

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 61/2021, de 19 de enero de 2021

Sala de lo Social

Rec. n.º 4637/2018

SUMARIO:

Revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio del beneficiario. Resolución que reconoce erróneamente el incremento del 20% en la pensión derivada de incapacidad permanente total. Oposición por el beneficiario de la excepción de prescripción por el transcurso de cuatro años. Con independencia del alcance e interpretación del artículo 146.3 LRJS, su aplicabilidad al supuesto examinado es innegable. Este precepto establece el plazo de prescripción para que la entidad gestora pueda ejercitar la acción (prevista en el apartado 1 de dicho artículo) de revisión de actos declarativos de derechos a favor de un beneficiario de la Seguridad Social; acción que, materialmente, podrá o no prosperar, pero que está destinada al fracaso si se interpone extemporáneamente, fuera de los límites que establece el precepto. No se aplica, en cambio, el artículo 55.3 de la LGSS, al referirse a algo distinto, esto es, al plazo de prescripción de la obligación de reintegro que pueda tener el beneficiario por haber percibido indebidamente una prestación; obligación de reintegro que puede estar precedida o no de una revisión de un acto declarativo de derecho. Mientras que en el primer caso estamos ante el plazo que tiene la entidad gestora para poder iniciar una acción tendente a la revisión de un acto propio que declaró un derecho a favor de un beneficiario; en el supuesto de la LGSS, la previsión allí contenida surte efectos en la extensión temporal de la obligación de devolución de una prestación indebidamente percibida, de forma que tal obligación irá prescribiendo, en las prestaciones de tracto sucesivo, conforme vayan transcurriendo cuatro años. En el supuesto analizado, moviéndonos en el ámbito de la acción revisoria prevista en el artículo 146.1 LRJS, no cabe duda de que estamos ante una acción que permite a la Seguridad Social obtener tutela judicial cuando pretenda revocar, extinguiendo o modificando en perjuicio de sus beneficiarios, sus actos firmes declarativos de derechos, habida cuenta de que la Ley le impide la revisión de oficio y le obliga a acudir a la vía judicial para conseguirlo; a tal efecto, es la propia Ley la que establece un periodo de tiempo para que pueda ejercitar dicha acción; periodo temporal que se establece en términos de prescripción y que es lo suficientemente largo para que pueda dispensarse esa tutela a las entidades gestoras, pero que no es indefinido puesto que su limitación está al servicio de la seguridad jurídica. En el presente caso resulta evidente que habían transcurrido más de cuatro años desde que al recurrente se le reconoció el incremento del 20% de la pensión del Régimen General, que lo fue por resolución de 28 de enero de 2013, fecha a partir de la cual ha de computarse el tiempo prescriptivo, hasta que la entidad gestora acordó en fecha 14 de septiembre de 2017 iniciar expediente de revisión de actos declarativos de derechos. La consecuencia es que la acción estaba prescrita cuando se pretendió ejercitar, ya que el artículo 55.3 de LGSS no tiene virtualidad para dejar sin efecto lo previsto en el art. 146.3 de la LRJS.

PRECEPTOS:

Ley 36/2011 (LRJS), art. 146.1 y 3.
RDLeg. 8/2015 (TRLGSS), art. 55.3.

PONENTE:

Don Ángel Antonio Blasco Pellicer.

Magistrados:

Don ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO
Don ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER
Doña MARIA LUZ GARCIA PAREDES
Don JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE
Don IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTIN

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 4637/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Santiago Rivera Jiménez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 61/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Antonio V. Sempere Navarro
D. Ángel Blasco Pellicer
D^a. María Luz García Paredes
D. Juan Molins García-Atance
D. Ignacio García-Perrote Escartín

En Madrid, a 19 de enero de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D. Pablo, representado y asistido por la letrada D^a. M^a. Begoña Vázquez Fernández, contra la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2018 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso de suplicación núm. 1756/2018, que resolvió el formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Mieres, de fecha 18 de abril de 2018, recaída en autos núm. 28/2018, seguidos a instancia del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), frente a D. Pablo, sobre Seguridad Social.

