

**EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DEL REINTEGRO  
DE PRESTACIONES INDEBIDAS EN EL ÁMBITO DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL (CONSIDERACIONES SOBRE  
EL REAL DECRETO 1506/2000)**

**Núm.  
42/2000**

**JOSÉ ANTONIO PANIZO ROBLES**

*Administrador Civil del Estado  
Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social*

**Extracto:**

**EN** el presente trabajo se pretende analizar el alcance del Real Decreto 1506/2000, de 1 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas (BOE de 5 de septiembre), así como su engarce con otros mecanismos existentes previamente. No se pretende analizar, con generalidad, el problema del reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas, puesto que el objeto del estudio se limita al procedimiento especial de exigencia de estas prestaciones cuando su exacción pueda llevarse a cabo de forma directa por la Entidad Gestora correspondiente.

---

## Sumario:

---

- I. Introducción.
  
- II. Consideraciones generales.
  1. La obligación del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.
  2. El presupuesto previo del reintegro: la revisión de oficio por las Entidades de la Seguridad Social de los actos declarativos de derecho a prestación de Seguridad Social.
  3. El alcance de la obligación de reintegro.
  
- III. El procedimiento especial de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.
  1. La aplicación general: el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero.
    - 1.1. Ámbito de aplicación.
    - 1.2. Dinámica del procedimiento.
    - 1.3. Importe de los descuentos.
  2. Las especialidades frente al procedimiento general.
    - 2.1. El reintegro de cantidades originadas por complementos a mínimos indebidamente percibidos: el Real Decreto 2664/1998.
  3. Una nueva ampliación de los plazos de devolución: el Real Decreto 1506/2000.

## I. INTRODUCCIÓN

En el Boletín Oficial del Estado, correspondiente al día 5 de septiembre de 2000, aparece publicado el Real Decreto 1506/2000, de 1 de septiembre, mediante el que se modifica parcialmente el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social, indebidamente percibidas, a través del cual se intenta dar solución, siquiera sea de forma parcial, a la problemática que puede derivarse en la exigencia de reintegro de los importes correspondientes a prestaciones indebidamente percibidas, en especial, en aquellos casos en que su exacción puede demandarse directamente por vía administrativa y que, por lo general, se desencadena a través del procedimiento administrativo especial, consistente en deducir la cuantía de lo adeudado de la prestación a que tiene derecho el interesado.

En estos casos y como consecuencia de la no aplicación del límite de inembargabilidad de determinados importes de pensión <sup>1</sup>, puede darse el caso de que el importe neto de la pensión, una vez practicado el correspondiente descuento, quede en una cuantía muy reducida, lo cual puede ser más problemático en los casos de menores ingresos de los interesados.

Para remediar esta situación, el Real Decreto 1506/2000 <sup>2</sup>, a través de una modificación parcial del procedimiento establecido con carácter general <sup>3</sup>, establece unas reglas particulares, con el objetivo de que, ante los casos señalados, el importe neto de la pensión a percibir por el interesado, en ningún caso caiga por debajo de lo que, de forma implícita, el marco protector de la Seguridad Social delimita como «mínimo de subsistencia», es decir, por debajo de la cuantía de la pensión de la Seguridad Social en la modalidad no contributiva.

---

<sup>1</sup> La no aplicación al procedimiento especial de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas de las cautelas y los límites previstos en los artículos 1.449 y 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil -LEC- (art. 607 en la nueva Ley 1/2000, de 7 enero, de Enjuiciamiento Civil) ha sido un tema que tras una polémica jurisprudencial y doctrinal, ya ha sido resuelta por el Tribunal Supremo a través de múltiples sentencias dictadas en recursos de casación para la unificación de doctrina, desde la STS, ud. de 14 de octubre de 1998, dictada en Sala General.

<sup>2</sup> El cual tiene como precedente el Real Decreto 2664/1998, de 11 de diciembre, sobre devolución de complementos por mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, indebidamente percibidos.

<sup>3</sup> El regulado en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero (en adelante, RGC).

En el presente trabajo se pretende analizar el alcance de la norma indicada, así como su engarce con otros mecanismos existentes previamente. No se pretende analizar, con generalidad, el problema del reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas<sup>4</sup>, puesto que el objeto del estudio se limita al procedimiento especial de exigencia de estas prestaciones, cuando, como se ha indicado, su exacción puede llevarse a cabo, de forma directa, por la entidad gestora correspondiente.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. La obligación del reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

El apartado 1 del artículo 45 de la Ley General de la Seguridad Social<sup>5</sup> (LGSS) impone la obligación de reintegrar las prestaciones que se hubiesen percibido de forma indebida, con independencia de la conducta observada por el interesado, ya que la misma no puede excluir la obligación de reintegro impuesta por la Ley. De esta forma, el reintegro procede en todo caso, al «*impli- car una obligación que nace de la simple antijuridicidad del cobro y de la transgresión de la norma que lo motiva*»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Sobre el tema del reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social, indebidamente percibidas, puede analizarse la cuidada y exhaustiva obra de VICENTE PALACIO, A.: *El reintegro de prestaciones de Seguridad Social indebidamente percibidas*, Aranzadi, Pamplona, 1998, así como las obras siguientes: ANGULO MARTÍNEZ, A.: «Comentarios al artículo 45 de la Ley General de la Seguridad Social» en MONEREO, J.L. (coord.) *Comentarios a la Ley General de la Seguridad Social*, Comares, Granada, 1999, Vol. I. págs. 533-549; CACHÓN VILLAR, P.: *El reintegro de prestaciones indebidamente percibidas*. La Ley 9 diciembre 1994; GARCÍA NINET, J.I.: «Sobre el reintegro de prestaciones indebidadas. Pensión incrementada con complementos de mínimos y concurrente con trabajo por cuenta ajena no declarado a la Entidad Gestora. Autotutela justificada de las Entidades Gestoras y derechos de los beneficiarios afectados. Consideraciones al hilo de la STS (Social) de 12 de julio de 1993». *Tribuna Social*. núm. 37. 1994. Págs 25 y ss.; GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El reintegro de prestaciones indebidadas». *Revista Española de Derecho de Trabajo*. núm. 79. 1996, págs. 871 y ss; JIMÉNEZ-ASENJO GÓMEZ, E.: «La revisión de oficio en relación con el reintegro de prestaciones indebidadas en materia de Seguridad Social». *Tribuna Social*, núm. 52, abril, 1995, págs. 39 a 47; MARTÍNEZ LUCAS, J.A.: «Procedimiento para el reintegro de las prestaciones de la Seguridad Social indebidamente percibidas». *La Ley* 13 marzo 1996; MOLINA NAVARRETE, C.: «Principio general de la buena fe y la obligación de reintegrar las prestaciones sociales indebidadas». *Actualidad Laboral*. núm. 44, págs. 1091 a 1106; ORDEIG FOS, J.M.: «Seguridad Social. Revisión de los actos declarativos de derecho y reintegro de prestaciones. Especialidades en desempleo». *Actualidad Laboral*. T. II. 1994, págs. 35 y ss.; RON LATAS, R.P.: «El reintegro de las prestaciones indebidadas». Cap. VI.III de su obra *La incompatibilidad de pensiones en el sistema español de Seguridad Social*; ROMERO DE BUSTILLO, S.: *Facultades revisorias y/o de sus respectivas cuantías por parte de las entidades gestoras. La devolución de lo indebidamente percibido*, Civitas, núm. 66, julio/agosto, 1994. Págs. 533-559; TOSCANI GIMENEZ, D.: «El reintegro de prestaciones indebidamente percibidas tras el apartado tercero del artículo 45 de la LGSS». *Aranzadi Social*, núm. 2. 1998. Págs. 315-331; VECIANA BATTLE, R.: «El reintegro de prestaciones por desempleo por percepción indebida ante la jurisdicción». *Revista Jurídica de Cataluña*. núm. 2, 1994. Págs. 171-177.

<sup>5</sup> Texto Refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

<sup>6</sup> Como ya señaló el extinguido Tribunal Central de Trabajo, en sus STCT de 8 de marzo de 1976 ó 24 de enero de 1989.

