiere a la imperiosa exigencia de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con el suficiente grado de certeza (mandato de taxatividad o *lex certa*) las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes, lo que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones (por todas, STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, y jurisprudencia allí citada); b) La garantía formal, por su parte, hace referencia al rango necesario de las normas que tipifican las conductas y sanciones, toda vez que el término «legislación vigente» que contiene el artículo 25.1 de la CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas, STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único, y jurisprudencia allí citada).

El propio Tribunal Constitucional ha concluido que el artículo 25.3 de la LISOS se ajusta perfectamente a este principio, pues define con claridad que si se incurre en la infracción tipificada en él –no comunicar las bajas en las prestaciones en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de la suspensión o extinción del derecho–, la consecuencia que conlleva incumplir ese deber es la extinción de la prestación ([Auto del Tribunal Constitucional 171/2020, de 15 de noviembre](#)).

En concreto, debe tenerse en cuenta que lo que tipifica como infracción el artículo 25.3 de la LISOS es que no se haya comunicado la situación por la que la prestación pasa a estar suspendida y el momento en el que se produce. Dicho de otra forma, si la persona beneficiaria va a estar fuera del país más de 15 días, para que se mantenga como causa de suspensión, debe notificarlo y pedir autorización a la entidad gestora, de forma que si se incumple esta obligación, entonces ha de imponerse la sanción prevista en el artículo 47.1 b) de la LISOS. Nótese que el artículo 25.3 de la LISOS no está tipificando la falta de autorización, sino la falta de comunicación al SEPE de que se incurre en causa de suspensión porque se va a estar más de 15 días en el extranjero.

Hasta aquí la [sentencia](#) sigue la línea jurisprudencial más reciente. El hecho diferencial que aporta radica precisamente en el inciso incluido en la resolución del SEPE y que se convierte en protagonista al dudarse de que pudiera estar inserto en el tipo del artículo 25.3

de la LISOS. A saber: que se extingue la prestación, «no pudiendo acceder a ninguna prestación o subsidio que pudiera corresponder por el agotamiento del derecho extinguido».

La primera opción interpretativa es la de la sentencia recurrida, que señala que es indiferente que la resolución del SEPE recoja o no ese añadido y entiende que, por ello, su supresión no tendría impacto alguno sobre la prestación extinguida o las futuras, pues la referida imposibilidad seguiría surtiendo efecto en los estrictos términos en los que se refiere, sin impedir causar nuevas prestaciones o subsidios por desempleo en las que el agotamiento de la prestación por desempleo previo no constituya uno de los requisitos necesarios para su reconocimiento.

La segunda es la sentencia de contraste, que tampoco niega que la extinción de la prestación de desempleo por la salida no comunicada ni autorizada del territorio nacional por un periodo superior a 15 días pueda tener la consecuencia de que no se pueda acceder a las prestaciones o subsidios a que se pueda tener derecho por agotamiento de la citada prestación por desempleo. Al contrario, reconoce que tal vez pueda tener ese efecto, pero señala que esa consecuencia no está prevista en la LISOS y no dependerá de la sanción impuesta de extinguir la prestación por desempleo, sino de si se reúnen o no los requisitos para tener derecho a la nueva prestación o subsidio solicitados, cuestión que habrá de examinarse en el momento de esa nueva solicitud.

En suma, de lo que se trata es de determinar los elementos integrantes del tipo sancionatorio y, por ello, en última estancia, los límites de la capacidad sancionadora de la Administración, en este caso, el SEPE, en relación con las prestaciones por desempleo.

Pues bien, la sala opta por la segunda opción, la sentencia de contraste. En efecto, el artículo 25.3 de la LISOS se limita a prever como posible sanción la extinción de la prestación por desempleo, sin realizar mayores precisiones, añadidos o concreciones, en particular sobre las consecuencias que aquella sanción extintiva pueda tener sobre futuras prestaciones o subsidios. Al encontrarnos ante una cuestión de derecho administrativo sancionador, se ha de aplicar rigurosamente el principio de legalidad (art. 25.1 CE y art. 27 Ley 40/2015, de 1 de octubre, del régimen jurídico del sector público), al menos en su vertiente de garantía material y no de forma tan exigente –como sí ocurre con el derecho penal– en el plano de la garantía formal. Ello implica que se precisa una estricta predeterminación normativa de las infracciones y sanciones, lo que exige una taxativa, clara y estricta tipificación.

Desde esta perspectiva, el añadido de la resolución del SEPE no se compadece con las exigencias derivadas de la jurisprudencia, pues impone una cuyo tenor literal va más allá de los estrictos términos del tenor literal de la norma, «por inocuo que pueda ser o dejar de ser el exceso terminológico en el que incurre aquella resolución» (FJ 3).

