

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia 984/2020 de 13 Jul. 2020, Rec. 1964/2019

Ponente: Herrero Pina, Octavio Juan

Ponente: Herrero Pina, Octavio Juan.

LA LEY 75724/2020

ECLI: *ES:TS:2020:2394*

Establece doctrina

Doctrina esencial

Residencia temporal y trabajo. Renovación de autorizaciones.

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.

INTERÉS CASACIONAL. EXTRANJERÍA. Renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo. Interpretación del concepto prestación económica asistencial, entendida como aquella que trata de garantizar la integración del interesado en la sociedad y evita su exclusión social. La renta de garantía de ingresos es una prestación asistencial en cuanto proporciona medios para hacer frente a las necesidades básicas y a los gastos derivados de un proceso de inclusión social. Por ello, su percepción durante la vigencia de la autorización, garantiza al interesado la renovación de la autorización de residencia temporal y trabajo.

El TS estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia del TSJ País Vasco, que denegó la renovación de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, sentencia de apelación que se casa y anula, confirmándose la de instancia.

**A Favor: ADMINISTRADO.
En Contra: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.**

T R I B U N A L S U P R E M O

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 984/2020

Fecha de sentencia: 13/07/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1964/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 07/07/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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: MSP

Nota:

R. CASACION núm.: 1964/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 984/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D^a. Inés Huerta Garicano

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D^a. Ángeles Huet de Sande

En Madrid, a 13 de julio de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 1964/2019, interpuesto por D. Ricardo, representado por la procuradora D.^a Diana Higuera Piñero y defendido por la letrada D.^a Amparo Banqueri Cañete de Córdoba, contra la sentencia de 22 de marzo de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que estima el recurso de apelación 92/2018, interpuesto contra la sentencia de 29 de septiembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de San Sebastián en el procedimiento abreviado 501/2016, que tiene por objeto la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Guipúzcoa de 13 de octubre de 2016, que confirma en reposición la de 14 de julio de 2016, que declaró extinguida la vigencia de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, así como la resolución de 14 de julio de 2016 que deniega la renovación de dicha autorización. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Octavio Juan Herrero Pina.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por resolución de la Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa de 14 de julio de 2016 se declaró extinguida la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales (arraigo con autorización para trabajar), que le había sido concedida a D. Ricardo con fecha 3 de diciembre de

2014 (con efectos de 23-5-2014 a 22-5-2016), señalando como causa de extinción la prevista en el art. 162.2.b) y 162.c) del Reglamento de la Ley 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por desaparición de las circunstancias para su concesión y/o cuando se compruebe la inexactitud grave de las alegaciones formuladas o de la documentación aportada por el titular para obtener dicha autorización de residencia, lo que se produce en este caso, cuando reiteradamente se falsea la situación económica del negocio a fin de obtener la autorización solicitada y una vez obtenida despedirle por cierre a los dos meses. Dicha resolución fue confirmada en reposición por la de 13 de octubre de 2016, señalando que la autorización se le denegó por insolvencia del empleador y, en reposición, insistió en su solvencia en su último escrito de 26 de noviembre de 2014, obteniendo la autorización el 3 de diciembre de 2014 y le da de baja el 31 de enero de 2015, según dice literalmente "por falta de rentabilidad del locutorio donde prestaba sus servicios".

Por otra parte y por resolución de la misma Subdelegación del Gobierno de 14 de julio de 2016 se le deniega la renovación de la autorización de residencia y trabajo.