Esta obligación de reintegrar lo indebidamente percibido, en relación con las prestaciones de Seguridad Social, tiene unas connotaciones parecidas al cuasi-contrato del cobro de lo indebido, regulado en los artículos 1895 y siguientes del Código Civil (Cc), conforme al cual «*cuan-do se recibe alguna cosa que no había derecho a cobrar y que por error ha sido indebidamente entregada, surge la obligación de restituirla*». Es decir, que basta con que se origine un pago sin causa, para que nazca la obligación de restituir, sin que pueda considerarse que en tales supues-tos exista una *causa donandi*, ni ninguna otra causa relevante, que exima de la obligación de rein-tegro.

La obligación de reintegro puede derivar de un acto extintivo o de un acto suspensivo de una prestación por circunstancias sobrevenidas o a través de un acto -administrativo o judicial- por el que, en cada caso, se declare la ineficacia o nulidad, o se revise en su contenido el acuer-do administrativo inicial por el que fue reconocida la prestación.

## **2. El presupuesto previo del reintegro: la revisión de oficio por las Entidades de la Seguridad Social de los actos declarativos de derecho a prestación de Seguridad Social.**

Hasta la reforma de 1990 y a la vista del contenido del entonces artículo 56 LGSS <sup>7</sup>, los tribunales venían entendiendo que solamente el orden jurisdiccional social podía imponer la obli-gación de reintegro a los particulares, puesto que, apoyándose en la doctrina de irrevocabilidad de los actos propios, fue doctrina constante y reiterada que el reintegro impuesto por las entida-des gestoras implicaba que se convirtiesen en «*árbitro del caso actuando en vía de autotutela, imponiendo un acto lesivo para el beneficiario que sólo, en caso de conflicto, pueden establecer los tribunales*» <sup>8</sup>.

Este panorama se modifica en 1990 <sup>9</sup>, puesto que ya, la Base 25.<sup>a</sup>4 de la Ley 7/1989, de Bases de Procedimiento Laboral, estableció que se «*regulará la revisión, en vía judicial, de los actos declarativos de derecho de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social*», mandato que fue recogido en el artículo 145 de la Ley de Procedimiento Laboral. <sup>10</sup>

<sup>7</sup> Actualmente, artículo 45 LGSS.

<sup>8</sup> Entre otras, *vid.* SSTCT de 5 de mayo de 1984 ó 11 de junio de 1987. La imposibilidad de revisar, en vía administra-tiva, de los actos propios alcanzaba también a los actos nulos de pleno derecho (*Vid.* STS 17 de noviembre de 1986).

<sup>9</sup> Aunque ya existían precedentes, como puede ser el caso de la Circular de la Delegación General de Mutualidades Laborales núm. 134/1976, de 6 de diciembre (de la que se hace eco ROMERO DE BUSTILLO en su obra *Facultades revi-sorias... op. cit.* págs. 533). Un análisis de la situación anterior a la reforma de 1990 en MARQUEZ PRIETO, A.: *El pro-ceso de Seguridad Social y la reducción de los privilegios administrativos*. Comares, Granada, 1999, pág. 133 y ss.

<sup>10</sup> El actual artículo 145 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/995, de 7 de abril (TRLPL) recoge el contenido del anterior artículo 144 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto-Legislativo 521/1990, de 27 de abril.

Frente a lo que establece la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP) sobre la distinción entre los actos administrativos nulos y anulables, así como respecto de la declaración administrativa de nulidad, o la posibilidad de revisar los actos anulables <sup>11</sup>, la ley rituarial laboral no prevé tal distinción, puesto que la misma establece un régimen único para todos ellos, de modo que, en principio, incluso los actos nulos de pleno derecho precisan, para su revisión, de la oportuna demanda ante la jurisdicción social <sup>12</sup>, ya que, en materia de prestaciones de Seguridad Social, la revisión de oficio no se rige por la LRJAP, sino por el TRLPL, como declara de forma expresa la disposición adicional 6.ª de la primera.

Ahora bien, frente a esa fuerte limitación que tienen los Organismos que gestionan prestaciones de Seguridad Social para la rectificación de sus actos, el propio TRLPL prevé unos supuestos en los que le es posible al Organismo gestor <sup>13</sup> revisar <sup>14</sup>, por sí mismo y sin tener que acudir forzosamente a la jurisdicción social, dichos actos, como son:

El artículo 145 TRLPL establece de forma expresa lo siguiente:

«1. Las entidades gestoras o los servicios comunes no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derecho en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido.

2. Se exceptúan de lo dispuesto en el número anterior la rectificación de los errores materiales o de hecho y los aritméticos, así como las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario.

3. La acción de revisión a que se refiere el número uno prescribirá a los cinco años.

4. La sentencia que decida la revisión del acto impugnado será inmediatamente ejecutiva».

Vid. ALONSO OLEA, M. y MIÑAMBRES PUIG, C.: *Derecho procesal del Trabajo*, Madrid, 1997, págs. 183 y 184.

<sup>11</sup> Vid. el contenido de los artículos 62 y 103 de la Ley 30/1992.

<sup>12</sup> En esta cuestión, vid. la STS, ud, 15 de noviembre de 1999, mediante la que se resuelve un recurso de casación para la unificación de doctrina, originado por una demanda de la entidad gestora, a través de la cual se instaba la declaración de nulidad radical de una pensión, reconocida en su día, sin la correspondiente y necesaria cotización, aunque hubiesen transcurrido más de 5 años desde el momento inicial de reconocimiento de la pensión.

El TS declara que, en materia de revisión de prestaciones de Seguridad Social, no resulta de aplicación la Ley 30/1992, sino el TRLPL, en cuyo artículo 145 no se prevé la distinción entre actos nulos y actos anulables, sino únicamente entre los casos en que es posible la rectificación por la gestora, mediante el mecanismo de la autotutela -art. 145.2- y aquellos cuya revisión tiene como único cauce la intervención judicial. Una vez que el acto a revisar queda fuera de las rectificaciones administrativas, la ley procesal no efectúa distinción entre nulidad y anulabilidad, por lo que no procede instar la revisión de un acto declarativo de derecho (reconocimiento de la pensión), una vez que haya transcurrido el plazo de 5 años desde su reconocimiento.

<sup>13</sup> El artículo 144 TRLPL se refiere a las entidades gestoras y a los servicios comunes, por lo que surge la duda de si la posibilidad de rectificación afecta también a los actos dictados por las Mutuas. Algunos autores entienden que las rectificaciones a que alude el mencionado artículo 145 también pueden ser hechas por las Mutuas en aquellas materias en que tengan capacidad de resolución. Vid. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*, Civitas, Madrid, 1998, pág. 462.

<sup>14</sup> Como señala MÁRQUEZ PRIETO, A.: *El proceso ...*, op. cit., pág. 135 «mientras para las Administraciones Públicas en general los actos declarativos de derecho constituyen la excepción al privilegio de la autotutela... para los Organismos de la Seguridad Social, la imposibilidad de revisar los actos declarativos de derecho es la regla general.».

- La rectificación de errores materiales o de hecho o los aritméticos <sup>15</sup>, y
- Las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones de lo beneficiarios.

El primer supuesto (la revisión de errores o de hecho, así como los de naturaleza aritmética) tiene una larga tradición y, en el ámbito administrativo, tiene su correspondencia en el artículo 105.2 LPR-JAP <sup>16</sup>. Por lo que respecta al segundo de los casos en que procede la revisión de oficio (las motivadas por omisiones o inexactitudes en las declaraciones), tiene su fundamento en permitir a la Administración salvar el error padecido, como consecuencia del incumplimiento, por parte del beneficiario de la prestación, de sus deberes de veracidad, lo que permite al artículo 145 TRLPL actuar como corrector del rigor general, con el que el TRLPL trata a la Administración de la Seguridad Social <sup>17</sup>.

