



Roj: **STS 3381/2022 - ECLI:ES:TS:2022:3381**

Id Cendoj: **28079140012022100649**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **07/09/2022**

Nº de Recurso: **2690/2019**

Nº de Resolución: **702/2022**

Procedimiento: **Recurso de casación para la unificación de doctrina**

Ponente: **ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 2070/2019,**  
**STS 3381/2022**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Social**

#### **Sentencia núm. 702/2022**

Fecha de sentencia: 07/09/2022

Tipo de procedimiento: UNIFICACIÓN DOCTRINA

Número del procedimiento: 2690/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 07/09/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON SOCIAL

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

Transcrito por: AOL

Nota:

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 2690/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Social**

#### **Sentencia núm. 702/2022**

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D.ª María Luisa Segoviano Astaburuaga

D. Antonio V. Sempere Navarro

D. Sebastián Moralo Gallego

D.ª Concepción Rosario Ureste García



D. Ricardo Bodas Martín

En Madrid, a 7 de septiembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), representado y defendido por el Abogado del Estado, contra la sentencia nº 863/2019 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (sede en Valladolid), de 8 de mayo de 2019, en el recurso de suplicación nº 111/2019, interpuesto frente a la sentencia nº 239/2018 de 6 de junio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Social nº 1 de León, en los autos nº 539/2017, seguidos a instancia de dicho recurrente contra D. Pablo, sobre revisión de actos declarativos de derechos y reclamaciones de cantidades.

Ha comparecido en concepto de recurrido D. Pablo, representado y defendido por la Letrada Sra. Dios Gavela.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Antonio V. Sempere Navarro.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de junio de 2018, el Juzgado de lo Social núm. 1 de León, dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "Que estimando la demanda formulada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), contra D. Pablo, debo declarar y declaro la revisión de los actos administrativos objeto del presente proceso, y, en consecuencia, se anulan las resoluciones de la Dirección Provincial del SPEE de León de fecha 4 de octubre de 2012 y de 11 de marzo de 2013, que reconoció al demandado, D. Pablo, una prestación contributiva por desempleo y posterior subsidio de desempleo y, al mismo tiempo, se condena a la demandada, D. Pablo a que devuelva a la Administración demandante las cantidades indebidamente percibidas, cuyo importe asciende a la cantidad de siete mil novecientos cincuenta euros y noventa y cinco céntimos de euro (7.950,95€)".

Los hechos probados a tener en cuenta para resolución del presente recurso son los formulados como tales por la sentencia del Juzgado, que se reproducen acto seguido:

1º.-D. Pablo fue perceptor de prestación por desempleo reconocida por resolución de 4 de octubre de 2012, en el período del 20 de septiembre de 2012 al 19 de enero de 2013, tras el cese de 19 de septiembre de 2012 en la empresa Pizarras TM, S.L. Posteriormente fue beneficiario de subsidio por desempleo por agotamiento de la prestación contributiva con responsabilidades familiares, reconocido por resolución de 11 de marzo de 2013, y percibido desde el 20 de febrero de 2013 hasta el 9 de enero de 2014, en que pasó a ser perceptor de una pensión de Incapacidad Permanente Total.

2º.- El 4 de abril de 2015 el Instituto Nacional de la Seguridad Social comunica al Servicio Público de Empleo Estatal que en el mes de febrero de 2015 la Tesorería General de la Seguridad Social ha anulado en el fichero general de recaudación el período del 10/08/2012 al 19/09/2012, como consecuencia de una situación de alta ficticia/fraudulenta detectada. Resolución que es firme.

3º.- Al tener conocimiento de este hecho el SPEE dicta resolución de 22 de mayo de 2015, por la que revoca las resoluciones de reconocimiento de prestación por desempleo y subsidio por desempleo, de fechas 4 de octubre de 2012 y 11 de marzo de 2013, respectivamente, declarando la percepción indebida de 7.950,95 euros.

4º.- Impugnada judicialmente esta resolución recayó sentencia núm. 677/2017, de 17 de abril de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que estima el recurso interpuesto por el trabajador en base a que ha transcurrido más de un año desde el acto de reconocimiento de la prestación hasta el acto posterior de revisión de la misma, por tanto la anulación se produce por motivos formales y sin entrar a conocer del fondo del asunto. Esta circunstancia ha dado lugar al que el SPEE acuda al procedimiento del art. 146 LRJS, interponiendo la demanda rectora con fecha 22 de junio de 2017.