Ha comparecido en concepto de parte recurrida INSS, representado y asistido por el letrado de la Administración de la Seguridad Social.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

Con fecha 18 de abril de 2018 el Juzgado de lo Social núm. 1 de Mieres dictó sentencia, en la que se declararon probados los siguientes hechos:

"1º) El 3 de marzo de 1978 al demandado, Pablo, le fue reconocida una incapacidad permanente total en el Régimen General.

El 27 de junio de 1995 al demandado le fue reconocida una incapacidad permanente total con cargo el Régimen Especial de la Minería del Carbón. Tras su revisión por agravación fue declarado afecto de incapacidad permanente absoluta el 14 de junio de 2002.

2º) El demandado el 8 de enero de 2013 solicitó el incremento del 20% de la pensión del Régimen General, el cual le fue reconocido por resolución de 28 de enero de 2013 y con efectos al 6 de enero de 2013.

3º) Al detectar la Entidad Gestora el error acordó en fecha 14 de septiembre de 2017 iniciar expediente de revisión de actos declarativos de derecho, recibiendo comunicación el demandado, Bernardo, el 11 de octubre de 2017, otorgándole un plazo de 15 días para alegaciones.

4º) Desde el 12 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2017 el demandado percibió la cantidad de 4.581,10 € en concepto de incremento del 20% de la pensión de IPT en el Régimen General.

5º) Agotada la preceptiva vía administrativa, presentó escrito de demanda en este Juzgado el día 16 de enero de 2018".

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva:

"Que desestimando la demanda deducida por el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, contra Pablo, debo declarar y declaro no haber lugar a la misma, absolviendo, en consecuencia, al interpelado de los pedimentos en su contra pretendidos".

Segundo.

La citada sentencia fue recurrida en suplicación por el INSS ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, la cual dictó sentencia en fecha 27 de septiembre de 2018, en la que consta el siguiente fallo:

"Estimar el recurso interpuesto, revocar la sentencia dictada en el sentido de dejar sin efecto la excepción de prescripción acogida en la instancia y, resultando procedente entrar a resolver la cuestión de fondo suscitada, estimar íntegramente la demanda formulada por los demandantes el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL en el sentido de declarar la nulidad de la resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social de fecha 28 de enero de 2013 por la que se reconoció al demandado Pablo el incremento del 20 por cien de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente total del Régimen General de la Seguridad Social, condenándole al reintegro de lo indebidamente percibido entre el 12 de octubre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017 por un importe de 4.581'10 euros, más lo que se devengue con posterioridad".

Tercero.

Por la representación de D. Pablo se formalizó el presente recurso de casación para la unificación de doctrina ante la misma Sala de suplicación, alegando la contradicción existente entre la sentencia recurrida y la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en fecha 10 de junio de 2015, recurso nº. 322/2015.

Cuarto.

Por providencia de esta Sala se procedió a admitir a trámite el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, y por diligencia de ordenación se dio traslado del mismo a la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

Por el letrado de la Administración de la Seguridad Social en representación de la parte recurrida, INSS, se presentó escrito de impugnación, y por el Ministerio Fiscal se emitió informe en el sentido de considerar la desestimación del recurso.

Quinto.

Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 19 de enero de 2021, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

1. La cuestión que se suscita en el presente recurso de casación unificadora consiste en determinar si la acción formulada por el INSS y la TGSS iniciadora de expediente de revisión de actos declarativos de derechos estaba o no prescrita en el momento en que se inició.

Constan en la sentencia recurrida como elementos determinantes del asunto las siguientes circunstancias: el 3 de marzo de 1978 al demandado le fue reconocida una incapacidad permanente total en el Régimen General. El 27 de junio de 1995 le fue reconocida una incapacidad permanente total con cargo el Régimen Especial de la Minería del Carbón. Tras su revisión por agravación fue declarado afecto de incapacidad permanente absoluta el 14 de junio de 2002. El demandado el 8 de enero de 2013 solicitó el incremento del 20% de la pensión del Régimen General, que le fue reconocido por resolución de 28 de enero de 2013, con efectos de 6 de enero de 2013. Al detectar la Entidad Gestora el error, acordó en fecha 14 de septiembre de 2017, iniciar expediente de revisión de actos declarativos de derechos.

