



Roj: **STS 1685/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1685**

Id Cendoj: **28079130052021100126**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **26/04/2021**

Nº de Recurso: **7846/2019**

Nº de Resolución: **554/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ PV 2565/2019,**
ATS 5553/2020,
STS 1685/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 554/2021

Fecha de sentencia: 26/04/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7846/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/04/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.PAIS VASCO CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7846/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 554/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina



D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 26 de abril de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 7846/2019, interpuesto por D.^a Soledad , representada por el procurador D. Guillermo García San Miguel Hoover, bajo la dirección letrada de D. Juan José Moreno Carrasco, contra la sentencia de 17 de septiembre de 2019 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que estimó el recurso de apelación n.º 25/2019 deducido frente a la sentencia de 15 de octubre de 2018 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de San Sebastián en el recurso contencioso-administrativo n.º 626/2017.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, actuando en su representación y defensa la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por resolución de la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa de fecha 13 de junio de 2017 - confirmada en reposición el 26 de julio de 2017- se declaró extinguida la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena que ostentaba D.^a Soledad , que le había sido concedida en fecha 20 de abril de 2015 con validez hasta el 15 de mayo de 2017.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo por D.^a Soledad frente a dicha resolución, por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de San Sebastián se dictó sentencia estimatoria en fecha 15 de octubre de 2018.

SEGUNDO.- La representación de la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa impugnó en apelación la mencionada sentencia ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que dictó sentencia con fecha 17 de septiembre de 2019, cuyo fallo literalmente establecía:

"[...] Que debemos estimar y estimamos el recurso de Apelación formulado por SUBDELEGACION DE GOBIERNO EN GIPUZKOA contra la Sentencia nº 182-2018 dictada el 15 de octubre por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 2 de los de San Sebastián en el Procedimiento Abreviado nº 267-2017 y, en consecuencia, revocándola, confirmamos la resolución administrativa con imposición de las costas procesales de instancia a la recurrente.

No se efectúa condena en las costas procesales de la Apelación."

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de D.^a Soledad , el cual fue tenido por preparado en auto de 5 de noviembre de 2019 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo y remisión de las actuaciones.

CUARTO.- La Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en auto de fecha 22 de julio de 2020 admitió el recurso y declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en determinar:

"[...] Si, a efectos de la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, la percepción por el extranjero de una prestación económica asistencial de carácter público como renta de ingresos o inclusión social o análoga, puede considerarse como prestación destinada a lograr su inserción social o laboral."

Y como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, señaló las siguientes:

" Art. 71.2.d) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, en relación con el artículo 38.6.c) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social."

QUINTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado en fecha 15 de septiembre de 2020, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que:



"[...] teniendo por presentado esta escrito, se sirva admitirlo, y tenga por interpuesto RECURSO DE CASACIÓN nº 7846/2019 frente a la sentencia de 17 de septiembre de 2019 de la Sala Contencioso Administrativo (Sección Tercera) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y en su día dicte Sentencia, en la que casando la resolución recurrida, la anule, ordenando que a efectos de la renovación de las autoridades de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, la percepción por el extranjero de una prestación económica asistencial de carácter público como renta de ingresos o inclusión social o análoga, se considera como prestación destinada a lograr su inserción social o laboral, en razón a la petición del recurrente sobre su autorización y dicte resolución autorizando/ampliando la situación de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena que ostentaba D.ª Soledad ."

SEXTO.- Por providencia de fecha 18 de septiembre de 2020 se dio traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse al recurso, lo que hizo en escrito presentado el 16 de noviembre siguiente y, concluyó solicitando que se tenga:

"[...] por formulado escrito de oposición de este recurso de casación y, en su día, lo declare desierto o inadmita o, en su defecto, dicte sentencia desestimatoria del mismo y confirmatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales."

SÉPTIMO.- De conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, al considerar innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, se declararon conclusas las actuaciones y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 13 de abril de 2021, en que tuvo lugar el acto.

OCTAVO.- Mediante providencia de fecha 9 de abril 2021, se designó nuevo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso de casación.

Se impugna en este recurso de casación la sentencia dictada el 17 de septiembre de 2019 por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que estimó el recurso de apelación interpuesto por la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa contra la sentencia dictada el 15 de octubre de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de San Sebastián.

Este último, a su vez, había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo nº 626/2017, interpuesto por la ahora recurrente, contra la resolución administrativa que había dispuesto la extinción de la autorización de residencia y trabajo que venía disfrutando.

SEGUNDO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional planteada en este recurso.

Conforme al auto de admisión, la cuestión que en este recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar "si, a efectos de la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, la percepción por el extranjero de una prestación económica asistencial de carácter público como renta de ingresos o inclusión social o análoga, puede considerarse como prestación destinada a lograr su inserción social o laboral".