5º.- Como consecuencia de las resoluciones -cuya anulación solicita el SPEE en la demanda rectora-, la parte demandada ha percibido la cantidad de 7.950,95 euros, con el siguiente desglose: a) Prestación por desempleo: 20/09/2012 al 19/01/2013, por un importe total de 4.159,55 euros; y, b) Subsidio por agotamiento de la prestación contributiva: 20/02/2013 al 09/01/2014, por un importe total de 3.791,40 euros".

**SEGUNDO.-** Interpuesto recurso de suplicación contra la anterior resolución, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, dictó sentencia con fecha 8 de mayo de 2019, en la que consta la siguiente parte dispositiva: "Que debemos estimar y estimamos el recurso de suplicación formulado por la representación de D. Pablo contra la sentencia dictada en fecha 6 de junio de 2018 por el Juzgado de lo Social Número 1 de León (Autos 539/2017), en virtud de demanda promovida por el referido recurrente, frente al SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO), sobre revisión de actos



declarativos de derechos y reclamación de cantidad. En consecuencia, debemos revocar el fallo de instancia debiendo en su lugar desestimar la demanda del SPEE, declarando que las resoluciones de 4 de octubre de 2012 y 11 de marzo de 2013 por las que se había reconocido a D. Pablo la prestación y el subsidio de desempleo tienen plenos efectos y sin que proceda su reintegro".

**TERCERO.-** Contra la sentencia dictada en suplicación, el Abogado del Estado, en representación del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), mediante escrito de 19 de junio de 2019, formuló recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que: **PRIMERO.-** Se alega como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de septiembre de 2017 (rec. 3948/2017). **SEGUNDO.-** Se alega la infracción del art. 146.3 LJS, en relación con el art. 1969 CC.

**CUARTO.-** Por providencia de esta Sala de 3 de octubre de 2019 se admitió 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.

**QUINTO.-** Evacuado el traslado de impugnación, el Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de considerar procedente el recurso.

**SEXTO.-** Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 7 de septiembre de 2019, en cuya fecha tuvo lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Regulación y doctrina pertinente para el debate.**

Se discute sobre el modo en que el Servicio Público de Empleo puede revisar sus propios actos declarativos de derechos; en particular, acerca del plazo de prescripción establecido en el artículo 146 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS). Tanto a efectos de centrar el debate cuanto, incluso, de apreciar si concurre el presupuesto procesal de contradicción entre sentencias propio de la casación unificadora, interesa que examinemos el tenor del citado precepto y que recordemos alguna de las características de la institución en él recogida.

#### **1. Norma examinada.**

A) La redacción del artículo 146 LRJS vigente tanto en el momento en que el SEPE reconoce la prestación por desempleo (4 octubre 2012) y el subsiguiente subsidio (marzo 2013) cuanto al dictar la resolución revocatoria (22 mayo 2015) es la siguiente:

*Artículo 146. Revisión de actos declarativos de derechos.*

*1. 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.*

*2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior la rectificación de 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. Se exceptúan también las revisiones de los actos en materia de protección por desempleo, y por cese de actividad de los trabajadores autónomos, siempre que se efectúen dentro del plazo máximo de un año desde la resolución administrativa o del Órgano gestor que no hubiere sido impugnada, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 147.*

*3. La acción de revisión a la que se refiere el apartado uno prescribirá a los cuatro años.*

*4. La sentencia que declare la revisión del acto impugnado será inmediatamente ejecutiva.*

B) Mediante Ley 26/2015, de 28 julio, el artículo 146 LRJS ha sido reorganizado y, en concreto, su número 2 ha pasado a tener tres apartados (a, b y c) aunque los dos primeros reproducen fielmente el contenido de la precedente redacción y el tercero contempla los supuestos de violencia de género, que nada tienen que ver con el problema examinado.

Cuando el SEPE presenta demanda ante el Juzgado de lo Social (2017) ya está vigente el nuevo precepto:

*1. 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.*



2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior:

a) La rectificación de 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, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, se hubieran percibido indebidamente por tal motivo.

b) Las revisiones de los actos en materia de protección por desempleo, y por cese de actividad de los trabajadores autónomos, siempre que se efectúen dentro del plazo máximo de un año desde la resolución administrativa o del órgano gestor que no hubiere sido impugnada, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 147.

c) La revisión de los actos de reconocimiento del derecho a una prestación de muerte y supervivencia, motivada por la condena al beneficiario, mediante sentencia firme, por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas, cuando la víctima fuera el sujeto causante de la prestación, que podrá efectuarse en cualquier momento, así como la reclamación de las cantidades que, en su caso, hubiera percibido por tal concepto.

