

La prescripción en la revisión de actos declarativos de derechos y en el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. Un pleito ocasional que, a veces, complica a los tribunales sociales

Comentario a la [Sentencia del Tribunal Supremo 61/2021](#), de 19 de enero

Ana Isabel Zapirain Bilbao¹

*Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad del País Vasco (EHU/UPV)*

Extracto

La revisión de actos declarativos de derechos que prospera implica el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. Pero el reintegro no presupone la revisión del acto declarativo en todo caso. Ambos contextos se tipifican en la norma procesal y en la sustantiva, respectivamente, compartiendo un mismo plazo de prescripción. Claro que, tratándose de escenarios diversos, no puede confundirse y combinarse su aplicación, a conveniencia, ni en sede administrativa ni en la judicial. El plazo de la norma procesal supedita el ejercicio de la acción judicial, el de la norma sustantiva, el límite temporal para el reintegro de la prestación.

Palabras clave: revisión actos declarativos; reintegro prestaciones; prescripción.

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto coordinado y financiado por el MINECO, con ref. DER2017-83040-C4-1-R, titulado «Hacia un nuevo modelo de Derecho transnacional del trabajo» y proyecto de grupos, con ref. UPV/EHU GIU18/082, titulado «Derecho transnacional de trabajo y transporte», dirigidos –ambos– por Olga Fotinopoulou Basurko.

Cómo citar: Zapirain Bilbao, Ana Isabel. (2021). La prescripción en la revisión de actos declarativos de derechos y en el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. Un pleito ocasional que, a veces, complica a los tribunales sociales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo 61/2021, de 19 de enero. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 458, 148-153.

The prescription in the review of rights declaration acts and in the reimbursement of improperly perceived benefits. An occasional lawsuit that sometimes complicates the social courts

Commentary on Supreme Court ruling 61/2021, of January 19

Ana Isabel Zapirain Bilbao

Abstract

The declarative act of rights review that is successful implies the reimbursement of benefits unduly received. But this reinstatement does not presuppose the review of the declarative act in any case. Both contexts are typified in the procedural and substantive rules and both of them share the same prescription period. It is clear that there are different scenarios and their application cannot be confused neither combined at convenience before administrative offices or judicial courts. The procedural term contained in the rule subordinates the exercise of the judicial action and the substantive one the temporary limit for the benefit reimbursement.

Keywords: review of declaration acts; benefits' reimbursement; prescription.

Citation: Zapirain Bilbao, Ana Isabel. (2021). The prescription in the review of rights declaration acts and in the reimbursement of improperly perceived benefits. An occasional lawsuit that sometimes complicates the social courts. Commentary on Supreme Court ruling 61/2021, of January 19. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 458, 148-153.

1. Marco normativo

El artículo 55 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (LGSS), dedica su contenido al reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Toda persona beneficiaria está obligada a devolver lo indebidamente cobrado, con independencia de la causa que originó esta situación, incluido el error imputable a la entidad gestora. Esta obligación prescribirá a los 4 años, así que, en su caso, el máximo reintegrable incluye el importe recibido en los últimos 4 años señalados. Es evidente que el contexto puede comprometer el propio derecho a la prestación reconocido en su momento, con lo que el pago por la gestora o colaboradora cesaría, además de pasar de ser beneficiaria-acreedora a deudora. Pero no toda prestación indebidamente percibida afecta al reconocimiento del derecho, sino que puede limitarse a uno o varios aspectos del último, como al cálculo de la base reguladora, al porcentaje aplicado, a una incompatibilidad o a un complemento del derecho reconocido, entre otros, con lo que resulta perjudicada la cuantía de la protección económica, pero no el derecho a la protección de forma absoluta.

Por su parte, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS), incluye en la modalidad procesal en materia de prestaciones de la Seguridad Social (arts. 140-147) la «submodalidad» que desentraña el cauce judicial para decidir contiendas sobre prestaciones indebidamente percibidas, en cualquier caso, aunque bajo la rúbrica «Revisión de actos declarativos de derechos» (art. 146). Este precepto se «arranca» obligando a las entidades de gestión (incluido el Fogasa) a iniciar el proceso judicial para revisar sus actos declarativos de derechos –no pueden hacerlo de oficio– en perjuicio de sus personas beneficiarias. Pero claro, como es habitual y a continuación, su apartado segundo incluye tantas excepciones que, al fin, lo más frecuente es que la revisión opere de oficio en vía administrativa y sea la persona beneficiaria, tras agotar la vía administrativa, quien se vea en la necesidad de ejercitar el derecho a la tutela judicial iniciando el proceso. No obstante, no fue este el caso en el proceso, habiendo interpuesto demanda el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Tesorería General de la Seguridad Social frente al beneficiario.

2. Supuesto de hecho: síntesis del relato fáctico para la norma del caso

Desde los hechos declarados probados por el Juzgado de lo Social y transcritos en los antecedentes tanto de la sentencia unificadora como de la de suplicación, todo se concreta

en una sucesión cronológica de resoluciones del INSS, sobre reconocimientos en materia de incapacidad permanente. Así:

- En marzo de 1978, se le reconoce al demandado una incapacidad permanente total en el régimen general.
- En junio de 1995, se le reconoce el mismo grado de incapacidad en el régimen especial de la minería del carbón.
- En junio de 2002, se revisa por agravación declarándosele afecto de una incapacidad permanente absoluta con cargo a este régimen especial.
- El 8 de enero de 2013, solicitó el complemento (incremento) del 20 % sobre la pensión del régimen general, y se le reconoció por Resolución de 28 de enero de 2013.
- El 14 de septiembre de 2017, es decir, 4 años y 7 meses largos después, el INSS acordó iniciar expediente de revisión de actos declarativos de derechos, al detectar el indebido (error) reconocimiento del incremento del 20 %.