Ahora bien, las facultades de la Administración para revisar de oficio su actos declarativos de derecho, sin tener que acudir a la jurisdicción social, no se limitan a los casos previstos en el mencionado artículo 145, sino que existen otros supuestos excepcionales, como son:

- a) Cuando una norma con rango bastante autorice la revocación de oficio. Tal hecho acontece, por ejemplo, respecto de las prestaciones por desempleo, ya que el Organismo gestor -Instituto Nacional de Empleo- tiene facultades para exigir el reintegro de las prestaciones indebidas (art. 227 LGSS), o respecto de la revalorización de las pensiones (conforme establecen, con carácter anual, las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado <sup>18</sup> y, en desarrollo y aplicación de las mismas, los Reales Decretos sobre revalorización de las pensiones de la Seguridad Social. <sup>19</sup>

<sup>15</sup> Para la jurisprudencia -por ejemplo, STS de 13 de octubre de 1994-, la revisión contemplada en el artículo 145 TRLPL, fundada en el error ha de tener una serie de características, como son, entre otras, que aquél debe ser independiente de cualquier opinión, valoración o interpretación; tiene que ceñirse a los supuestos en que el propio acto administrativo o excepcionalmente el expediente revelen una equivocación manifiesta y evidente por sí misma; debe afectar a los elementos accidentales del acto, sin proyectarse sobre su contenido fundamental y, en consecuencia, ha de conservar los efectos del acto, sin implicar una revocación del mismo, de manera que el acto subsista, una vez corregido el error.

Por ello, no cabe la rectificación de la interpretación normativa, por ello si, una vez reconocida la prestación, la entidad gestora la considera indebida, debe acudir al juez, al no tratarse de una rectificación amparada por el artículo 145 TRLPL.

<sup>16</sup> Cuyo texto, a su vez, y como ha señalado la doctrina no hace sino recoger lo establecido en el artículo 1266 C.c., a cuyo tenor «el simple error de cuenta solo dará lugar a su corrección». Vid. JIMÉNEZ-ASENJO, E.: *La revisión de oficio ... op. cit.* pág. 42.

<sup>17</sup> Como pone de manifiesto DELGADO SAINZ, F.J. en «La modalidad procesal de la Seguridad Social». *Actualidad Laboral*, núm. 33, septiembre, 1992. Para la doctrina, esta excepción debe ser interpretada de forma restrictiva, puesto que una aplicación extensiva podría colocar a los beneficiarios en una situación de indefensión (vid. BAYLOS CRUZ, A., CRUZ VILLALÓN, J. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.F.: *Instituciones de Derecho Procesal Laboral*. Madrid, 1995, pág. 386)

<sup>18</sup> No obstante, en un primer momento, la jurisprudencia se mostró contraria a considerar que la concurrencia de pensiones, en los términos previstos en las Leyes de Presupuestos, propiciaba sin más la revisión de oficio por parte de la Administración de la Seguridad Social. Vid., sobre el particular, PADILLA CARBALLADA, J.: «Los límites de la potestad de autotutela del Instituto Nacional de la Seguridad Social». *Consell Obert*, núm. 102, diciembre 1996, pág. 5 y ss.

<sup>19</sup> Para el ejercicio 2000, vid. los artículos 40 y 43 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 y la disposición adicional 4.ª del R.D. 2064/1999, de 30 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones de la Seguridad Social para el año 2000.

- b) Cuando, una vez reconocido el derecho a la prestación o a la situación jurídica determinada, hayan sucedido otros hechos que impliquen una modificación o una extinción; en estos casos, la doctrina<sup>20</sup> entiende que no nos encontramos ante un supuesto de revisión, sino una alteración en el régimen del disfrute del derecho por aplicación de una norma. En tales casos, existen facultades de autotutela y extinción de la prestación o la situación jurídica<sup>21</sup>.

Dado que la entidad gestora puede, en determinados supuestos, proceder a la revisión de la prestación reconocida, suprimiendo el importe reconocido o determinando otra cuantía, surge la duda si la misma también está facultada para exigir el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas. Respecto a esta cuestión, en unos primeros momentos, se distinguió entre la facultad de la gestora para revisar la prestación (la cual era válida, si se desarrollaba por los cauces previstos en el art. 145.2 TRLPL) y la exigencia del reintegro de lo, en su caso, indebidamente percibido, actuación que correspondía en exclusiva a los jueces y tribunales<sup>22</sup>. Sin embargo, esta tesis va a ser modificada sustancialmente<sup>23</sup>, ya que el Tribunal Supremo entiende que diferenciar de una parte la revisión y por otra el reintegro carece de fundamento e infringe la doctrina de los actos propios «*aceptada por el legislador que la ha incorporado al artículo 144.2» LPL*<sup>24</sup>.

### 3. El alcance de la obligación de reintegro.

Cualquiera que sea la forma en que se determine la exigencia del reintegro -por la vía de la jurisdicción o por medio de las facultades de autotutela-, la misma queda sometida a un determinado plazo de prescripción, si bien este último aspecto no ha sido pacífico hasta la reforma de 1998,

<sup>20</sup> JIMÉNEZ-ASENJO, E.: *La revisión .... op. cit.* pág. 42

<sup>21</sup> Estos supuestos se dan, por ejemplo, en los casos de alta médica por curación de una Incapacidad Temporal (art. 11 de la Orden de 13 de octubre de 1967); revisión de una incapacidad permanente por agravación o mejoría (arts. 17 y ss. de la Orden de 18 de enero de 1996, por la que se desarrolla el Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio); ó modificación de la cuantía de la pensión reconocida o revalorizada, por aplicación de los topes máximos de percepción de pensión pública (arts. 40 y 43 de la Ley 54/1999) etc.

<sup>22</sup> Valgan como ejemplo de esta tesis, las SSTS de 10 de febrero y 21 de octubre, ambas de 1997. En ellas, se afirma que si bien el INSS está facultado para llevar a cabo de oficio la acomodación de la cuantía de la pensión que él abona a los límites máximos fijados en las Leyes de Presupuestos, «*ello no significa, de ningún modo, que dicha entidad gestora tenga idénticas facultades en lo que atañe al reintegro de las cantidades indebidamente cobradas por tal causa por el pensionista de que se trate, puesto que, en lo que se refiere a ese reintegro, tal organismo no puede, en principio, exigirlo de forma imperativa, sino que está obligado a formular ante los Tribunales de Justicia la pertinente demanda en solicitud de que le devuelvan las cantidades*».

Un criterio semejante se contiene en el estudio de ORDEIG FOS, J.M.: «Reintegro de prestaciones indebidas. Orden jurisdiccional competente. El artículo 144 LPL y el principio de respeto a los actos propios». *Cuadernos del Poder Judicial (CGPJ)*. 1993.

<sup>23</sup> Aunque existe ya este criterio en la STS de 9 de mayo de 1988, se inicia el cambio de criterio desde la sentencia del TS, ud. de 7 de mayo de 1992, seguida por SSTS de 11 de noviembre de 1993 y 10, 7 y 23 de noviembre de 1995, 6 de julio y 21 de diciembre ambas de 1998; 19 y 26 de enero, 16 de abril, 27 de julio y 10 de diciembre, todas ellas de 1999.

<sup>24</sup> En la actualidad, artículo 145.2 TRLPL.

teniendo en cuenta que, hasta aquélla, la legislación de la Seguridad Social no fijaba un plazo de la misma <sup>25</sup>, por lo que tanto la doctrina, como la jurisprudencia se veían obligados a rellenar la laguna legal a través de distintas vías <sup>26</sup>, mediante el recurso de la analogía, en virtud del cual se precisó, con carácter general, el plazo de prescripción de cinco años, tanto por la aplicación del artículo 1966 Cc., relacionado con el pago de las prestaciones periódicas, así como en relación con el artículo 43.1 LGSS (anterior 54.1), referido al derecho al reconocimiento de prestaciones <sup>27</sup>.

Frente a este criterio general <sup>28</sup>, la jurisprudencia venía aplicando una serie de excepciones, concretados en la delimitación del límite temporal de reintegro de 3 meses, como son:

- Uno de ellos, de práctica aceptación, consistía en los casos de incompatibilidad entre prestaciones de Seguridad Social y rentas de trabajo, cuando la percepción indebida nace como consecuencia de una legalidad anterior distinta o de un cambio en la interpretación general de diferentes normas <sup>29</sup>.
- Otros en que se considera la actuación del interesado (al suministrar la información requerida) y de la entidad gestora en no demorar el ejercicio de la pretensión de reintegro <sup>30</sup>.