Interpuesto recurso contencioso administrativo, se dicta sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de San Sebastián de 29 de septiembre de 2017, que en cuanto a la resolución de 13 de octubre de 2016, relativa a la extinción de la autorización, acoge el criterio de la sentencia del TSJ del País Vasco de 21 de octubre de 2015, en el sentido que la Administración únicamente podría haber hecho uso legítimo de su potestad extintiva reconocida en la norma, dentro del plazo de vigencia de la autorización inicial, cuando fuera incontrovertido que el beneficiario no podría cumplir ya los requisitos que el Real Decreto 557/2011 establece para acceder a la renovación, y concluye que en este caso, a la fecha 5 de mayo de 2016, en consecuencia durante la vigencia de la autorización concedida, el recurrente era titular de la Renta de Garantía de Ingresos otorgada por Lambide, con lo que el recurrente pudiera cumplir el requisito para la renovación de la autorización previsto en el art. 71.2.d) del Real Decreto 557/2011, al encontrarse en alguna de las situaciones previstas en el art. 38.6.b) de la Ley Orgánica 4/2000. Por lo que a la fecha de declarar la extinción de la autorización por las causas previstas en el art. 162.2.b) y c) del referido Reglamento, no era incontrovertible que el recurrente no pudiera cumplir ya con los requisitos exigidos para la renovación de la autorización, por lo que estima el recurso y anula las resoluciones que acuerdan la extinción de la autorización.

Y por otra parte, alegándose en la resolución de 14 de julio de 2016, como único fundamento para denegar la renovación de la autorización interesada por el recurrente, resultar carente de fundamento la modificación (sic) de una autorización que no existía, y habiéndose anulado dicha extinción, resulta igualmente no ajustada a derecho esta denegación de la renovación, por lo que acuerda la anulación de la resolución de 14 de julio de 2016 denegatoria de la renovación de la autorización, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior para que se valore por parte de la Administración sobre la solicitud de renovación.

Por el Abogado del Estado se interpone recurso de apelación en el que mantiene que concurre la causa de extinción ya que a los dos meses de la concesión de la autorización, desaparece el contrato.

La Sala de apelación señala que cuando la Administración decidió extinguir la autorización ya había transcurrido su tiempo de vigencia y que, de acuerdo con el criterio mantenido en otras sentencias, no resulta procedente la extinción de la autorización concedida si la Administración no hizo uso de esta potestad dentro del plazo de vigencia de la misma. Y en cuanto al examen de la concurrencia de los requisitos para la renovación, ante la apreciación en la sentencia de instancia del hecho que el interesado percibió durante la vigencia de la autorización la renta de garantía de ingresos de Lambide, que pudiera tener el carácter de prestación económica asistencial destinada a lograr su inserción social o laboral, entiende la Sala que ello significa que no se ha acreditado en el momento exigido en la normativa que, la ayuda que percibe tiene cabida en el concepto de prestaciones orientadas a la inserción o integración socio-laboral, por lo que no cumpliéndose uno de los

supuestos de renovación de la autorización de residencia, podía la Administración, como lo hizo, declarar su extinción. Por lo que estima la apelación y desestima el recurso contencioso-administrativo formulado contra las resoluciones de 13 de octubre de 2016 y las dos de 14 de julio de 2016.

SEGUNDO.- Una vez notificada la sentencia, por la representación procesal D. Ricardo se presentó escrito de preparación de recurso de casación, en los términos previstos en el art. 89 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1015, que se tuvo por preparado por auto de 21 de febrero de 2019, ordenando el emplazamiento de las partes ante esta Sala de Tribunal Supremo, con remisión de los autos y de expediente administrativo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, por la Sección Primera de esta Sala se dictó auto de 12 de noviembre de 2019 admitiendo el recurso de casación preparado, al apreciar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y declarando que la cuestión planteada en el recurso, que 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 identifican 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, el artículo 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.d) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

CUARTO.- Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito, reproduciendo el de preparación, solicitando la revocación de la sentencia recurrida y la confirmación de la de instancia en todos sus pronunciamientos.

QUINTO.- Dado traslado para oposición a la parte recurrida, se presentó el correspondiente escrito, manteniendo el criterio de la sentencia recurrida y solicitando su confirmación.

