

# REVISIÓN JUDICIAL Y POR CONTRARIO IMPERIO DE LOS ACTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Por  
MANUEL ALONSO OLEA

En el número 1 de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, año 1950, publiqué un trabajo, mi primer trabajo, sobre *La revocación de los actos administrativos en materia de personal. El acto de contrario imperio ante el recurso de agravios*. Ahora, ciento cincuenta números después del primero de la REVISTA y cincuenta años después de éste y míos, vuelvo brevemente sobre el tema, en otro contexto.

Lo que para mí, por lo dicho, conmemora la efeméride, y lo que en general demuestra la persistencia en el tiempo de los problemas jurídicos.

Demostración adicional de esto último es que en 1993 ya volví sobre el tema (en los *Estudios sobre la protección jurídica del ciudadano*, en homenaje a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ), tomando por base el desconsiderado *obiter dictum* de la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1991 y de la confusión que de ella derivaba entre la revocación en general de actos y la singularísima revocación de los derivados de la revisión de incapacidades permanentes, tipo de actos ambos de la Administración de la Seguridad Social; cuestión ésta ya olvidada puesto que se superó la confusión y sobre la que no volveré sino episódicamente.

Por otro lado, la Sentencia 15/1991 fue dictada aplicando un Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral (el aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril) hoy derogado y sustituido por otro Texto, Refundido ahora (el aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril; en adelante, LPL).

Acabo ya con esta excesiva introducción.

\* \* \*

El artículo 145 de la LPL:

— De un lado (núm. 1), nos dice que «las entidades gestoras o los servicios comunes (1) [de la Seguridad Social] no podrán revisar

---

(1) Son entidades gestoras el Instituto Nacional de la Salud, el Instituto de Emigración y Servicios Sociales, el Instituto Nacional de Empleo y el Instituto Social de la Mari-

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».

— De otro (núm. 2), nos continúa diciendo que «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».

La regla general transcrita de la LPL, artículo 145.1, deriva inmediatamente de la [enésima] (2) Ley de Bases de Procedimiento Laboral (7/1989, de 12 de abril), con antecedentes remotos en nuestro ordenamiento jurídico, que se remontan a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1888, reformada en 1904.

Voy a concentrarme sobre la excepción (3), que es el tema batallón y con jurisprudencia constante, quizá porque su uso amplio relega más y más a un segundo plano la regla general. Un jurista práctico diría que la cuestión es cuándo la Administración puede revisar o revocar por sí misma sus actos, y no cuándo no puede hacerlo. Por lo demás, téngase en cuenta que cuando la Administración de la Seguridad Social revisa o revoca por sí misma, tales actos son impugnables ante el Juez de lo Social, con lo que la posibilidad y la legalidad de la revisión o de la revocación se examinan *ex-post*, ya que no *ex-ante*.

Quede una vez más dicho que la revisión de los grados de incapacidad permanente tiene su régimen especial, entre otros extremos caracterizado porque puede realizarse —por agravación, mejoría o error de diagnóstico— en cualquier tiempo, en tanto el incapacitado no haya cumplido sesenta y cinco años —conforme a los artículos 143.2 y 161.1.a) de la Ley de Seguridad Social, Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio—.

Repasemos, pues, los actos que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entran dentro de la excepción y, en concreto, de la

---

na; con seguridad lo sigue siendo el INSALUD, pese al desgajamiento de la asistencia sanitaria, que ha dejado técnicamente de ser parte integrante de la Seguridad Social. Servicio común lo es la Tesorería General de la Seguridad Social.

(2) Fue la primera, la Ley de 24 de abril de 1958, que ordenó y autorizó la refundición de las normas procesales sociales; de donde la primera Ley de Procedimiento Laboral, Texto Refundido de 4 de julio de 1958.

(3) Sobre la regla general, remito a la aportación citada a los *Estudios en homenaje a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, y a ALONSO OLEA-MIÑAMBRES PUIG, *Derecho Procesal del Trabajo*, págs. 239-241.

revisión motivada «por la constatación de omisiones o inexactitudes en la declaración del beneficiario», amplísimamente concebidas éstas, como se verá inmediatamente.

Son revisables por contrario imperio sin tener que acudir a revisión judicial:

1.º Las relativas a los errores que se hayan podido cometer al revalorizar las pensiones (STS en unificación de doctrina [*ud* en adelante] de 25 de abril de 1997 [Ar. 3499]).

2.º Las relativas a la percepción indebida de «complementos de mínimos» de pensión (STSud de 24 de julio de 1995 [Ar. 8394]).

3.º Las relativas a prestaciones por desempleo (STSud de 30 de mayo de 1996 [Ar. 4685]) y, en especial, porque de hecho se esté superando el mínimo de ingresos en virtud del cual puede percibirse la prestación asistencial por desempleo (STSud de 22 de diciembre de 1997 [Ar. 9525]).

4.º Las relativas a las pensiones que excedan del máximo autorizado para cada año para las públicas por las Leyes de Presupuestos; revisión directa para el futuro porque para el reintegro de lo indebidamente percibido de la pensión es necesario acudir al juez, conforme a la regla general (STSud de 28 de enero y 12 de mayo de 1998 [Ar. 6 y 4334]). Pero esta aplicación de la regla general tiene numerosas excepciones, entre ellas la relativa a la percepción indebida del complemento de mínimos de pensión, caso en el cual el INSS puede «no sólo modificar de oficio la prestación ... sino también reclamar el reintegro» de lo indebidamente percibido (entre otras, STSud de 19 de enero de 1999 [Ar. 1019] y las que cita).