<sup>25</sup> El artículo 45.1. LGSS -hasta la reforma que se opera el 1 de enero de 1998-, al igual que lo hacía el artículo 56 de la Ley General de la Seguridad Social, de 1974, únicamente se limitaba a establecer la obligación de reintegro por parte de las personas que hubiesen percibido prestaciones de la Seguridad Social, de forma indebida, así como, en su caso, de quienes hubiesen colaborado a hacer posible la percepción de la prestación indebida, los cuales, salvo buena fe probada, respondían subsidiariamente de la obligación de reintegro.

<sup>26</sup> En el derecho positivo de la Seguridad Social -artículo 34. e) de la Orden del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrollaba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, que reproducía el artículo 37.1. de la OM de 23 de octubre de 1986- ya se preveía un plazo quinquenal de prescripción de las deudas con la Seguridad Social originadas por su percepción indebida.

No obstante, esta referencia normativa fue considerada insuficiente por la doctrina, dada la insuficiencia de rango normativo. Esta misma crítica fue puesta de manifiesto por la jurisprudencia, ya que el rango de la OM de 23 de octubre de 1986 «... no es bastante para zanjar de manera incuestionable este aspecto normativo». (STS. de 12 de febrero de 1992).

<sup>27</sup> Vid. STS 12 de febrero de 1992. Un análisis de la compleja evolución jurisprudencial seguida en el plazo de reintegro de las cantidades por prestaciones indebidas, anterior a la reforma de 1998, puede analizarse en ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: *Instituciones de Seguridad Social*. Civitas. 15.ª, pág. 450 y ss.

<sup>28</sup> Contenido en una multiplicidad de sentencias del TS, todas ellas dictadas en recursos de casación para la unificación de doctrina, como son las de 12 de febrero, 18 de marzo y 22 de junio, de 1992; 11 de febrero, 14 de mayo, 21 de julio y 10 y 17 de octubre, de 1994; 6 de febrero, 3 de mayo, 5 de junio, 30 de octubre ó 14 de noviembre de 1995; 19 de febrero, 18 de mayo, 17 de septiembre, 25 y 28 de octubre y 22 de noviembre, de 1996 ó 28 de enero, 2 de junio, 6 de julio, 23 de octubre y 3 de noviembre, todas ellas de 1998.

<sup>29</sup> Vid. SSTS 30 de septiembre, 8, 11, 12 y 24 de octubre, 30 de noviembre y 5, 11, 16, 20 y 23 de diciembre, todas ellas de 1996; 14 y 17 de enero, 10 de marzo, 29 de mayo, 23 de junio y 20 de diciembre de 1997 ó 12 de mayo de 1998.

<sup>30</sup> SSTS 15 de noviembre de 1991, 22 de julio de 1991, 5 y 30 de octubre de 1992 y 21 de julio de 1994.

Va a ser el principio de colaboración del administrado y la buena fe en su actuación la que va a provocar más problemas, puesto que si bien en unos primeros momentos se aplica con cierto rigorismo <sup>31</sup>, posteriormente y, en particular, tras la sentencia de 24 de septiembre de 1996, se flexibiliza la aplicación de los criterios excepcionales a la prescripción quinquenal, excluyendo la misma en todos aquellos casos en que la aplicación de los 5 años resultase contraria a las reglas de la equidad <sup>32</sup>.

La doctrina derivada de los pronunciamientos reiterados del Tribunal Supremo fue recogida en los criterios administrativos de la entidad gestora <sup>33</sup>.

La laguna legal fue completada por la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, cuyo artículo 37 da nueva redacción al apartado 3 del artículo 45 LGSS, mediante la cual se establece: <sup>34</sup>

- a) Un plazo quinquenal de prescripción en la obligación de devolver las prestaciones indebidamente percibidas (*«la obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cinco años»*);
- b) El cómputo de dicho plazo (*«... contados (los cinco años) a partir de la fecha de su cobro o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución...»*) y
- c) La aplicación del plazo en cualquier supuesto (ya que el mismo se aplicará *«... con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora»*).

La nueva redacción ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina <sup>35</sup>, poniéndose el acento en la conveniencia de combinar el plazo de prescripción con la conducta del beneficiario, de modo que la misma determine la forma de cómputo del indicado plazo <sup>36</sup>.

<sup>31</sup> SSTs 11 de febrero y 10 de noviembre, ambas de 1994 ó 6 y 8 de febrero de 1995.

<sup>32</sup> SSTs. 14 de mayo y 24 de septiembre de 1996.

<sup>33</sup> Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 21 de febrero de 1997.

<sup>34</sup> Un análisis de la modificación de la Ley 66/1997 en PANIZO ROBLES, J.A.: «Novedades en materia de Seguridad Social incluidas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1998». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Estudios Financieros. núm. 180. Marzo 1998.

<sup>35</sup> Vid. entre otros TOSCANI GIMÉNEZ, D.: *El reintegro de prestaciones ... op. cit.*

<sup>36</sup> De esta forma, cuando los beneficiarios hayan cumplido sus obligaciones informativas, puede entenderse que la gestora estaba en condiciones de ejercitar la correspondiente acción, desde el momento en que se produjo, y no desde la fecha en que la gestora conoció de la percepción indebida o se puede ejercitar la acción respectiva.

Por último, el artículo 24 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modifica de nuevo el plazo de reintegro de las prestaciones indebidas, situándolo en 4 años, frente a los cinco anteriores, manteniéndose los demás supuestos contenidos en el artículo 45.3 TRLPL <sup>37</sup>.

### III. EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE REINTEGRO DE LAS PRESTACIONES INDEBIDAMENTE PERCIBIDAS

#### 1. La aplicación general: el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero.

Una vez que se ha determinado la existencia de una prestación indebidamente percibida, y el correspondiente reintegro, la forma de hacerlo efectivo viene condicionada por la vía seguida en la declaración de la prestación indebida, del siguiente modo:

- a) Si los reintegros están declarados en una resolución judicial, los mismos se llevarán a cabo en la forma establecida en aquella <sup>38</sup> y, en defecto de su cumplimiento voluntario, habrá de instarse la ejecución judicial de la misma. Es decir, que se abre una fase de cumplimiento voluntario, cuya ausencia legitima a la entidad gestora para instar la ejecución.
- b) Si los reintegros están declarados por resolución de la entidad gestora, existe un procedimiento general <sup>39</sup>, que parte de la propia resolución, la cual, una vez definitiva, se notifica a la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de que por este Servicio común de la Seguridad Social se reclame la deuda a los deudores, siendo posible que la mencionada Tesorería, atendiendo a las circunstancias concurrentes, fije el plazo o plazos para su devolución.
- c) El procedimiento general contemplado en el párrafo b) no es de aplicación a los reintegros de prestaciones o de mejoras sobre las mismas que se hallen recogidas en normas especiales, entre los que se encuentra el procedimiento especial de reintegro, a través de la compensación, cuando el deudor es acreedor de una pensión de Seguridad Social.

Dicho procedimiento especial está regulado en el Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, (RGC) y en la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de 18 de julio de 1997 (OGC),

<sup>37</sup> Un análisis de la modificación llevada a cabo por la LMFAS (2000) en PANIZO ROBLES, J.A.: «La Seguridad Social en las Leyes de Presupuestos y de «Acompañamiento» para el año 2000». *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Estudios Financieros. núm. 203. Febrero 2000.

<sup>38</sup> Artículo 102 del Reglamento de Recaudación de Recursos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre (RGR).

<sup>39</sup> Regulado en el artículo 102 del Reglamento General de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social y en los artículos 102 y ss. de la Orden de 26 de mayo de 1999, que desarrolla el anterior.

que tienen como base las previsiones del artículo 40.1.b) LGSS <sup>40</sup> que, como excepción a la regla general de que las prestaciones de la Seguridad Social no puedan ser objeto de retención, cesión total o parcial, compensación o descuento, dispone que sí podrán serlo cuando se trate de obligaciones contraídas por el deudor dentro de la Seguridad Social.