Se plantea, por tanto, el examen de la renovación de la autorización de residencia temporal y trabajo por la causa regulada en el artículo 71.2.d) del Real Decreto 557/2011 " cuando el trabajador se encuentre en alguna de las situaciones previstas en el artículo 38.6 b) y c) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero ".

Esta cuestión ya fue resuelta por nuestra STS nº 984/2020, de 13 de julio (RCA 1964/2019), y la doctrina allí establecida fue confirmada después en la STS nº. 1.488/2020, de 11 de noviembre (RCA 4215/2019). El criterio sentado en dichas sentencias debe ser ahora reiterado en atención al principio de unidad de doctrina, trasunto de los de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la Ley, teniendo en cuenta que en el caso ahora examinado concurren circunstancias sustancialmente equivalentes a las de aquellos otros.

Así, conforme a lo que dijimos en aquellas sentencias, debemos situar el punto de partida en el precepto al que se remite el citado artículo del Reglamento de Extranjería, el artículo 38 de la Ley 4/2000, que establece en su apartado sexto lo siguiente:

"6. La autorización de residencia y trabajo se renovará a su expiración:

b) Cuando por la autoridad competente, conforme a la normativa de la Seguridad Social, se hubiera otorgado una prestación contributiva por desempleo.

c) Cuando el extranjero sea beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción social o laboral."



Pues bien, la remisión del artículo 71.2 d) RD 557/11 conjuntamente a las letras b) y c) del artículo 38.6 de la LOEX pone de manifiesto la amplitud del supuesto de renovación contemplado en el mismo, por cuanto incluye tanto las prestaciones contributivas por desempleo como las prestaciones de carácter asistencial, con la única precisión de que estas últimas se destinen a la inserción social o laboral; lo que, de nuevo, tiene un sentido amplio en cuanto no se limita al ámbito laboral, sino que se aplica a la inserción social o, en sentido inverso, a evitar la exclusión social, de manera que procede realizar una interpretación amplia de las prestaciones asistenciales a que se refiere el precepto y entender incluidas en su ámbito no solo las que tienen por objeto facilitar la permanencia o incorporación al ámbito laboral, sino también todas aquellas que en alguna medida tratan de garantizar la integración del interesado en la sociedad y evitar su exclusión social.

En consecuencia y dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión de este recurso, debemos reiterar la doctrina jurisprudencial establecida en las SSTS nº 984/2020 y 1.488/2020, en el sentido de entender que, a efectos de la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, la percepción por el extranjero de una prestación económica asistencial de carácter público como renta de ingresos o inclusión social o análoga, puede considerarse como prestación destinada a lograr su inserción social o laboral.

TERCERO.- Consideración de la Renta de Garantía de Ingresos y Complementaria de Vivienda a que se refiere la Ley autonómica vasca 18/2008 de 23 de diciembre, de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, a la luz de la referida doctrina jurisprudencial.

En el presente caso, al igual que ocurría en los examinados en las dos sentencias citadas, el recurrente percibía durante la vigencia de la autorización la Renta de Garantía de Ingresos y Complementaria de Vivienda a que se refiere la Ley autonómica vasca 18/2008 de 23 de diciembre, de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social.

Por tanto, a fin de completar la doctrina jurisprudencial expuesta en el Fundamento anterior, resulta conveniente precisar la naturaleza de dicha Renta a la luz de los artículos 71.2 d) RD 557/11 y 38.6 apartados b) y c) de la LOEX, según la interpretación que de ellos hemos realizado en el Fundamento anterior.

Y, a este respecto, en línea con lo expuesto en las citadas sentencias, debemos confirmar, una vez más, que no albergamos duda alguna de que el análisis de la mencionada ley del País Vasco permite inferir que la finalidad de dicha Renta es atender a las necesidades de inclusión y protección social y/o laboral, de manera que por su naturaleza y alcance aparece plenamente incluida entre las prestaciones a que se refiere el artículo 38.6.c) de la Ley Orgánica 4/2000, lo que posibilita, en definitiva, que la autorización de residencia y trabajo sea -en su caso- renovada a su expiración.

CUARTO.- Imposibilidad de proyectar la mencionada doctrina jurisprudencial al caso enjuiciado.

Una vez reiterada la doctrina jurisprudencial que habíamos establecido en las SSTS nº 984/2020 y nº 1.488/2020, correspondería ahora proyectarla sobre el caso concreto, conforme dispone el artículo 93 de la LJCA.

Sin embargo, ello no va a ser posible porque, como ahora veremos, la actitud procesal de la parte recurrente lo impide.