2. La sentencia de instancia desestimó la solicitud de revisión formulada por las entidades gestoras al entender que había prescrito la acción en aplicación del artículo 146.3 LRJS. Recurrida en suplicación, la sentencia aquí recurrida de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 27 de septiembre de 2018 (R.

1756/2018), estimó el recurso interpuesto por el INSS y revocó la sentencia de instancia, en el sentido de dejar sin efecto la excepción de prescripción acogida y, resultando procedente entrar a resolver la cuestión de fondo suscitada, estimó íntegramente la demanda formulada por el INSS y la TGSS y declaró la nulidad de la resolución del INSS de 28 de enero de 2013, por la que se reconoció al demandado el incremento del 20% de la base reguladora de la pensión de incapacidad permanente total, condenándole al reintegro de lo indebidamente percibido entre el 12 de octubre de 2013 y el 31 de diciembre de 2017, por un importe de 4.581'10 euros, más lo que se devengue con posterioridad.

La sentencia recurrida entiende que hay que rechazar la excepción de prescripción. Tras transcribir la doctrina contenida en la sentencia de este Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2016 (Rcud. 2938/2014), concluye que la prescripción en el caso de autos tiene virtualidad a los efectos de acotar el quantum que puede ser reclamado por el transcurso del plazo de cuatro años, pero no impide a la actora reclamar la nulidad del acto de su reconocimiento, por lo que la sentencia de instancia debería haber entrado a resolver la procedencia o no de la pretensión de la actora, y en ese sentido debe ser revocada. Concluye seguidamente que el reintegro de cantidades indebidamente percibidas solicitado es ajustado a derecho si se tiene en cuenta que se acotan a las percibidas durante los cuatro años inmediatamente anteriores a la notificación del inicio del expediente.

Segundo.

1. Recurre en casación unificadora el beneficiario aportando como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 10 de junio de 2015 (R. 322/2015), que estima el recurso de suplicación interpuesto por la beneficiaria y, revocando la sentencia de instancia, desestima la demanda interpuesta por el INSS contra la misma, denegando la pretensión de que la demandada reintegre 17.663,65 euros y que se declare que la base reguladora correcta de su pensión de viudedad asciende a 2.897,60 euros; por entender prescrita la acción de revisión de actos declarativos de derechos.

Consta en dicho caso que la beneficiaria en fecha 6 de noviembre de 2006 solicitó de pensión de viudedad derivada de enfermedad común a causa del fallecimiento de su esposo, acaecido el 2 de octubre de 2006, siendo reconocida por resolución del INSS de 8 de noviembre de 2006, sobre una base reguladora de 1.954,72 euros; la viuda solicitó apertura de expediente de aclaración de contingencia, dictándose resolución de 7 de noviembre de 2007, considerando que el fallecimiento se debía a enfermedad profesional, fijando una base reguladora de 3.395,03 euros, con retroactividad de tres meses desde su solicitud de revisión, por tanto, desde el 9 de diciembre de 2006; en fecha 28 de agosto de 2009 la pensión de viudedad fue incrementada por el recargo del 30% por falta de medidas de seguridad e higiene; el 4 de junio de 2014 el INSS comunicó a la demandada la apertura de un expediente de revisión, iniciando un proceso de revisión de actos declarativos de derecho en perjuicio de los interesados de la pensión de viudedad e indemnización a tanto alzado que venía percibiendo, alegando que la base reguladora de la pensión de viudedad no podía exceder del tope máximo de cotización de 2006, que equivalía a 2.897,70 euros, por lo que interpuso la demanda que da lugar a los autos.

La sentencia entiende que el artículo 146.3 LRJS impide que la Administración revise de oficio los actos administrativos en perjuicio de los beneficiarios más allá del plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

2. La Sala entiende que concurre la contradicción en los términos exigidos por el artículo 219 LRJS. En efecto, tal como informa el Ministerio Fiscal, y no niega la recurrida, la contradicción resulta por que en los dos supuestos examinados se trata de beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social, que vieron reconocidas en su día las prestaciones cuestionadas y, transcurridos más de cuatro años desde el reconocimiento, el INSS inicia los respectivos procesos judiciales al amparo del art. 146 LRJS de revisión de actos declarativos de derechos en perjuicio de los beneficiarios de la Seguridad Social. En ambos casos los beneficiarios oponen la excepción de prescripción por el transcurso de cuatro años que contempla el art. 146.3 LRJS. Y en ambos casos se analiza también el alcance que debe darse al art. 45.3 LGSS.