Las singularidades del procedimiento especial de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas, por la vía de la compensación en las prestaciones a percibir, son las siguientes:

### 1.1. *Ámbito de aplicación.*

a) Desde la vertiente objetiva, el procedimiento administrativo de compensación sólo es utilizable <sup>41</sup>, con las excepciones que se comentan a continuación, en los casos en que las entidades gestoras puedan revisar directamente el acto del reconocimiento de la prestación, en los siguientes casos:

- Cuando la entidad gestora pueda revisar directamente el acto de reconocimiento de la prestación, al constatarse omisiones o inexactitudes en las declaraciones de los beneficiarios, o cuando se produzca la rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos.
- En los casos en que se hayan producido cobros indebidos, derivados de señalamientos de las pensiones respecto de los titulares que viniesen percibiendo otra prestación concurrente, asignación de complementos a mínimos, revalorizaciones, concurrencia o límite máximo.
- De igual modo, cuando, por circunstancias sobrevenidas previstas por una norma legal se altere el régimen jurídico de la prestación, produciendo su modificación o extinción, de la que se haya originado el cobro indebido.

b) El procedimiento especial, desde la vertiente subjetiva, se aplica por las Entidades gestoras de la Seguridad Social -lo cual excluye a la Tesorería General de la Seguridad Social-, dependientes del entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales <sup>42</sup>. Esta precisión excluye de aplicación del procedimiento de compensación, a través del procedimiento regulado en el RGC, las deudas originadas por la percepción indebida de prestaciones que, aún comprendidas en el campo de aplicación objetivo de la Seguridad Social, su gestión ha sido transferida a las Comunidades Autónomas <sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Como se señala expresamente en el preámbulo del RGC.

<sup>41</sup> Artículo 1 y disposición adicional primera RGC y artículo 1.2 de OGC.

<sup>42</sup> Aunque el RGC se refiere al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales tal referencia ha de entenderse realizada, en la actualidad, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en virtud de lo establecido en el RD 839/1996, de 10 de mayo, de estructura del último de los Ministerios mencionados.

<sup>43</sup> Cuestión que sucede con la gestión de las pensiones no contributivas por invalidez o por jubilación.

Ahora bien, no todo reintegro por prestaciones indebidamente percibidas, gestionadas por entidades gestoras dependientes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, da lugar a la aplicación del procedimiento especial de compensación, puesto que se exceptúan los siguientes: <sup>44</sup>

- Las pensiones no contributivas <sup>45</sup>,
- Las prestaciones por desempleo <sup>46</sup>, y
- La compensación entre prestaciones por incapacidad temporal e incapacidad permanente percibidas en periodos coincidentes y entre las de incapacidad permanente, en supuestos de revisión de grado de incapacidad <sup>47</sup>.

La primera excepción (aún estando establecida en la propia OGC) es más problemática, ya que se dan en esta materia todos los supuestos a que se condiciona la aplicación del procedimiento administrativo de reintegro por compensación, como son los de la facultad de revisión del acto declarativo de derecho por parte de la entidad gestora competente, que está adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; que la persona obligada a reintegrar lo indebidamente probado sea perceptor de otra pensión de Seguridad Social, naturaleza de las pensiones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva.

Respecto a las prestaciones por desempleo, hay que tener en cuenta -como ya ha quedado indicado- la competencia de que dispone el Organismo gestor de las prestaciones por desempleo -Instituto Nacional de Empleo (INEM)-, ya que conforme al artículo 227 LGSS <sup>48</sup> corresponde a aquél exigir, tanto en período voluntario, como en vía ejecutiva, la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores, así como el reintegro de las prestaciones de cuyo pago sea directamente responsable el empresario, para lo cual podrá concertar los servicios que estime conveniente con la Tesorería General de la Seguridad Social o con cualquier otra Administración Pública <sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Conforme a lo establecido en la disposición adicional segunda RGC.

<sup>45</sup> Artículo 1 OGC, lo cual excluye de la aplicación del procedimiento especial de descuento por deudas originadas por la percepción indebida de prestaciones no contributivas, aunque las mismas sean gestionadas por una entidad gestora de la Seguridad Social, naturaleza que concurre en el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.

<sup>46</sup> Disposición adicional segunda RGC y disposición adicional primera OGC.

<sup>47</sup> Disposición adicional segunda RGC y disposición adicional primera OGC.

<sup>48</sup> Que tiene como antecedente en el artículo 22 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo.

<sup>49</sup> La previsión legal se contiene de igual modo en la disposición adicional quinta del RD 625/1985, por el que se aprueba el Reglamento de las Prestaciones por desempleo, en la que se prevé que «mediante convenio entre el INEM y la Tesorería General de la Seguridad Social se regulará el régimen de provisión de fondos para atender al pago de las prestaciones por desempleo y de las contraprestaciones a que haya lugar por la gestión que realice la Tesorería General de la Seguridad Social, en especial en materia de reintegro ejecutivo de prestaciones indebidadas o por responsabilidad empresarial».

La última excepción -las prestaciones de incapacidad temporal y/o de incapacidad permanente- tiene su explicación en la existencia de disposiciones concretas reguladoras de la materia <sup>50</sup>.

Para que pueda aplicarse el procedimiento especial es preciso que el deudor sea acreedor de alguna prestación gestionada por la entidad gestora que realice la revisión <sup>51</sup>.

### 1.2. Dinámica del procedimiento.

Cuando se origine la prestación indebida y el deudor sea, al mismo tiempo, acreedor de una prestación económica de la Seguridad Social <sup>52</sup>, la entidad gestora puede practicar el correspondiente descuento en la mensualidad a percibir, salvo que el deudor opte por abonar la deuda en un solo pago.

El procedimiento *se inicia* por la entidad gestora, tan pronto como tenga conocimiento de que se ha producido la prestación indebida, notificando su acuerdo al interesado.

La *instrucción* del procedimiento es simple y se atiene a las previsiones contenidas en la LRJAP, de modo que la entidad gestora dará audiencia al interesado, poniéndole de manifiesto las actuaciones practicadas y los hechos o datos conocidos y las consecuencias que de los mismos se derivan, al objeto de que por el mismo puedan presentarse las alegaciones o documentos que se estimen convenientes. Además, la gestora efectúa al interesado una propuesta de reintegro, a fin de que aquél manifieste su conformidad y formule, en su caso, propuestas alternativas, siempre que de las mismas resulten unas cuantías superiores a las que se derivan de las reglas de determinación de los descuentos.

La *terminación* del procedimiento se produce mediante resolución motivada, que deberá hacer mención expresa a los siguientes extremos: determinación de las causas que han motivado la deuda, especificando el período al que aquélla se refiere y su cuantía; fijación de la nueva cuantía de prestación que, en su caso, corresponda percibir y fecha de efectos económicos; procedencia de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, señalando el procedimiento para hacerlo efectivo y determinación del importe y plazos de descuento; por último, plazo y órgano ante el que puede interponerse la correspondiente reclamación previa.

<sup>50</sup> Ya que en estos supuestos existen reglas específicas para que opere la compensación entre las diferentes prestaciones (por ejemplo, art. 6 del RD 1300/1995, por el que se desarrolla la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, en materia de incapacidades laborales o el art. 21 del Reglamento General por el que se determina la cuantía de las prestaciones económicas de la Seguridad Social y las condiciones de acceso a las mismas, aprobado por Decreto 3158/1966, de 23 de diciembre).

<sup>51</sup> Esta precisión se efectúa en el artículo 2 OGC y la misma acabó con las dudas de si era posible aplicar el procedimiento del descuento en pensiones reconocidas por una Entidad Gestora, como consecuencia de deudas generadas en la percepción indebida de otras prestaciones, gestionadas por otro Organismo.

<sup>52</sup> Distinta de las señaladas en la disposición adicional segunda 148/1996.

Por último, en cuanto a la *ejecución*, al notificar la resolución al interesado, se le habrá de informar sobre la posibilidad de proceder al abono, de forma voluntaria, del importe íntegro de la deuda, dentro del plazo de los 30 días siguientes a la notificación. Si transcurre dicho plazo sin que se haya procedido al pago, se aplican los descuentos fijados, incluso aunque se reclame en vía judicial <sup>53</sup>, a menos que el Juez competente dictara auto decretando la paralización del procedimiento <sup>54</sup>. Si, con posterioridad, la sentencia no confirma la deuda, la entidad gestora ha de abonar al interesado el importe descontado; por el contrario, si la sentencia confirma, en su totalidad o en parte, la deuda reclamada, el reintegro de la deuda habrá de llevarse a cabo en los términos indicados en la propia sentencia y, en defecto del cumplimiento voluntario, habrá de instarse la ejecución judicial de la deuda. No obstante, con carácter previo a esta última actuación, la Entidad gestora concede al deudor un plazo de 10 días para que el mismo pueda manifestar, en su caso, su conformidad con el mantenimiento del régimen de descuentos.