3. La acción de revisión a la que se refiere el apartado uno prescribirá a los cuatro años.

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

C) Precursora de esta regulación fue la contenida en el artículo 145 de la Ley de Procedimiento Laboral de 1995 (LPL), vigente hasta la promulgación de la LRJS, con el siguiente contenido:

1. Las entidades gestoras o los servicios comunes 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 Social competente, mediante la oportuna demanda que se dirigirá contra el beneficiario del derecho reconocido.

2. Se exceptúan de lo dispuesto en el apartado anterior la rectificación de 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 la que se refiere el apartado 1 prescribirá a los cinco años.

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

## 2. Consecuencias de la sucesión normativa de referencia.

Solamente a efectos de centrar el debate y de aquilatar el alcance de nuestra propia doctrina (invocada constantemente a lo largo del procedimiento) debemos recalcar alguna cuestión elemental:

1ª) Existen importantes diferencias entre el texto de la LPL y el de la LRJS (en cualquiera de sus versiones). Así como el texto de 2011 se refiere a las prestaciones por desempleo, bajo el imperio de la LPL no aparece mención alguna a ese respecto, sin perjuicio de que en otros preceptos (Reglamento de prestaciones por desempleo, Ley General de la Seguridad Social) puedan encontrarse regulaciones paralelas.

2ª) El artículo 146 LRJS ("Revisión de actos declarativos de derechos") positiva una vieja doctrina sobre la posibilidad de que las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (o entes asimilados) activen un proceso judicial para revisar un acto propio, anterior y declarativo de derechos. De esa posibilidad (sometida a un plazo prescriptivo de cuatro años) deriva el principio que impera: la imposibilidad de que el ente gestor revise por sí mismo lo que ha reconocido con anterioridad ("auto tutela"). Queda así proscrita la revisión de actos declarativos que se lleva a cabo "e *n perjuicio de sus beneficiarios*" y silenciada (por tanto, permitida de manera implícita) la revisión que sea favorable para el titular de los derechos.

3ª) La regla recién expuesta es la que consagra el artículo 146.1 LRJS. Presuponiéndola, el número 2 del mismo artículo (en la versión primigenia) establece las excepciones, sobre cuyo alcance conviene reparar: a) Rectificación de errores materiales o de hecho y los aritméticos. b) Constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario. c) Actos en materia de protección por desempleo, y por cese de actividad de los trabajadores autónomos, siempre que se efectúen dentro del plazo máximo de un año.

El modo en que está construido el precepto genera una duda referida a la revisión de actos declarativos de derechos por parte del SEPE. Cabe entender que toda revisión en materia de prestaciones por desempleo debe realizarse "dentro del plazo máximo de un año". Pero también es posible interpretar que el plazo de un año no rige cuando se trata de revisar errores o se constate que los beneficiarios han incurrido en inexactitudes u omisiones al presentar los datos que han dado lugar al reconocimiento del derecho. Volveremos de inmediato sobre esto.

## 3. Doctrina general de la Sala.



Completando el examen de la regulación positiva vale la pena añadir un par de pinceladas acerca del modo de interpretarla.

*Justificación de las excepcionales facultades revisoras de la Entidad Gestora del Desempleo.*- Entre otras varias, las SSTS 29 junio 2001 (rcud. 3589/200) y 5 julio 2002 (rcud. 4407/2000), con base en el artículo 22 de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo (posterior art. 227 LGSS/1994) pusieron de relieve que la regla del art. 145 LPL era inaplicable a las prestaciones por desempleo:

*Esta regulación singular, como afirma la citada sentencia de esta Sala, encuentra su fundamento en las especiales condiciones y circunstancias que concurren en esta específica materia, como son la duración determinada y generalmente no dilatada en el tiempo de la protección que se otorga a los desempleados; la practica imposibilidad de la entidad gestora de recuperar lo que haya pagado indebidamente en razón de las circunstancias económicas que en estos casos suelen concurrir y los altos niveles de fraude que se producen en esta concreta área de protección, todo lo cual aboca a considerar que la norma general del artículo 145 L.P.L. sea inadecuada en esta materia de protección por desempleo, lo que justifica la previsión legal de otorgar facultades a la entidad gestora para la revisión de sus resoluciones en el ejercicio regular de su gestión en casos concretos.*