SEXTO.- Por providencia de 18 de mayo de 2020, no considerándose necesaria la celebración de vista, se señaló para votación y fallo el día 7 de julio de 2020, fecha en la tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En trámite de interposición la parte viene a reproducir el escrito de preparación alegando, frente al criterio de la sentencia recurrida, que el recurrente es beneficiario de una prestación económica asistencial de carácter público orientada a su reinserción, como es la Renta de Garantía de Ingresos contemplada en la Ley Vasca 18/2008 para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, lo que de conformidad con el art. 71.2.d) del R.D. 557/2011 posibilitaría la renovación de la autorización de residencia, por lo que la sentencia recurrida contradice la interpretación de las normas efectuada en las sentencias del TSJ del País Vasco de 24-5-2017 (rec.833/16) y 10-10-2017 (rec. 1038/16), señalando el diferente criterio seguido al efecto entre la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ del País Vasco, para la que la percepción de la RGI resulta acreditativa de una prestación para obtener la inserción socio-laboral, y la Sección 3ª exige para acreditar esa finalidad de reinserción socio-laboral la necesidad de acreditar la previa firma de un convenio de integración en lambide, posición esta que la parte entiende contraria a la propia normativa de la RGI, concretamente los arts. 14 y 15 de la referida Ley 18/2008.

Frente a ello, el Abogado del Estado alega que no se ha presentado escrito de interposición sino que se ha vuelto a presentar escrito de preparación, por lo que no se han combatido los argumentos de la sentencia. Que la cuestión de interés casacional no ha sido apreciada debidamente por el auto de admisión en cuanto, para averiguar el carácter de la prestación económica concedida, ha de atenderse a la interpretación del derecho autonómico, que corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia. Solicita que se declare desierto el recurso o, en su defecto, que el escrito de interposición no cumple los requisitos exigidos legalmente y confirme la sentencia impugnada.

SEGUNDO.- 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. Por otra parte, el auto de admisión plantea como cuestión de interés casacional las prestaciones que pueden considerarse como destinadas a lograr la reinserción social o laboral del extranjero a efectos de la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, señalando como normas que han de ser objeto de interpretación el artículo 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.d) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de manera que se mantiene en el ámbito de la interpretación de las normas estatales, lo que no impide que dicha interpretación se integre, cuando sea preciso al efecto, con la de aquellas normas autonómicas que resulte necesario examinar para la resolución del debate trabado en el recurso, como establece el art. 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

TERCERO.- Entrando en el examen de la cuestión que presenta interés casacional objetivo según el auto de admisión, relativa a la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo, conviene señalar que su planteamiento es consecuencia de la previa consideración en el sentido de que la Administración no puede acudir a la extinción de tales autorizaciones por las causas establecidas en el art. 162 del RD. 557/2011 de 20 de abril, cuando las mismas se haya extinguido por el transcurso del plazo de vigencia, como viene declarando esta Sala en sentencia de 18 de diciembre de 2019 (rec. 2521/19) en la que se reproduce la jurisprudencia existente, y en la de este mismo año de 15 de enero (rec.6078/18), según la cual, la facultad de la Administración para declarar extinguidas las autorizaciones temporales de residencia o de residencia y trabajo contemplada en el artículo 162.2 del Real Decreto 557/2011, debe ser ejercitada, (sic)

En esta situación se plantea el examen de la renovación de la autorización de residencia temporal y trabajo, por la causa prevista en el art. 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."

El precepto al que se remite establece: "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 art. 71.2 d) RD 557/11 conjuntamente a las letras b) y c) del art. 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 una interpretación amplia de las prestaciones asistenciales a que se refiere el precepto, que incluye no solo las que tienen por objeto facilitar la permanencia o incorporación al ámbito laboral sino todas aquellas que en alguna medida tratan de garantizar la integración del interesado en la sociedad y evitar su exclusión social.

Esa interpretación resulta de la propia expresión del precepto, en cuanto se refiere a las prestaciones asistenciales en su genérica finalidad de inserción social y laboral, con lo que se excluyen únicamente aquellas que atiendan otras finalidades concretas o específicas, circunstancia que, como tal excepción, habrá de justificarse en cada caso para rechazar la consideración de la prestación asistencial percibida como causa de renovación de la autorización.