### 1.3. Importe de los descuentos.

Los porcentajes de descuento máximo están en función de la cuantía de la propia pensión a percibir, del modo siguiente:

- a) Si la cuantía de la pensión a percibir es igual o superior al 50 por 100 de la pensión máxima establecida en cada momento <sup>55</sup>: el porcentaje se sitúa entre el 21 y el 30 por 100.
- b) Cuando no alcanzando la cuantía anterior, la pensión sea igual o superior a la pensión mínima de jubilación con 65 años y cónyuge a cargo <sup>56</sup>: entre el 15 y el 20 por 100.
- c) En los supuestos de prestaciones inferiores a la pensión mínima de jubilación indicada: entre el 10 por 100 y el 14 por 100.
- d) En los casos en que el beneficiario perciba más de una prestación, los descuentos se aplicarán de forma preferente a la prestación en la que se originó la deuda, si bien si la prestación tuviese un importe inferior a la cuantía del descuento, éste se aplicará a todas las prestaciones en proporción a su cuantía.

No obstante, la aplicación de los porcentajes anteriores tiene algunas excepciones, como son:

- Los porcentajes señalados son incrementados en la medida necesaria, a fin de que la cuantía del reintegro pueda ser hecha efectivo en el plazo máximo de 5 años o cuando conste manifestación del interesado en tal sentido.

<sup>53</sup> Artículo 7 de la OM de 18 de julio de 1997.

<sup>54</sup> Artículo 8 OGC.

<sup>55</sup> Para el año 2000, 303.960 ptas./mes, con lo que los descuentos entre el 21 y el 30 por 100 se aplican para las pensiones con cuantía igual o superior a 151.980 ptas./mes.

<sup>56</sup> Para el año 2000, 70.650 ptas./mes.

- Si por aplicación de los porcentajes indicados no puede reintegrarse la cuantía indebida en el plazo de 5 años o, en los casos de fallecimiento del deudor, extinción de la prestación que se viniese percibiendo o por cualquier otra causa, no fuese posible seguir efectuando los descuentos, la entidad gestora ha de efectuar notificación de la oportuna resolución a la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de que por dicho Servicio Común se proceda a solicitar el mismo por la vía recaudatoria <sup>57</sup>.

Una de las cuestiones más debatidas ha sido, precisamente, el importe de los descuentos a practicar en las mensualidades de pensión, pues, si por una parte, con el procedimiento especial se daban criterios generales de aplicación directa por la gestora, sin embargo surgía la duda sobre si los descuentos podían situar la pensión por debajo de los límites de inembargabilidad de pensiones en una cuantía inferior al salario mínimo interprofesional (arts. 1449 y 1451 LEC).

Esta cuestión ha sido resuelta por la jurisprudencia <sup>58</sup>, que ha entendido que cuando la Administración se resarce ella misma de las cantidades adeudadas podrá utilizar la técnica de compensación, aplicando su normativa específica y sin que le sea de aplicación el límite de la inembargabilidad <sup>59</sup>. Por el contrario, cuando es el órgano judicial el que «*ha constituido el título ejecutivo del que deriva la obligación de pago de la cantidad líquida reclamada por la entidad gestora al beneficiario*» y faltase el cumplimiento voluntario de la sentencia condenatoria, el órgano judicial ha de respetar los límites que, al respecto, fijan los artículos 1.449 y 1.451 LEC <sup>60</sup>, que «*declaran absolutamente inembargable las pensiones que excedan de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional*» <sup>61</sup>.

Es decir, que se produce una diferenciación entre la compensación y el embargo -con las consecuencias respecto de las posibles cantidades a percibir por el interesado-, lo que supone que cuando «*sea el órgano judicial quien decrete la medida de embargo de una pensión (tendrá) distintos límites a la afectación de ésta al pago de deudas de idéntico carácter que los que la vinculan a ... (la) Administración recaudadora cuando adopta medidas de idéntica naturaleza*» <sup>62</sup>. Ya que, si bien la compensación administrativa no tiene límite alguno, puesto que no es posible la aplicación analógica de la regla de la inembargabilidad hasta la cuantía del salario mínimo al

<sup>57</sup> Artículo 5 RGC.

<sup>58</sup> A partir de las sentencias, dictadas en Sala General, de 14 de octubre de 1998 (3) y 15 de octubre de 1998, cuyos criterios han sido seguidas por otras, como las 23 y 26, 20 y 17 de noviembre, todas de 1998 ó 9 de marzo de 1999.

<sup>59</sup> Vid. STS, ud. de 24 de abril de 1997. En el mismo sentido, SSTS, ud. 14, 15, 23 y 26 de octubre 10 y 17 de noviembre, todas ellas de 1998.

<sup>60</sup> Artículo 607 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil, aprobada por Ley 1/2000, de 7 de enero -cuya entrada en vigor se producirá el día 8 de enero de 2001-.

<sup>61</sup> Vid. SSTS, ud. de 7 de mayo y 11 de junio, ambas de 1992. Para el análisis de la embargabilidad de pensiones, *vid.*, entre otros, RÍOS SALMERON, B.: «Inembargabilidad y compensación». *Actualidad Laboral*. 1986. T. II, pág. 2.113 y ss. y RODRÍGUEZ MOLERO, A.: «La inembargabilidad de pensiones». *Actualidad Laboral*. 1988. T. II, pág. 1.705 y ss.

<sup>62</sup> Voto particular a la STS de 24 de abril de 1997, citado por RON LATAS, *op. cit.* pág. 282.

descuento de prestaciones por compensación <sup>63</sup>, por el contrario, cuando el título ejecutivo es llevado a cabo por los órganos judiciales, los mismos no pueden acudir a medidas de compensación, sino que la medida ejecutiva a realizar será el embargo de bienes y derechos, entre ellos y, en su caso, la propia pensión de la Seguridad Social que, en este caso, estaría protegida por los límites previstos en la legislación civil.

## 2. Las especialidades frente al procedimiento general.

Como se ha señalado previamente, la norma reguladora del procedimiento de descuento supedita la aplicación de la misma al hecho de que pudiese devolverse la deuda en el plazo de cinco años, exigencia que origina bien el incremento de los porcentajes de descuento establecidos con carácter general, bien la inaplicabilidad de dicho procedimiento específico y la notificación de la resolución a la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de la aplicación del procedimiento general previsto en el artículo 102 y siguientes del RGR.

Para parte de la doctrina <sup>64</sup>, el RGC antepone el cobro de la deuda a cualquier otra consideración «*lo cual pugna y repugna con la propia finalidad de la Seguridad Social*», de modo que podría ir en contra de esa finalidad en que, por aplicación de los porcentajes señalados en el artículo 4.º de la norma mencionada, se derivase una falta de protección del interesado. En función de lo anterior, y aún sin que resulte de aplicación el límite de la cuantía del salario mínimo, no obstante la cuantía a pagar por el beneficiario le debería permitir su subsistencia.

Sin embargo y a pesar de la opinión de la doctrina, lo cierto es que la Administración de la Seguridad Social está obligada, en todo caso, a la aplicación de los preceptos contenidos en el RGC, teniendo en cuenta, entre otras, dos circunstancias:

- Que la deuda por la prestación indebidamente percibida debería reintegrarse, como máximo, en el plazo de 5 años.
- En función de lo anterior, los porcentajes de descuento previstos con carácter general habrán de incrementarse en lo necesario para poder cumplir dicho plazo, cualquiera que fuese el importe neto o a percibir por el interesado, una vez efectuado el descuento oportuno.

<sup>63</sup> Como recuerda la STS 24 de abril de 1997, ya que el procedimiento de compensación no establece en ningún caso el límite del salario mínimo interprofesional, para las deducciones que pueda llevar a cabo la entidad gestora, sino que atempera la compensación por parte de aquella mediante determinados límites porcentuales de descuento sobre la cuantía de la pensión abonada.

<sup>64</sup> VICENTE PALACIO, A.: *El reintegro ...., op. cit.* pág 200.