*Amplias competencias del SEPE tras la LRJS.*- Ya respecto de la regulación de la LRJS, recordemos que aplicable al caso, la STS 778/2017 de 10 octubre (rcud. 4076/2016) explica que la Entidad Gestora del Desempleo está facultada para revisar sus propios actos, sin necesidad de acudir a la vía judicial, cuando se haga con fundamento en que el beneficiario los propició al dejar de aportar datos relevantes o hacerlo con inexactitudes. Esa conclusión deriva en primer término de la interpretación literal de la norma: la primera excepción (que no somete a plazo la revisión) omite cualquier indicación temática respecto del contenido del acto revisado. Por tanto, debe entenderse que se trata de cualquiera de los comprendidos en el artículo 146 LRJS: "prestaciones de Seguridad Social", como reza la rúbrica del Capítulo en que se inserta. La regla no se ha circunscrito a alguna de ellas y el desempleo forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social ( art. 41 CE; art. 38.1.c LGSS), por lo que la previsión también se extiende a la gestión del SEPE.

Con más fuerza, si cabe, la conclusión deriva de la interpretación sistemática de la norma. Primero el art. 146 sienta una regla general (prohibición de autotutela); luego abre una excepción (la que nos interesa referida a errores o inexactitudes) y posteriormente añade otra sujeta a plazo (en materia de desempleo). La última excepción ya no se refiere solo a revisar actos cuando la causa deriva de la propia conducta del beneficiario, sino en todo supuesto (" los actos", reza la norma).

La excepción contemplada en el art. 146.2 LRJS permite la autotutela, sin sujeción a plazo, para revisar actos declarativos de derechos "debido a la inexactitud de la declaración del beneficiario". Ello concuerda con que la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo viene contando con mayores capacidades de gestión que en el resto de prestaciones. En concreto:

\* Le corresponde declarar el reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación de las prestaciones, sin perjuicio de las atribuciones reconocidas a los órganos competentes de la Administración laboral en materia de sanciones ( art. 226.1 LGSS).

\* Le corresponde declarar y exigir la devolución de las prestaciones indebidamente percibidas por los trabajadores ( art. 227.1 LGSS).

\* Le corresponde comprobar las situaciones de fraude que puedan cometerse, incluso suspendiendo en determinados casos el abono de la prestación ( art. 229 LGSS).

En el mismo sentido, la suspensión o extinción del subsidio de desempleo por haber variado las circunstancias que determinaron la concesión del mismo puede ser decidida de oficio por la entidad gestora, sin tener que acudir a la jurisdicción social (en este sentido, STS 12 junio 1996, rec. 161/1995 y las allí citadas). También es innegable el mayor rigor que preside la legislación sancionadora en materia de desempleo (en contraste con la referida al resto de prestaciones de Seguridad Social). En concreto, la falta de comunicación de datos relevantes en orden al percibo del subsidio por desempleo constituye una infracción grave, ex. arts. 25.3 y 47.1) de la LISOS, sancionable con pérdida de la prestación, sin que se aprecie inconstitucionalidad de los preceptos legales sancionadores por ausencia de proporcionalidad SSTS (Pleno) 19 y 22 febrero 2016 ( rcud. 3035/2014 y 994/2014).

Sería un contrasentido que siendo las normas sobre gestión y tutela administrativa más severas en el caso de prestaciones por desempleo que en las de otro tipo se invirtieran los términos por parte de la regulación procesal, minorando las facultades del SEPE respecto del resto de Entidades Gestoras.

**SEGUNDO.- Antecedentes y términos del debate.**



Clarificado primariamente el alcance de la regulación aplicable (las excepciones contempladas en el art. 146.2 LRJS conducen a entender que el SEPE puede reconsiderar sus propias resoluciones cuando han sido originadas por omisión o inexactitud de los datos suministrados por el solicitante, aunque haya transcurrido más de un año entre la resolución revisada y la posterior) ya podemos examinar los términos del debate que se nos suscita.

### 1. Datos del caso.

A) Una ordenación cronológica de los hechos declarados probados arroja la siguiente secuencia.

10 agosto a 18 septiembre 2012: el demandado es dado de alta como trabajador de determinada mercantil.

19 septiembre 2012: el trabajador finaliza su prestación de servicios.