Esta última precisión que hace la resolución es importante, pues reconoce que, a efectos prácticos, como señalaba la sentencia recurrida, el añadido de la resolución no produce

ningún efecto pues, como ha señalado la jurisprudencia (*ad ex.* [STS 24 de enero de 2000, rec. 214/1999](#)), la extinción por sanción no equivale a cumplir el requisito de «haber agotado la prestación por desempleo», que exige el artículo 274.1 a) de la [LGSS](#), para acceder al subsidio. Como recuerda la sentencia, «una cosa es agotar la prestación (por llegarse a su duración máxima) y otra, distinta, sancionar con la extinción de dicha prestación (antes de agotar la duración que podría haber tenido)».

Lo que ocurre es que el derecho sancionador es un área tan delicada del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en sentido estricto, de tal suerte que, de conformidad con el principio de legalidad, la sanción deba limitarse escrupulosamente a lo que legalmente esté previsto, sin que pueda contener expresiones o añadidos que la legislación no contempla como integrantes de la sanción. En este sentido, la resolución busca cumplir una cierta labor propedéutica, previniendo potenciales excesos de la Administración en el ejercicio de facultad sancionadora, pero también con relación a la ciudadanía, al distinguir qué es y qué no es sanción.

4. Valoración crítica

Es muy probable que el inciso protagonista de esta [sentencia](#), el tantas veces repetido «no pudiendo acceder a ninguna prestación o subsidio que pudiera corresponder por el agotamiento del derecho extinguido», haya podido obedecer a dos estrategias diferentes por parte del SEPE.

Por una parte, como el derecho sancionador tiene, entre otros objetivos, el de la prevención de las infracciones, desincentivándolas, es probable que la entidad gestora pretendiera hacer saber que las consecuencias de la transgresión del deber de informar sobre las salidas al extranjero cuando son por tiempo superior al 15 días no acaban, desde un punto de vista práctico, en la pérdida de la prestación, sino que tendría una consecuencia ulterior, la de no poder acceder al subsidio por agotamiento de la prestación. De esta forma se incrementa, aparentemente, la magnitud de la sanción y, con ello, su capacidad de desincentivo.

Si esta fue la intención, hace bien la sala en atajarla pues, al margen del aspecto formal de legalidad sobre el que descansa su argumentación, que es más que suficiente, existe otro práctico que contrarresta al de la misma índole que ha podido impulsar esta práctica y que subyace también a la argumentación del tribunal. Nos estamos refiriendo al hecho de que, en la práctica, la extinción por sanción imposibilita el acceso al subsidio, pues, como hemos señalado, «extinción» no equivale a «agotamiento». Aunque esto es así, es preciso recordar, desde el punto de vista contrario, que el agotamiento de la prestación no es equivalente tampoco al acceso del subsidio, pues, sin salirnos del artículo 274.1 a) y b) de la [LGSS](#), es preciso cumplir con el resto de requisitos, cumplimiento que además ha de verificarse en el momento de la solicitud. Así, por ejemplo, si se pierden las responsabilidades

familiares o se superan los umbrales de renta, aun cuando se hubiera agotado la prestación, no se causará el subsidio. Con ello queremos decir que, no solamente la falta de acceso al subsidio nada tiene que ver con la sanción desde un punto de vista formal, sino que, desde el práctico, no es equivalente, pues el agotamiento no es el único requisito que hay que cumplir y, por tanto, no hay automaticidad entre una cosa y la otra.

Por otra parte, es posible que el mencionado inciso fuera incluido por el SEPE en sus resoluciones con una intención meramente informativa y, por tanto, de una cierta economía procedimental, la de dar a conocer que esa extinción punitiva no equivale a agotamiento de la prestación y que la persona desempleada debe abstenerse de solicitar el subsidio, por otro lado, vía normal de actuación dada la estructura de nuestro sistema de protección por desempleo.

Pero debe pensar la sala que «el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones» y de ahí que crea que sea preferible optar por su supresión también desde esta otra perspectiva. Desde un punto de vista meramente formal, de nuevo, no le falta a la sentencia razón al afirmar que ese efecto colateral no es sanción y que, por tanto, la administración no ha de confundirla con ella. Desde el plano eminentemente práctico, si el SEPE entendiera que esta información es de utilidad a efectos informativos para la ciudadanía, podría mantenerla, pero dejando muy claro que se trata de un efecto colateral derivado de que «extinción por sanción» no equivale, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, a «agotamiento» y que, en ningún caso, forma parte o es un elemento añadido a la sanción impuesta. En este sentido, quizá lo más apropiado sería precisamente señalar que la sanción no impide en modo alguno el acceso a otras prestaciones si reúne los requisitos, pero que, en ningún caso, la extinción equivale a agotamiento a los efectos de lo dispuesto en el artículo 274.1 a) de la LGSS.

Al margen de las anteriores reflexiones, interesa destacar que, desde la reforma operada por la [disposición final segunda.Cinco del Real Decreto-Ley 2/2024, de 21 de mayo](#), en vigor el 1 de noviembre de 2024 (según establece su [disp. final decimocuarta.2](#)), la sanción consistente en la extinción de la prestación será sustituida por una escala en la que solo se causa aquella en la tercera sanción grave.