## 2.1. El reintegro de cantidades originadas por complementos a mínimos indebidamente percibidos: el Real Decreto 2664/1998.

La aplicación del procedimiento especial de descuento va a tener una incidencia social importante a partir del ejercicio 1997, como consecuencia de los controles llevados a cabo en la percepción de los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, llevados a cabo en los ejercicios 1996 a 1998, dentro de las directrices fijadas en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de julio de 1996, de lucha contra el fraude social.

Como consecuencia de ello y, al amparo de las previsiones contenidas en la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, así como en la Ley General Tributaria, se procedió a cruzar los datos de los perceptores de complementos a pensiones mínimas con los datos tributarios que, sobre los mismos, obraban en las Administraciones Tributarias.

De los datos facilitados por la propia Administración al Congreso de los Diputados, de un total de más de 2,5 millones de pensionistas analizados en 1997, se detectó un total de 87.027 supuestos en que se estaba percibiendo, total o parcialmente, de forma indebida complementos a mínimos, en cuanto que los interesados dispusieron, en el ejercicio del cobro de tales complementos, de unos ingresos superiores a los límites que incompatibilizaban con tal percepción<sup>65</sup>. La supresión o modificación de los complementos a mínimos suponía el reintegro de cerca de 35.000 millones<sup>66</sup>.

El período de reclamación por prestación indebidamente percibida<sup>67</sup>, así como la escasa cuantía de las pensiones<sup>68</sup> sobre las que se aplicaban los porcentajes de descuento, daban lugar a importes netos (una vez practicados los oportunos descuentos) muy escasos, lo cual originaba ciertamente problemas de protección, cuando la pensión era la única o la principal fuente de ingresos.

Para solucionar la problemática planteada, el Congreso de los Diputados aprobó una Moción<sup>69</sup>, a través de la cual se instaba al Gobierno a modificar, en el plazo de un mes, el Real

<sup>65</sup> Conforme a lo establecido en el artículo 50 LGSS los pensionistas de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, que no perciban ingresos de trabajo o de capital, superiores a los que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tendrán derecho a percibir los complementos necesarios, a fin de la pensión generada alcance la cuantía de la correspondiente pensión mínima. Para el ejercicio 2000 y de conformidad con lo previsto en el artículo 45 de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, el límite de ingresos para poder percibir, en su caso, los complementos a mínimos es de 861.941 ptas./año.

<sup>66</sup> *Vid.* el debate producido en el Congreso de los Diputados, como consecuencia de la Moción presentada por el Grupo Parlamentario Catalán, sobre proceso de devolución de los complementos para mínimos indebidamente percibidos, celebrada el 16 de junio de 1998. Boletín Oficial del Congreso, núm. 169, de 16 de junio de 1998.

<sup>67</sup> La reclamación de las cantidades no se retrotrajo más allá del 1 de enero de 1995, fecha de entrada en vigor de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, norma en la que, por primera vez, se posibilitaba el cruce informático de los datos de Seguridad Social y los tributarios, con la finalidad de controlar el mantenimiento en el derecho al percibo de las prestaciones.

<sup>68</sup> Téngase en cuenta que se trataba de pensiones inferiores a las pensiones mínimas, que se habían complementado para que alcanzasen el importe de estas últimas. La supresión del complemento y la aplicación de porcentajes elevados sobre una pensión reducida (a fin de que se pudiera enjugar la deuda en el plazo máximo de 5 años) daba lugar a pensiones netas muy escasas.

<sup>69</sup> La misma fue consecuencia de la Interpelación Urgente presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió), sobre el proceso de devolución de los complementos para mínimos indebidamente percibidos. El texto de la Moción, aprobada el 16 de junio de 1998, se recoge en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, núm. 301, de 29 de junio de 1998.

Decreto 148/1996, de 5 de febrero, de procedimiento especial para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, a los efectos de perfeccionar los mecanismos de reintegro de los complementos por mínimos indebidamente percibidos durante los años 1994, 1995, 1996 y 1997, en los supuestos en que afectasen a pensionistas con menores rentas.

Para ello y conforme a la Moción aprobada, los pensionistas que acreditasen que sus ingresos anuales, incluida la pensión percibida, no superasen la cuantía de 1.500.000 pesetas, tendrían derecho a solicitar de la entidad gestora que la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas se produjese en una cuantía que no superase el 5 por 100 del total de sus ingresos anuales, todo ello sin perjuicio del derecho que le asiste al interesado de abonar la deuda de una sola vez.

En cumplimiento de la Moción presentada, con fecha 11 de diciembre de 1998 se aprueba el Real Decreto 2664/1998 <sup>70</sup>, sobre devolución de complementos a mínimos de las pensiones de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, cuya finalidad es establecer reglas específicas en el reintegro de importes adeudados, como consecuencia de complementos indebidamente percibidos, ante determinados supuestos.

Los aspectos más destacados del procedimiento especialísimo, que recoge el Real Decreto 2664/1998, son los siguientes:

- a) Respecto a su ámbito objetivo de aplicación, el mismo se contrae al reintegro de los importes por complementos a mínimos indebidamente percibidos en los ejercicios 1994, 1995, 1996 y 1997.

Aunque el origen del Real Decreto 2664/1998 -en definitiva, la Moción aprobada por el Congreso de los Diputados- tenía como finalidad establecer reglas específicas en la devolución de los complementos a mínimos, que se hubiesen puesto de manifiesto como consecuencia de los cruces informáticos a que se ha hecho referencia anteriormente, sin embargo, el Real Decreto no concreta su ámbito de aplicación a este aspecto, sino a un espacio temporal -los complementos indebidamente percibidos en los años 1994 a 1997- con independencia de la causa que originó la percepción indebida o el mecanismo en virtud del cual se hubiese manifestado la misma.

- b) Su ámbito subjetivo se concreta en los deudores, por prestación indebida por complementos a mínimos percibidos en los años indicados, que, a su vez, sean acreedores de una pensión de la Seguridad Social, de lo que deriva que pueda ser de aplicación el procedimiento especial de reintegro, a través del mecanismo de compensación, regulado en el RGC.

Ahora bien, no a todos los pensionistas en quienes concurran las circunstancias mencionadas les es de aplicación el Real Decreto 2664/1998, sino únicamente cuando los ingresos que perciba el interesado -en el momento de hacer efectivo el descuento- no superen la cuantía de 1.500.000 pesetas (incluyendo el importe de la pensión reconocida).

<sup>70</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Estado del 8 de enero de 1999.

- c) Dándose estas circunstancias y a pesar de la aplicación del procedimiento regulado en el RGC, el descuento a practicar en la pensión no es el resultante de los porcentajes previstos en el artículo 4º de aquél, puesto que el importe máximo a devolver queda limitado al 5 por 100 del importe de la pensión, sin que, a tales efectos, resulte de aplicación el plazo máximo de 5 años <sup>71</sup>.
- d) Toda vez que, en la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 2664/1998 <sup>72</sup> ya se habían producido resoluciones de declaración de la prestación indebida, con la consiguiente exigencia de reintegro de la cantidad adeudada, a través de la aplicación del RGC, la disposición transitoria única del primero establece reglas, en orden a la aplicación de las reglas más beneficiosas contenidas en dicho Real Decreto, en los términos siguientes:
- Si ya se había venido aplicando el procedimiento del RGC, los interesados podrían solicitar la aplicación de las nuevas reglas, si bien únicamente respecto de la cuantía pendiente de reintegrar, las cuales tendrían efectos desde el 1.º día del mes siguiente al de la solicitud.
  - En los casos en que no hubiese sido posible aplicar el procedimiento del descuento a la totalidad o a parte de la deuda, y la resolución de la entidad gestora hubiese sido comunicada a la Tesorería General de la Seguridad Social, a fin de su reclamación por el procedimiento general -en los términos establecidos en el artículo 102 del RGR-, no obstante podrían aplicarse las nuevas reglas de devolución del modo siguiente:
    - Una vez que la entidad gestora hubiese comprobado que el interesado reunía los requisitos para la aplicación del Real Decreto 2664/1998, habrá de dictar resolución, mediante la que deje sin efecto la acordada con anterioridad -y que había sido notificada a la Tesorería General de la Seguridad Social-. La nueva resolución ha de ser comunicada a dicho Servicio Común, para que por éste se deje sin efecto el procedimiento administrativo de recaudación que viniese siguiendo.
    - A su vez, la Tesorería General ha de comunicar a la entidad gestora la deuda pendiente de reintegrar, a fin de que por esta última se aplique el procedimiento especial de descuento (regulado en el RD 2664/1998) con efectos desde el día 1.º del mes siguiente a aquél en que se haya acordado la terminación del procedimiento administrativo de recaudación.