Sin embargo, los fallos son contradictorios pues la recurrida no aprecia la prescripción de la acción, porque considera que la prescripción en el caso de autos tiene virtualidad a los efectos de acotar el quantum que puede ser reclamado por el transcurso del plazo de cuatro años (art. 45.3 LGSS), pero no impide a la actora reclamar la nulidad del acto de su reconocimiento (pese a haber transcurrido más de cuatro años desde dicho reconocimiento). La sentencia de contraste aprecia prescripción de la acción por el transcurso de cuatro años, entendiendo que el dies a quo se sitúa en la fecha en la que se dictó la resolución reconoció el derecho; sin que el art. 45.3 LGSS tenga virtualidad para dejar sin efecto lo previsto en el art. 146.3 LRJS, siendo su finalidad establecer el plazo cuatrienal de reintegro de prestaciones en lugar de los tres meses que en determinadas circunstancias aplicaba la doctrina jurisprudencial.

Tercero.

1. Con fundamento en el artículo 207.e) LRJS, el recurrente denuncia que la sentencia recurrida ha incurrido en infracción por inaplicación del artículo 146.3 LRJS. Al respecto, razona que el apartado 1 del referido precepto dispone: "Las Entidades, órganos u Organismos gestores, o el Fondo de Garantía Salarial no podrán revisar por sí mismos sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios, debiendo, en su caso, solicitar la revisión ante el Juzgado de lo Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido". Y que el apartado 3 del mismo precepto añade que "La acción de revisión a la que se refiere el apartado uno prescribirá a los cuatro años". Dado que en el supuesto examinado el inicio de la reclamación de la entidad gestora para revisar el acto que trataba de dejar sin efecto se produjo transcurridos más de cuatro años desde que el mismo se dictó, no cabe duda que debió estimarse la prescripción.

2. La resolución del recurso exige que, previamente, dejemos establecidas algunas precisiones. La primera de ellas es que, con independencia del alcance e interpretación del artículo 146.3 LRJS a la que aludiremos de inmediato, su aplicabilidad al supuesto que examinamos y, también al que contempla la sentencia de contraste, es innegable en la medida en que nos encontramos con actos de las entidades gestoras que, en la terminología de las normas administrativas, cabe calificar de actos anulables y no nulos de pleno derecho a los que se refiere el actual artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (anteriormente el artículo 62 de la derogada LRJPAC). Estamos, por tanto, ante actos favorables a los beneficiarios cuya revisión se interesa por las entidades gestoras con fundamento en que resultan ser contrarios al ordenamiento jurídico, lo que constituye causa de anulabilidad (actual artículo 48.1 LPAC; anterior artículo 63.1 LRJPAC).

La segunda precisión se refiere al artículo 45.3 LGSS (en la actualidad artículo 55.3 LGSS). La redacción de tal precepto es la siguiente: "La obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cuatro años, contados a partir de la fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución, 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". De tal dicción ya resulta evidente que se está refiriendo a cuestión distinta de la prevista por el artículo 146.3 LRJS. En efecto, este precepto establece el plazo de prescripción para que la entidad gestora pueda ejercitar la acción (prevista en el apartado 1 del reiterado artículo 146 LRJS) de revisión de actos declarativos de derechos a favor de un beneficiario de la Seguridad Social; acción que, materialmente, podrá o no prosperar, pero que está destinada al fracaso si se interpone extemporáneamente, fuera de los límites que establece el precepto. El artículo 45.3 (actual 55.3) LGSS se refiere a algo distinto, esto es, al plazo de prescripción de la obligación de reintegro que pueda tener el beneficiario por haber percibido indebidamente una prestación; obligación de reintegro que puede estar precedida o no de una revisión de un acto declarativo de derecho.