3. La doctrina judicial: brevario de razones para el fallo

Previamente, no está de más aclarar que el juzgado en la instancia acogiendo la excepción de prescripción ex [artículo 146.3 de la LRJS](#) desestimó la demanda. La revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de personas beneficiarias fue la pretensión deducida en el escrito rector,

[...] la cual no puede quedar identificada por el consecuente económico anudado a su eventual estimación [...]. El art. 45 LGSS que invoca la demanda regirá para aquellas prestaciones periódicas que no exijan la previa revisión de la declaración de un derecho [...].

Este fue el núcleo en la justificación de su pronunciamiento.

La sala de suplicación, al resolver el recurso formalizado por el INSS, no compartió el criterio del juzgado, y estimándolo revocó su sentencia. Tras rechazar la prescripción de la acción judicial, resolvió el fondo declarando nula la resolución de la gestora que reconoció el incremento sobre la pensión por incapacidad permanente total en el régimen general, y condenando al beneficiario al reintegro del importe correspondiente a los últimos 4 años. La argumentación con la que sostuvo la exclusión de la excepción se limitó a la transcripción literal de la doctrina del Tribunal Supremo contenida en su [Sentencia de 16 de febrero de 2016 \(rec. 2938/2014\)](#), que, tal y como señala la sentencia presentada («citada y aplicada indebidamente») no abordaba si la acción de revisión estaba prescrita, sino la fecha de inicio del cómputo de 4 años de cara a reintegrar una prestación indebidamente percibida.

Pues bien, la sentencia de la Sala Cuarta que, brevemente, pasamos a comentar puede calificarse de clara, precisa, «correctora» y esperemos que también disuasoria para la Administración institucional de la Seguridad Social en posibles supuestos futuros similares al presente. Tras entender que existe la contradicción exigida legalmente con la sentencia de contraste, afirma que, sin duda, debió estimarse la prescripción prevista en el [artículo 146.3 de la LRJS](#). Aunque, antes de fallar, vuelca tres precisiones:

- Conforme a la normativa administrativa, artículos [47](#) («Nulidad de pleno derecho») y [48.1](#) («Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder») de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, los actos de las entidades gestoras son anulables, no nulos de pleno derecho, y, siendo actos favorables a las personas beneficiarias cuya revisión interesan aquellas por ser contrarios al ordenamiento jurídico, esta causa determina su anulabilidad.
- El [artículo 55.3 de la LGSS](#) y el [146.3 de la LRJS](#) contemplan situaciones diferentes. El primero establece el plazo de prescripción en la obligación de reintegro de la prestación indebidamente percibida, «obligación [...] que puede estar precedida o no de una revisión de un acto declarativo de derecho». El segundo dispone el plazo para el ejercicio de una acción judicial concreta: la revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de sus personas beneficiarias, y, sí, este plazo también es de prescripción y de 4 años. Coincide con el señalado en el precepto sustantivo, pero, como se dice, cada uno de ellos observa un escenario propio. Además, para las prestaciones de pago periódico –la mayoría en el sistema–, el paso de estos años operará sus efectos también de forma periódica.
- Como se ha anticipado, la sentencia que la sala de suplicación sostuvo en única justificación jurídica para descartar la prescripción es considerada por la Sala Cuarta como «citada y aplicada indebidamente por la sentencia recurrida», por cuanto, como culmina el Alto Tribunal:

Nos movimos, por tanto, en el ámbito de la prescripción de la obligación de reintegro; pero no abordamos, ni directa ni indirectamente, el plazo para el ejercicio de la acción de revisión de actos declarativos de derechos a favor de beneficiarios.

En definitiva, la Sala Cuarta casa y anula la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, resuelve el debate de suplicación desestimándolo y declara la firmeza de la del Juzgado de lo Social. Con lo que ninguna cantidad ha de reintegrar el beneficiario y mantiene de forma definitiva y firme el derecho al incremento del 20 % de su pensión por incapacidad permanente total del régimen general del sistema de Seguridad Social.

4. Trascendencia de la decisión más allá del caso: ¿cómo esperar un eficaz efecto disuasorio para la gestora si la sala de suplicación «confunde» el contexto jurídico?

A pesar de la ocasionalidad de estas contiendas, el beneficiario ha tenido que llegar hasta el Tribunal Supremo en defensa de su legítimo, que no decimos ajustado a la norma sustantiva, derecho. Las fechas de las resoluciones administrativas en cuestión, obrantes en el expediente administrativo, no admitían duda y, sin embargo, las entidades de gestión inician el proceso. Lo sorprendente es que la sala del tribunal superior de justicia eluda un contexto tan claro y derive su resolución a otro diferente. Puede intuirse que, quizás, lejos de tratarse de un error, es más que posible que lo que buscaba era la justicia material. Sin embargo, su sometimiento al imperio de la ley, la seguridad jurídica y la paz social no solo se alcanzan con instituciones tan potentes como la cosa juzgada material en su efecto excluyente o negativo, por citar alguna, sino también, en todos los procesos, respetando el plazo, de caducidad o de prescripción, que las normas sustantivas y procesales asignan al ejercicio de las acciones judiciales. Conseguir que a través del recurso de casación para la unificación de doctrina se dicte sentencia casando o no la recurrida no es siempre una tarea fácil, y podemos suponer que también barajan esta circunstancia las gestoras de la Seguridad Social cuando deciden incoar un proceso como este.