<sup>71</sup> Téngase en cuenta la diferencia que opera entre el contenido de la Moción parlamentaria y el artículo único del Real Decreto 2664/1998. En la primera de ellas, se limitaba la cuantía de la devolución, en concepto de reintegro de complementos a mínimos indebidamente percibidas, al 5 por 100 de los ingresos percibidos por el interesado (ingresos que no podrán superar la cuantía de 1.500.000 ptas./año, en los que habría que computar el importe de la pensión de Seguridad Social). Por el contrario, en el Real Decreto 2664/1998, el límite del 5 por 100 -como límite de la cuantía a devolver- se aplica únicamente a la pensión.

Indudablemente, la aplicación del Real Decreto mencionado es más beneficioso para el deudor, si bien, en determinados casos, amplía grandemente el plazo para el reintegro de las prestaciones indebidas.

<sup>72</sup> Que coincide con la publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el 8 de enero de 1999.

### 3. Una nueva ampliación de los plazos de devolución: el Real Decreto 1506/2000.

El Real Decreto 2664/1998 supuso una flexibilización de las reglas de devolución de las prestaciones indebidamente percibidas, con una indudable mejora de la protección de los interesados. Ahora bien, dado el carácter coyuntural del mismo -limitado al reintegro de las prestaciones indebidadas, originadas por complementos a mínimos de pensiones, correspondientes a los ejercicios 1994 a 1997<sup>73</sup> - quedaba sin resolver la problemática, que podría derivarse cuando, como consecuencia de la exigencia de devolución de la prestación indebida (cualquiera que fuese la causa que la originase) en el plazo máximo de 5 años, la entidad gestora tenía que incrementar los porcentajes de descuento generales, previstos en el artículo 4.º del RGC, dando lugar a descuentos de cuantía significativa.

Esta situación podría dar lugar a que perceptores de pensiones viesen mermadas las cuantías de sus prestaciones hasta límites que podrían desvirtuar el sentido protector de las prestaciones de Seguridad Social, sobre todo en los supuestos en que los deudores no dispusiesen de otros ingresos ajenos a la propia prestación, o aquéllos son escasos.

Para intentar dar solución a esta problemática, el Real Decreto 1506/2000 -a través del cual se modifica el Real Decreto 148/1996- introduce nuevas reglas, en la devolución de las cantidades por prestaciones indebidamente percibidas, que supone de nuevo una flexibilización de las reglas generales<sup>74</sup>, en los términos siguientes:

- a) Se mantiene, como regla general, que la entidad gestora incrementará<sup>75</sup> el importe de los descuentos cuando la aplicación de los porcentajes generales no permita cancelar la deuda en un plazo máximo de cinco años, contados a partir de la fecha en que haya de surtir efecto el descuento a practicar, en la cantidad necesaria que permita su reintegro dentro de dicho plazo.
- b) No obstante la regla genérica, se prevé otra de carácter específico en los casos en que el deudor no perciba ingresos de capital o trabajo personal que excedan del importe fijado en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, para el reconocimiento de los complementos para las pensiones inferiores a la mínima, en modalidad contributiva<sup>76</sup>.

La regla específica consiste en que, en ningún caso, el importe neto de la pensión -una vez practicados los correspondientes descuentos-, en cómputo anual, pueda ser inferior a la cuantía, también en cómputo anual, de las pensiones de jubilación e invalidez, en la modalidad no contributiva<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> No obstante, por vía administrativa (Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 20 de abril de 1999) se ha ampliado la aplicación de las reglas contenidas en el Real Decreto 2664/1998 a la devolución de complementos a mínimos, indebidamente percibidos, correspondientes a ejercicios posteriores a 1997, siempre que concurran con deudas de la misma naturaleza, generadas durante los ejercicios 1994 a 1997, cuando el interesado acredite el requisito de ingresos, establecidos en el artículo único de dicho Real Decreto.

<sup>74</sup> El Real Decreto 1506/2000 se integra formalmente dentro del Real Decreto 148/1996, ya que el primero da nueva redacción al artículo 4.º del segundo.

<sup>75</sup> En la redacción anterior, el artículo 4.º se refería a que la entidad gestora «podría incrementar». El Consejo de Estado, en su dictamen núm. 2349/2000, evacuado al Proyecto de Real Decreto, sugirió la modificación, puesto que el procedimiento debería establecer reglas claras, de general aplicación, sin que pudiesen establecerse mecanismos de uso potestativo por la Administración, que podría dar lugar a actuaciones discrecionales, incompatibles con el principio de seguridad jurídica.

<sup>76</sup> Para el año 2000, 861.941 ptas./año, excluido el importe de la pensión.

<sup>77</sup> Para el año 2000, 563.570 ptas./año.

- c) En función de los anterior, la Entidad Gestora deberá ampliar el plazo necesario de devolución a fin de garantizar la cuantía de pensión señalada.
- d) Se prevé la aplicación del Real Decreto 1506/2000 a los procedimientos de devolución, por el procedimiento de la deducción en la pensión, iniciados con anterioridad. A tal finalidad, una vez comprobado por la entidad gestora que, por aplicación de los descuentos correspondientes, la cuantía neta de la pensión que viene percibiendo el interesado es inferior al importe de la pensión no contributiva de la Seguridad Social, vendrá obligada a efectuar comunicación al interesado informándole sobre la posibilidad que le asiste de solicitar la revisión de la cuantía de la pensión percibida, en el caso de que los ingresos de trabajo o capital percibidos no fuesen superiores a los establecidos para la percepción de los complementos por mínimos <sup>78</sup>.

Si, conforme a lo anterior, el interesado efectúa la correspondiente solicitud, una vez que se haya acreditado que el mismo reúne los requisitos establecidos, la entidad gestora habrá de dictar nueva resolución, dejando sin efecto la anterior, determinando en la misma la nueva cuantía del descuento, así como de la prestación que corresponda percibir.

- e) De igual modo, el Real Decreto 1506/2000 también resulta de aplicación en los casos en que no hubiese sido posible aplicar el procedimiento especial de descuento de la pensión y se hubiese comunicado la deuda a la Tesorería General de la Seguridad Social, a los efectos de su reclamación por el procedimiento recaudatorio.

En estos casos, la actuación administrativa es la siguiente:

- Comprobado que el interesado reúne los requisitos para la aplicación de lo previsto en el Real Decreto 1506/2000, la entidad gestora habrá de dictar resolución por la que se deje sin efecto su resolución definitiva anterior, y lo comunicará a la Tesorería General de la Seguridad Social, al objeto de que ésta acuerde la terminación del procedimiento administrativo de recaudación.
  - La Tesorería General de la Seguridad Social, una vez acordada la terminación del procedimiento administrativo de recaudación, comunica a la Entidad Gestora la deuda pendiente de reintegrar por el interesado, a efectos de que por esta última se efectúe la oportuna liquidación para la aplicación del procedimiento especial regulado en el Real Decreto 1506/2000.
- f) Dada la singularidad del Real Decreto 2664/1998, se continúan practicando, en sus propios términos, las deducciones que tengan su origen en los procedimientos especiales para el reintegro de complementos por mínimos de pensiones indebidamente percibidos, iniciados al amparo de lo dispuesto en el citado Real Decreto.

<sup>78</sup> Considérese la diferencia entre la aplicación, a los procedimientos en curso, del Real Decreto 2664/1998 y del Real Decreto 1506/2000. En el primero se preveía dicha aplicación, siempre a instancia de parte; por el contrario, en el segundo, aún manteniendo la aplicación del mismo, mediando la solicitud del interesado, sin embargo se prevé una actuación previa y proactiva de la Administración, efectuando una comunicación al interesado, dándole cuenta de la posibilidad que le asiste de solicitar la aplicación del Real Decreto 1506/2000.