4 octubre 2012: el SEPE dicta Resolución reconociendo el derecho del accionante a percibir prestación de desempleo desde 20 de agosto anterior a 19 enero 2013.

11 marzo 2013: el SEPE dicta Resolución reconociendo al trabajador como beneficiario de subsidio de desempleo, desde 20 de febrero de 2013 hasta 9 de enero de 2014, fecha en que comenzó a percibir pensión por incapacidad permanente total (IPT).

4 abril 2015: el INSS comunica al SEPE que en el mes de febrero de 2015, la TGSS ha anulado la cotización del trabajador de agosto y septiembre de 2012, porque correspondía a un alta ficticia.

22 mayo 2015: el SEPE revoca las resoluciones de reconocimiento de prestación por desempleo y subsidio por desempleo, declarando la percepción indebida de 7.950,95 euros.

17 abril 2017: la Sala de lo Social del TSJ de Castilla y León estima el recurso del trabajador (rec. 427/2017) frente a la Resolución del SEPE, por haber transcurrido más de un año desde el acto de reconocimiento de la prestación hasta el acto posterior de revisión de la misma.

22 Junio 2017: el SEPE acude al procedimiento del artículo 146 LRJS interponiendo demanda ante el Juzgado de lo Social.

B) Las cantidades reclamadas ascienden a 4.159,55 euros en concepto de prestación contributiva por desempleo y 3.791,40 euros por el subsidio asistencial.

### 2. Sentencias recaídas en el procedimiento.

A) Mediante su sentencia 239/2018 de 6 de junio el Juzgado de lo Social nº 1 de León estima la demanda del SEPE y condena al trabajador a que le reintegre 7.950,95 €.

Primero, descarta que la STSJ anterior genere efecto de cosa juzgada, porque lo único que resolvió es que la revisión de actos llevada a cabo por la propia Entidad Gestora carecía de validez por razones formales, es decir, por haberse dictado fuera del plazo de un año. Lo debatido es bien distinto, puesto que ahora es la Entidad Gestora quien interesa del Juzgado que anule su acto declarativo de derechos.

Argumenta que la anulación del alta (y cotización) que permitió al trabajador acceder a las prestaciones (y posterior subsidio) por desempleo comporta la nulidad de pleno derecho de las Resoluciones del SEPE citadas. Recuerda que son nulos de pleno derecho "los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición" ( art. 47.1.f Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

B) Mediante su sentencia 863/2019 de 8 de mayo la Sala de lo Social del TSJ de Castilla-León (Valladolid) estima el recurso de suplicación interpuesto por el trabajador.

Considera que la fecha inicial ("dies a quo") para que comience a correr el plazo de prescripción previsto en el art. 146 LRJS es aquella en que se dicta cada una de las resoluciones que se pretende revisar, y no la del conocimiento de la resolución de la TGSS anulando la recaudación.

Como desde las fechas de las resoluciones hasta la fecha en que se interpone la demanda por el SEPE han transcurrido cinco años y tres meses y cuatro años y 3 meses respectivamente, aprecia la prescripción alegada. Invoca al efecto nuestra STS de 26 de septiembre de 2000.

### 3. Recurso de casación unificadora.

A) Disconforme con la anterior sentencia, mediante escrito fechado el 19 de junio de 2019, en la representación que ostenta, el Abogado del Estado formaliza el recurso de casación para unificación de doctrina en nombre del SEPE.



Plantea cuál debe ser el plazo de prescripción de la acción de revisión del artículo 146 LRJS, y considera infringido tanto ese precepto cuanto el artículo 1969 del Código Civil ("El tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse").

B) A efectos referenciales invoca la STSJ Cataluña 5206/2017 de 12 de septiembre (rec. 3948/2017), la cual considera ajustada a Derecho la resolución del SPEE de 20 de abril de 2016, por la que se revocaba la prestación de desempleo y se declara percibida de forma indebida la correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2008 y el 18 de marzo de 2011.

Razona que el "dies a quo" del cómputo del plazo de cuatro años al que hace referencia el art. 146.3 LRJS, es el día en que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) emitió su informe; como este se produjo el 14 de abril de 2013, y la resolución del SPEE que revoca la prestación y le reclama el reintegro, es de 20 de abril de 2016, el derecho del SEPE a instar el procedimiento de revisión de actos declarativos de derechos, en el supuesto que regula el art. 146.2.b) LRJS, se ejerció dentro del plazo.