En efecto, es importante dejar sentado, de entrada, que por prescripción legal estamos obligados a resolver el recurso " *dentro del límite de las pretensiones de las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición*" (artículo 33.1 LJCA).

La consecuencia lógica de esta exigencia legal se proyecta sobre ambas partes: así, con carácter general puede decirse que la recurrente debe incluir en su escrito de interposición (directa o indirectamente, *in aliunde*) la correspondiente crítica razonada de la sentencia impugnada como sustento de la pretensión que formula, mientras que la parte recurrida, a su vez, deberá oponerse razonadamente a las alegaciones contrarias para fundamentar adecuadamente su pretensión.

Sin embargo, la parte recurrente no se ha ajustado a este esquema, pues se ha limitado en este recurso a formular su pretensión revocatoria referida a la sentencia impugnada, pero sin alegar razonadamente -en realidad, sin ni siquiera efectuar la más mínima indicación al respecto- cuáles son los motivos en los que sustenta dicha pretensión.

Para comprobar la exactitud de esta aseveración basta la mera lectura del escrito de interposición de la parte recurrente, que nos lleva a constatar lo siguiente:

(i) Bajo la denominación de " *Motivo casacional*" se limita a reproducir la cuestión de interés casacional descrita en el auto de admisión y a señalar de manera excesivamente vaga que " *En relación a este motivo, ya se expuso a lo largo del procedimiento esta infracción...*".



- (ii) No expresa razonamiento alguno encaminado a desvirtuar los fundamentos de la sentencia impugnada.
- (iii) No se remite de modo preciso a la fundamentación de ningún otro escrito: ni a los del recurso contencioso-administrativo de instancia, ni al de oposición a la apelación, ni al de preparación de la casación.
- (iv) Se limita a sostener que el recurso es " *totalmente admisible*" porque, de acuerdo con las dos sentencias del Tribunal Constitucional que cita, no existe plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo cuando se interpone contra una resolución presunta, lo que nada tiene que ver con el supuesto de hecho enjuiciado.
- (v) Cita los autos de admisión de 12 de noviembre de 2019 y de 16 de enero de 2020, referidos a " *cuestión análoga*", pero sin mencionar siquiera que, dos meses antes de la fecha del escrito de interposición (15 de septiembre de 2020), ya se había dictado por esta Sala la STS nº. 984/2020, de 13 de julio, sobre cuestión de interés casacional idéntica a la ahora planteada.
- (vi) Y, sin razonar nada al respecto, señala como infringida la doctrina fijada en las SSTS de 22 de marzo de 2005 y de 15 de julio de 2003, de las que no cita más que la fecha y que, además y principalmente, no se refieren a la cuestión ahora planteada.

En definitiva, los datos expuestos permiten constatar que la parte recurrente no ha incorporado a este recurso de casación -ni directa, ni indirectamente- un solo razonamiento encaminado a justificar la revocación de la sentencia impugnada, lo que nos conduce a afirmar, con toda rotundidad, que su pretensión de revocación de la sentencia impugnada aparece directamente sustentada en el vacío argumental más absoluto.

A la vista de estas circunstancias, conviene recordar que esta Sala, en línea con la doctrina sentada reiteradamente al respecto por el Tribunal Constitucional, ha declarado en numerosas ocasiones -por todas, baste citar la STS del Pleno de la Sala Tercera de 3 de marzo de 2014 (RC 4453/2012)- la necesidad de que el principio *pro actione* despliegue su máxima eficacia, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad. Ahora bien, no es menos cierto que las exigencias procesales están establecidas por el legislador en garantía de los derechos de todas las partes intervinientes en el proceso y que -como recuerda la STC 60/2017, entre otras en el mismo sentido- " *no se vulnerará el derecho a la tutela judicial efectiva cuando no haya una actuación correcta y diligente del recurrente*".

Por ello, en atención a esta doctrina, cuando en el RCA 1964/2019, el Abogado del Estado se opuso al escrito de interposición de la parte entonces recurrente en términos prácticamente idénticos a los del presente recurso, la pretensión de inadmisión que formuló fue rechazada por este Tribunal en la STS nº. 984/2020 del siguiente modo:

"Antes de entrar a resolver sobre la cuestión planteada en el auto de admisión, procede señalar, en relación con las alegaciones del Abogado del Estado en el escrito de oposición, que si bien es cierto que la parte reproduce en el trámite de interposición del recurso el escrito de preparación no lo es menos que lo hace conscientemente, según resulta del encabezamiento del mismo, por lo que ha de estarse a su contenido en cuanto, contrariamente a lo que se sostiene en el escrito de oposición, señala las infracciones que imputa a la sentencia recurrida, razona sobre las mismas y formula la correspondiente solicitud de estimación del recurso de casación, con revocación de la sentencia recurrida y confirmación de la de instancia"

Sin embargo, a diferencia de aquel supuesto, en el caso que ahora enjuiciamos la parte recurrente no ha precisado las infracciones que imputa a la sentencia impugnada, ni ha expresado -directa o indirectamente- razonamiento alguno sobre las mismas. Por tanto, ni siquiera extremando las posibilidades interpretativas para dotar de la máxima efectividad posible al principio *pro actione*, podemos salvar tan absoluta ausencia de argumentos y motivos que sustenten la pretensión revocatoria de la parte recurrente.