5.º La calificación de una enfermedad como común, si la entidad gestora constata en el expediente que es profesional (STSud, en Sala General, de 26 de enero de 1998 [Ar. 1055]); importante y bien fundada sentencia ésta de cuyo contenido debe resaltarse el de su *considerando* 3.º.3, conforme al cual la prohibición de revocación —siempre teniendo en cuenta las excepciones de la LPL, art. 145.2— sólo es aplicable a aquellos actos declarativos de derechos en los que la revocación opere en *perjuicio de sus beneficiarios*.

6.º En general, aquellas que deriven de los cambios de circunstancias en las cargas familiares influyentes sobre la prestación o su cuantía (STSud de 21 de marzo de 1994 [Ar. 2177]).

Creo que, vista la latitud de las excepciones, se confirma la afirmación hecha al principio de que éstas son tan variadas y en supuestos de tan frecuente uso que la regla general queda relegada a un segundo plano y sólo aplicable a casos gruesos en los cuales la eviden-

cia de la necesidad de su uso —por ejemplo, revocar sin más el acto de reconocimiento de una pensión— es tal que por la Seguridad Social se acude al juez a pedir la revocación; con lo que, esto aceptado, el tema de si son revocables o no tiene jurisprudencia escasísima.

Por otro lado, precisamente ante la frecuencia de las revocaciones de oficio, se ha considerado necesario regular un procedimiento administrativo para atenderlas, de forma que no se puedan hacer sino en virtud de una resolución fundada y tramitado un expediente del cual es requisito esencial la audiencia del interesado (4).

Es conveniente decir para concluir, aunque el tema sea más de Derecho sustantivo que de procesal, que la LPL sólo contiene un plazo de prescripción para lo que denomina «acción de revisión», esto es, para la petición al juez de que revise el acto declarativo de derechos; cinco años, conforme a la LPL, artículo 145.3. *Dies a quo* ha de ser el de la fecha de notificación de los actos que revisa. No contiene, en cambio, plazo de prescripción respecto de la actuación administrativa de revisión por contrario imperio. La aplicación analógica del de cinco años parece obligada, salvo quizá la de los «errores ... aritméticos...», en los cuales parecería como si la revisión fuera posible en cualquier tiempo.

Pero, en relación con lo anterior, téngase en cuenta que el interés de la Seguridad Social en revisar —paralelo al del beneficiario en que no se revise— está en que se reintegren —o dejen de reintegrarse— cantidades indebidamente percibidas. Y para esto entra en juego otro plazo de prescripción distinto, pero también de cinco años; tal es, en efecto, el plazo conforme al artículo 45.3 de la Ley de Seguridad Social (apartado éste del número 3 añadido por el artículo 37 de la Ley «de Acompañamiento» [66/1997, de 30 de diciembre] a la de Presupuestos Generales del Estado para 1998).

\* \* \*

A punto de cerrar este breve trabajo, leo la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Cuarta, en unificación de doctrina, de 16 de abril de 1999 [Ar. 4426]), de relativa extensión, que trata de uno de los supuestos de revocación por contrario imperio de acto de la Seguridad Social que jurisprudencia anterior ha demostrado ser de los más frecuentes.

El inciso inicial del *considerando* 1.º de la Sentencia nos deja expuesto con claridad la sustancia del caso, a saber:

---

(4) Reglamento aprobado por Real Decreto 148/1996, de 5 de febrero, desarrollado por Orden Ministerial de 17 de junio de 1997.

«La cuestión litigiosa [es] determinar si las entidades gestoras de la Seguridad Social ostentan facultad para acordar...»

[... Por contrario imperio sin necesidad de acudir al juez previamente y sin perjuicio de que éste conozca *a posteriori* del caso...]

«... El reintegro de cantidades en los casos de percepción indebida del complemento [de pensión] por mínimos cuando el beneficiario ha incumplido la obligación de declaración anual de ingresos...»

... Cuya cuantía es la determinante de que en aquel momento pueda o no percibirse.

Así planteado el caso, la sentencia nos dice, con cita de hasta ocho anteriores, «entre otras», que la jurisprudencia tiene ya declarado «que carece de fundamento ... el fraccionamiento que se hace en la sentencia recurrida para entender que la entidad gestora está facultada para revisar la pensión, pero no para llevar a efecto el reintegro que de tal revisión resulta».

Está, pues, la Entidad gestora facultada para revisar por sí y con el doble efecto que acaba de mencionarse; para el futuro, puesto que dejará de abonar al beneficiario el complemento de mínimos que le había reconocido; para el pasado, porque declarará e impondrá la obligación de que devuelva lo indebidamente percibido.

Decir otra cosa supondría:

— Ir contra la jurisprudencia consolidada, de la que son ejemplo las sentencias que, entre otras, se citan.

— No cumplir con lo dispuesto en los Decretos anuales de revalorización —la sentencia cita los de los años 1996, 1997 y 1998— de pensiones, que son los que establecen los mínimos, y, si se quiere y la sentencia lo quiere, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, de las que cita la 5/1990, de 29 de junio, de Presupuestos para 1990, y la 16/1996, de 13 de diciembre, de Presupuestos para 1997, a tenor de cuyos artículos 46.3 y 40.3, respectivamente, el incumplimiento por el perceptor de mínimos de su obligación de declarar la cuantía de sus rentas «dará lugar al reintegro de las cantidades indebidamente percibidas».

Podría haber añadido, y la cita hubiera sido quizá más significativa y pertinente, que, como se vio, entre las excepciones que a la regla general del artículo 145.1 LPL se contienen, en el número 2 citado,

«las revisiones motivadas por la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario».

\* \* \*

De forma que, para concluir, ciento cincuenta números y cincuenta años después, la revocación de los actos administrativos —aun restringiendo su estudio a un campo tan concreto como en el que nos hemos movido— sigue dando juego, y mucho e importante; lo que, si menester fuera, justifica el que, años pasados y números publicados, se vuelva sobre ella.