#### **4. Impugnación del recurso e Informe de Fiscalía.**

A) Con fecha 31 de octubre de 2019 la Abogada y representante del trabajador formaliza su impugnación al recurso. Cuestiona la contradicción entre las sentencias comparadas porque en el presente caso el SEPE anuló por sí mismo las Resoluciones declarativas de derechos, mientras que en el referencial acude ante el Juzgado de lo Social.

Respecto del tema de fondo, considera que la doctrina correcta se halla en la sentencia recurrida, pues concuerda con las SSTs 10 febrero 2000 (rcud. 1907/1999); 21 abril 2000 y 10 octubre 2005 (rcud. 3290/2004).

B) Por su lado, con fecha 21 de enero de 2019 la representante del Ministerio Fiscal ante esta Sala Cuarta emite el Informe contemplado en el art. 226.3 LRJS.

Considera concurrente la contradicción y acertada la doctrina de la sentencia referencial, porque si no puede ejercerse la acción mal puede discurrir el plazo de prescripción.

#### **5. Concurrencia de la contradicción.**

E) El Ministerio Fiscal considera que entre las sentencias comparadas existe la contradicción del artículo 219 LRJS, ya que en ambos supuestos se instó judicialmente por la vía del artículo 146 de la LRJS, la revisión de la prestación por desempleo y reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, debatiéndose el dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción de la acción revisora. Coincidimos con su apreciación.

B) Efectivamente, en ambos casos se produce la anulación del periodo de alta que proporcionaba al trabajador el cumplimiento de los requisitos para acceder a la prestación por desempleo con posterioridad al reconocimiento de la misma y a instancia de la ITSS.

La pretensión ejercitada por el SEPE es en ambos casos coincidente, la revisión de la prestación por desempleo que deviene indebida por carecer de los requisitos esenciales para su percepción. El fundamento de la revisión se encuentra en el artículo 146 LRJS. El debate se centró en ambos casos en la determinación del dies a quo para el cómputo del plazo de la acción revisora.

Los fallos son contradictorios ya que mientras la sentencia de contraste considera que el día inicial para el cómputo de la acción del artículo 146 LRJS obtenidas indebidamente es el día en que la acción pudo ejercitarse, la sentencia recurrida declara que el día inicial es el día en que el SEPE dictó la resolución de reconocimiento de derechos.

C) Es cierto que en nuestro caso el SEPE había tomado la iniciativa y anulado, por sí mismo, las Resoluciones reconociendo el derecho a prestación y subsidio. Sin embargo, ahora no estamos examinando la validez de esa decisión, sino la viabilidad de la demanda formalizada por el SEPE ante el Juzgado de lo Social.

#### **TERCERO.- Doctrina de la Sala.**

Tanto la sentencia recurrida cuanto la impugnación al recurso consideran que la cuestión abordada ha sido resuelta por anteriores sentencias de esta Sala, en concreto las mencionadas en los apartados 2 y 4 del anterior Fundamento, a las que debemos añadir alguna de fecha reciente.

##### **1. STS 10 febrero 2000 (rcud. 1907/1999 ).**

La STS 10 febrero 2000 (rcud. 1907/1999), invocada por la impugnación al recurso, contiene una amplia reflexión sobre el cómputo del plazo cuando se insta la anulación de prestaciones por desempleo previamente reconocidas:



[...] El plazo en cuestión debe operar inexcusablemente desde el momento de reconocimiento y pago de la prestación, y no, como sostiene la sentencia impugnada, desde la fecha en que teóricamente hubiera percibido la prestación correspondiente al último mes -la resolución revisora se produjo el 28 de enero de 1.997 y la prestación de desempleo debía agotarse el 15 de febrero de 1.992, de no haber mediado pago global y único-, y ello porque el instituto de la prescripción que se examina, opera mecánicamente por afectar a actuaciones administrativas, en las que, incluso, el plazo de revisión de oficio se limita a cinco años ( artículo 145.3 L.P.L. hoy cuatro años, a partir de la Ley de 55/1999, de 29 de diciembre de 1999, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social).