En consecuencia, teniendo en cuenta que de la regulación del recurso de casación actualmente vigente se deduce inequívocamente la prevalencia que debe darse al *ius constitutionis* sobre el *ius litigatoris* o, dicho de otro modo, que el objetivo prioritario en este recurso es la creación de jurisprudencia y unificación de criterios, objetivo que prima sobre el concreto interés que tengan las partes en el asunto litigioso y, dado que la actitud procesal de la parte recurrente en casación ha impedido que esta Sala disponga ahora de elementos -fácticos y jurídicos- suficientes para poder enjuiciar si la sentencia impugnada debe ser o no revocada y, en definitiva, para justificar dicha revocación, consideramos que lo procedente y proporcionado a las circunstancias del caso es reiterar la doctrina jurisprudencial aludida con anterioridad, pero sin acoger la pretensión de la recurrente.

QUINTO.- Rechazo parcial de las pretensiones de la parte recurrida.



Como hemos dejado expuesto en el Antecedente de Hecho Sexto de esta sentencia, la Abogacía del Estado efectuó en su escrito de oposición las correspondientes alegaciones como fundamento de las pretensiones que sostiene, señalando -en esencia y por lo que ahora interesa- al respecto:

(i) Que en el trámite del escrito de interposición se ha vuelto a presentar el escrito de preparación, por lo que procede declarar desierto el recurso, con devolución de actuaciones o, en su defecto, la inadmisión.

(ii) Que, en todo caso, procedería la desestimación, por no combatir el escrito de interposición los argumentos de la resolución impugnada.

Pues bien, de los datos expuestos se deduce con claridad que las dos primeras pretensiones formuladas por la Abogacía del Estado deben ser rechazadas:

(i) La pretensión de que se declare desierto el recurso porque, aun con los defectos que hemos apreciado en el escrito de interposición, éste fue físicamente presentado, lo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 92.2 LJCA, excluye la posibilidad de acoger la mencionada pretensión.

(ii) La pretensión de inadmisión del recurso, por estar expresamente excluida su formulación en este caso conforme a lo dispuesto en el último inciso del artículo 92.5 LJCA.

En consecuencia, una vez rechazadas las dos primeras pretensiones formuladas por la Abogacía del Estado, sólo resta acoger la tercera -referida a la desestimación del recurso- conforme a las consideraciones efectuadas en el Fundamento precedente.

SEXTO.- Conclusiones y costas.

A la vista de lo razonado en los precedentes Fundamentos, alcanzamos las siguientes conclusiones:

1) Debemos reiterar la doctrina jurisprudencial sentada en nuestras SSTS nº 984/2020 y 1.488/2020, a la que nos hemos referido en los Fundamentos Segundo y Tercero de esta sentencia.

2) Debemos rechazar las pretensiones de la parte recurrida de que se declare desierto el recurso y de que se declare la inadmisión del recurso.

3) Debemos acoger la tercera de las pretensiones formuladas por la parte recurrida y, en consecuencia, debemos declarar no haber lugar y desestimar el recurso.

4) Conforme a lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.3 de la LJCA, respecto de las costas del presente recurso de casación cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse que ninguna de ellas haya actuado con mala fe o temeridad; y, respecto de las de instancia, visto el sentido de la doctrina jurisprudencial que ahora reiteramos, y, en línea con lo razonado al respecto en nuestras SSTS nº 156/2020 y 336/2020, entre otras, no procede efectuar especial imposición a ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

1.- Reiterar la doctrina jurisprudencial sentada en nuestras SSTS nº 984/2020 y 1.488/2020, a la que nos hemos referido en los Fundamentos Segundo y Tercero de esta sentencia.

2.- Rechazar las pretensiones de la parte recurrida de que se declare desierto el recurso y de que se declare la inadmisión del recurso.

3.- Declarar no haber lugar y, en consecuencia, desestimar el recurso de casación n.º 7846/2019 interpuesto por D.ª Soledad contra la sentencia de 17 de septiembre de 2019 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el recurso de apelación n.º 25/2019.

4.- Imponer las costas conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.