CUARTO.- En consecuencia y dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión de este recurso, ha de entenderse, 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.

QUINTO.- La interpretación de las normas que se acaba de establecer conduce a la estimación de este recurso, en cuanto el recurrente percibía durante la vigencia de la autorización la Renta de Garantía de Ingresos a que se refiere la Ley autonómica 18/2008 de 23 de diciembre de Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social, que según el art. 3 reconoce un doble derecho: el derecho a acceder a medios económicos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, y el derecho a disfrutar de apoyos personalizados orientados a la inclusión social y laboral, señalando en el art. 6 que las prestaciones económicas integradas en el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos e Inclusión Social se clasifican en: prestaciones económicas de derecho y ayudas económicas subvencionales, incluyéndose entre las primeras la renta de garantía de ingresos, que podrá adoptar dos modalidades: renta básica para la inclusión y protección social y la renta complementaria de ingresos de trabajo. En congruencia con ello en el art. 11 define la renta de garantía de ingresos, en general, como "una prestación periódica de naturaleza económica, dirigida a las personas integradas en una unidad de convivencia que no disponga de ingresos suficientes para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social". Y posteriormente en el art. 14 define las dos modalidades antes indicadas en los siguientes términos:

"a) La renta básica para la inclusión y protección social es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a las personas que no dispongan de ingresos procedentes de rentas de trabajo y cuyo nivel mensual de ingresos no alcance el importe de la renta básica para la inclusión y protección social, resultando insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o laboral.

b) La renta complementaria de ingresos de trabajo es una prestación periódica, de naturaleza económica, dirigida a complementar el nivel de ingresos de las unidades de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuentan con un nivel mensual de ingresos que no alcanza el importe de la renta básica para la inclusión y protección social, y que resulta insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas de supervivencia como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o de mejora de la situación laboral. En la determinación de su cuantía, esta prestación se verá complementada, temporalmente, con una fórmula de estímulo al empleo, en los términos previstos en el artículo 20.3.b)."

En ambos casos se establece claramente la finalidad de 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 art. 38.6.c) de la Ley Orgánica 4/2000, en consecuencia y como se indica en la sentencia de instancia, ha de examinarse la renovación de la autorización de residencia del recurrente teniendo en cuenta la percepción de dicha renta de garantía de ingresos, sin que, acreditada su percepción, pueda rechazarse tal valoración, como se mantiene en la sentencia de apelación, por la falta de constancia del convenio al que, según el art. 15 de la Ley 18/2008 se vincula la concesión, pues no se discute en el pleito el reconocimiento y percepción de la prestación ni la regularidad de la misma.

En consecuencia, procede estimar el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de apelación, que se revoca, y confirmar la sentencia de instancia como se solicita por el recurrente.

SEXTO.- No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

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

Estimar el recurso de casación n.º 1964/2019, interpuesto por la representación procesal de D. Ricardo contra la sentencia de 22 de marzo de 2018 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que estima el recurso de apelación 92/2018, interpuesto contra la sentencia de 29 de septiembre de 2017 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de San Sebastián en el procedimiento abreviado 501/2016, que tiene por objeto la resolución de la Subdelegación del Gobierno de Guipúzcoa de 13 de octubre de 2016, que confirma en reposición la de 14 de julio de 2016, que declaró extinguida la vigencia de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, así como la resolución de 14 de julio de 2016 que deniega la renovación de dicha autorización, en consecuencia, casamos la sentencia de apelación y confirmamos la de instancia; con determinación sobre costas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho.

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

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Inés Huerta Garicano Francisco Javier Borrego Borrego M^a Angeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Octavio Juan Herrero Pina, estando la Sala celebrando audiencia pública lo que, como letrada de la Administración de Justicia, certifico.