En definitiva, bien se considere como fecha inicial del plazo de prescripción, el día en que se dictó la resolución que reconoció la prestación de desempleo (noviembre de 1.990), ya la correspondiente a aquel en que se hizo el pago único (enero de 1.991), lo cierto es que desde tales fechas hasta que se dictó la resolución revisora del instituto gestor había transcurrido el plazo de prescripción legal de cinco años, establecido por el vigente artículo 43.1 L.G.S.S. "contados desde el día siguiente a aquel en que tenga lugar el hecho causante de la prestación de que se trate". Plazo, que, desde otra perspectiva y en los términos del artículo 145.3 L.P.L., también actúa como límite necesario de la actuación revisora de la entidad sobre "sus actos declarativos de derechos en perjuicio de sus beneficiarios". Es de añadir finalmente que como afirma la sentencia de esta Sala de 12 de febrero de 1992 "como todos los ciudadanos, los beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social deben reintegrar el cobro de lo indebido, si bien la obligación de devolución debe tener un límite temporal razonable en atención a la seguridad jurídica, y a la situación económica típica de los perceptores de las prestaciones".

## **2. STS 28 febrero 2000 (rcud. 538 /1999).**

En la misma línea que la anterior, la STS 28 febrero 2000 (rcud. 538/1999) hace jugar con carácter absoluto el plazo de prescripción, restando relevancia a los datos subjetivos:

El artículo 1.969 del Código Civil dispone. "El tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contara desde el día en que pudieron ejercitarse". Dado que el ejercicio de la acción de revisión de las resoluciones que reconocen prestaciones de desempleo no contiene disposición legal que determine desde cuando ha de computarse el plazo de prescripción, es obvio que con arreglo al precepto transcrito ha de comenzarse su computo desde que puede ejercitarse, y este poder ejercitarse la acción ha de entenderse no desde el momento en que circunstancias subjetivas como el conocimiento u otras semejantes hacen posible su efectivo ejercicio sino desde que se dan las condiciones que con arreglo a la ley es posible su ejercicio, y a este respecto es claro en el caso enjuiciado que legalmente se puede ejercitar la acción de revisión desde que existió una relación laboral, es decir desde el 1 de Febrero de 1989, según declara la sentencia que da lugar a la demanda de despido, pues desde esta fecha el actor carecía del derecho a las prestaciones de desempleo.

Y justamente esta fecha es la misma de la resolución que reconoció las prestaciones -apartado quinto de los hechos probados- por lo tanto el plazo de prescripción de 5 años ha de contarse desde entonces. Es cierto que el hecho de que la relación laboral permaneciera oculta, por falta de alta y de comunicación al I.N.S.S., parece abonar la tesis de la sentencia recurrida y del dictamen del Ministerio Fiscal, pero no puede ignorarse que la administración goza de servicios y facultades que le permiten conocer y sancionar la ocultación de datos, en este sentido el servicio de la Inspección de Trabajo es decisivo. Por ello siendo claros los términos de los preceptos analizados es de concluirse que no hay razón para darles una interpretación distinta de la que su letra y primer sentido les conceden.

## **3. STS 26 de septiembre de 2000 (rcud. 3443/1999 ).**

La STS 26 de septiembre de 2000 (rcud. 3443/1999), invocada como fundamento de su decisión por la sentencia recurrida, aborda un problema diverso al presente: "determinar si el cómputo de los tres meses a los que se limita la obligación de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas en los supuestos en que concurre la buena fe del beneficiario y un retraso no justificado por parte de la Entidad Gestora ha de iniciarse en la fecha en que esta entidad acuerda, mediante un acto administrativo, la regularización de la situación de percepción indebida o cuando se formula la demanda en el proceso que da lugar a la sentencia que establece la revisión de la prestación".

## **4. STS 10 octubre 2005 (rcud. 3290/2004 ).**

También invoca el escrito de impugnación la doctrina sentada por la STS 10 octubre 2005 (rcud. 3290/2004); en realidad se refiere a la persistencia de los requisitos para percibir prestaciones en favor de familiares y concluye así:





Además de todas las consideraciones expresadas en los apartados anteriores, debe destacarse que uno de los más relevantes puntos de divergencia entre los dos asuntos confrontados, se centra en el hecho de que mientras en los casos de anulabilidad comentados no cabe duda de la posibilidad de aplicar la prescripción, en cambio y por el contrario en los supuestos de extinción del derecho por causa sobrevenida con posterioridad a su reconocimiento, no cabe que entre en juego la prescripción de la facultad del INSS de declarar tal extinción, si persiste y permanece viva la causa determinante de tal extinción. Refiriéndonos al concreto supuesto sobre el que se debate en esta litis, hay que tener en cuenta, como se ha indicado, que para mantener vivo el derecho a percibir pensión por causa de muerte en favor de familiares, es de todo punto necesario que el beneficiario de tal prestación carezca de medios propios de vida; de ahí que si el mismo después de habersele reconocido esa prestación, mejora en su situación económica, de suerte que cuenta ya con suficientes medios de subsistencia, dicha prestación debe considerarse extinguida y dejarse sin efecto. Ahora bien, mientras persista esa situación de suficiencia económica, no puede iniciarse el cómputo de aquella prescripción, pues la causa determinante de la extinción del derecho a la pensión sigue existiendo y produciendo sus efectos en cada momento, por mucho tiempo que haya transcurrido desde que se produjo la mejora económica comentada.