Mientras que en el primer caso estamos ante el plazo que tiene la entidad gestora para poder iniciar una acción tendente a la revisión de un acto propio que declaró un derecho a favor de un beneficiario; en el supuesto de la LGSS, la previsión allí contenida surte efectos en la extensión temporal de la obligación de devolución de una prestación indebidamente percibida, de forma que tal obligación irá prescribiendo, en las prestaciones de tracto sucesivo, conforme vayan transcurriendo cuatro años.

3. La tercera precisión consiste en clarificar la doctrina que contiene nuestra STS de 16 de febrero de 2016 (Rcud. 2938/2014) citada y aplicada indebidamente por la sentencia recurrida. En efecto, en tal supuesto resolvimos sobre la fecha de inicio ("dies a quo") para el cómputo del plazo de prescripción de cuatro años a efectos del reintegro de prestaciones de pago periódico indebidamente percibidas. Pero no abordamos frontalmente si la acción de revisión que prevé el artículo 146.1 LRJS estaba o no prescrita. Lo que señalamos es que "debemos entender que cuando sea la Entidad gestora la que inste el reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas el derecho al reintegro de cada mensualidad prescribirá a los cuatro años de su respectivo abono indebido, por lo que si la reclamación se efectúa desde el mismo momento en que "fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución" (arg. ex art. 45.3 LGSS) podrá reclamarse, en su caso, la devolución de las cantidades percibidas en los cuatro últimos años, pero si, por la causa que fuere, la Entidad Gestora, a pesar de que podía haber ejercitado el derecho al reintegro con anterioridad (en el caso enjuiciado, desde que tuvo conocimiento del acta de la Inspección de Trabajo), dilata el ejercicio de la correspondiente acción resulta que correrá la prescripción en su contra, y únicamente podrá reclamar retroactivamente las mensualidades abonadas indebidamente en los cuatro años anteriores al día en que al beneficiario se le notifique el inicio del expediente de reintegro". 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.

Cuarto.

1. De lo anteriormente expuesto se desprende sin dificultad que la doctrina correcta se encuentra en la sentencia de contraste. En efecto, moviéndonos en el ámbito de la acción revisoria prevista en el artículo 146.1

LRJS, no cabe duda de que estamos ante una acción que permite a la Seguridad Social obtener tutela judicial cuando pretenda revocar, extinguiendo o modificando en perjuicio de sus beneficiarios, sus actos firmes declarativos de derechos, habida cuenta de que la Ley le impide la revisión de oficio y le obliga a acudir a la vía judicial para conseguirlo; a tal efecto, es la propia Ley la que establece un período de tiempo para que pueda ejercitar dicha acción; período temporal que se establece en términos de prescripción y en un período lo suficientemente largo para que pueda dispensarse esa tutela a las entidades gestoras, pero que no es indefinido puesto que su limitación está al servicio de la seguridad jurídica.

En el presente caso resulta evidente que habían transcurrido más de cuatro años desde que al recurrente se le reconoció el incremento del 20% de la pensión del Régimen General, que lo fue por resolución de 28 de enero de 2013, fecha a partir de la cual ha de computarse el tiempo prescriptivo, hasta que la entidad gestora acordó en fecha 14 de septiembre de 2017 iniciar expediente de revisión de actos declarativos de derechos. La consecuencia es que la acción estaba prescrita cuando se pretendió ejercitar.

2. En consecuencia, oído el Ministerio Fiscal, se impone la estimación del recurso y la consiguiente anulación y casación de la sentencia recurrida para resolver el debate en suplicación desestimando el de tal clase, declarando la firmeza de la sentencia de instancia. Sin que, de conformidad con el artículo 235 LRJS haya lugar a efectuar pronunciamiento alguno sobre costas.

FALLO

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

1. Estimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por D. Pablo, representado y asistido por la letrada D^a. M^a. Begoña Vázquez Fernández.
2. Casar y anular la sentencia dictada el 27 de septiembre de 2018 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso de suplicación núm. 1756/2018.
3. Resolver el debate en suplicación desestimando el de tal clase y declarar la firmeza de la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 1 de Mieres, de fecha 18 de abril de 2018, recaída en autos núm. 28/2018, seguidos a instancia del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), frente a D. Pablo, sobre Seguridad Social.
4. No efectuar declaración alguna sobre imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.