#### **6. SSTS 61/2021 de 19 enero (rcud. 4637/2018 ) y 952/2021 de 29 septiembre (rcud. 1087/2018 ).**

Aunque a propósito de prestaciones por supervivencia, especial interés para nuestro caso posee la doctrina acuñada por estas dos sentencias. La segunda de ellas la resume del modo siguiente.

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 (LPAC) (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).

[...] 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 [...].

4. 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.

#### **7. Recapitulación.**

A) En ausencia de previsiones específicas para el desempleo dentro del precepto procesal examinado, es decir, bajo la vigencia de la LPL, nuestra doctrina tendió a sostener la tesis objetiva a la hora de aplicar el plazo de prescripción, en concordancia con lo dispuesto en la LGSS para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas ( SSTS 10 febrero 2000, rcud. 1907/1999; 28 febrero 2000, rcud. 538/1999).



B) Varias sentencias invocadas, ora por la recurrida, ora por el impugnante del recurso, abordan cuestiones diversas a la que ahora interesa.

C) Nuestra doctrina ha advertido que el SEPE puede instar la anulación de sus propias resoluciones, en determinados casos y sin sujeción al plazo de un año ( STS 778/2017 de 10 octubre, rcud. 4076/2016). Eso no impide que también le resulte posible acudir a la vía del art. 146 LRJS cuando no estemos ante uno de los supuestos en que la Ley admite la auto tutela.

D) Si el SEPE acude ante el Juzgado de lo Social activando el mecanismo del art. 146 LRJS debe observar el plazo de prescripción en él previsto, 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 ( STS 952/2021 de 29 septiembre, rcud. 1087/2018).

#### **CUARTO.- Resolución.**

##### **1. Unificación doctrinal.**

En concordancia con cuanto antecede, debemos considerar que la doctrina correcta se halla en la sentencia recurrida. Cuando el SEPE acude ante el Juzgado de lo Social activando la facultad contemplada en el artículo 146 LRJS debe respetar el plazo de prescripción de cuatro años establecido en su apartado 3, sin que sea posible posponer su inicio al momento en que el Organismo gestor del desempleo accede al conocimiento de datos o hechos que afectan a los derechos indebidamente reconocidos.

Huelga advertir que la resolución del debate suscitado ante esta Sala en modo algo implica que ahora estemos revisando nuestra doctrina acerca de la posible autotutela del SEPE. Que se haya anulado, mediante sentencia firme de la Sala de lo Social del TSJ, su decisión de dejar sin efecto las resoluciones reconociendo prestación y subsidio por desempleo es algo que opera como mero antecedente o presupuesto del debate traído a casación unificadora, y respecto de lo que nada debemos manifestar.

##### **2. Consideraciones adicionales.**

Las razones y argumentos que anteceden explican que desestimemos el recurso de casación unificadora interpuesto por el Abogado del Estado en nombre del SEPE.

Dispone el artículo 235.1 LRJS que nuestra sentencia impondrá las costas a la parte vencida en el recurso, excepto cuando goce del beneficio de justicia gratuita. Siendo esto último lo que acaece, debemos actuar en consecuencia.

#### **FALLO**

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

1º) Desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), representado y defendido por el Abogado del Estado.

2º) Confirmar y declarar la firmeza de la sentencia nº 863/2019 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (sede en Valladolid), de 8 de mayo de 2019, en el recurso de suplicación nº 111/2019, interpuesto frente a la sentencia nº 239/2018 de 6 de junio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Social nº 1 de León, en los autos nº 539/2017, seguidos a instancia de dicho recurrente contra D. Pablo , sobre revisión de actos declarativos de derechos y reclamaciones de cantidades.

3º) No adoptar decisión especial en materia de costas procesales, debiendo asumir cada parte las causadas a su instancia.

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

Así se acuerda y firma.