

El magistrado Aurelio Desdentado Bonete y la equidad. A propósito de una ponencia suya de pleno sobre reintegro de prestaciones indebidas de Seguridad Social

The magistrate Aurelio Desdentado Bonete and equity. Regarding a plenary proposal of his on the reimbursement of undue Social Security benefits

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Facultad de derecho-universidad de A Coruña*

<https://orcid.org/0000-0002-3228-4242>

Cita sugerida: MARTÍNEZ GIRÓN, J.; "El magistrado Aurelio Desdentado Bonete y la equidad. A propósito de una ponencia suya de pleno sobre reintegro de prestaciones indebidas de Seguridad Social". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. Extraordinario 2021*: 95-99.

Resumen

Esta sentencia de Pleno, redactada por el Magistrado Aurelio Desdentado Bonete, saca partido al concepto jurídico de la equidad. Fue redactada usando su característico pincel fino. La doctrina de este caso fue luego desautorizada por el legislador, aunque utilizando una auténtica brocha gorda.

Abstract

This plenary ruling, drawn up by Magistrate Aurelio Desdentado Bonete, draws on the legal concept of equity. It was drawn up using his characteristic detail. The doctrine of this case was later overruled by the legislator, without going into detail, however.

Palabras clave

Equidad; Reintegro de prestaciones indebidas; Sala General

Keywords

Equity; Reimbursement of undue benefits; General court

1. LA SENTENCIA DE LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO, CONSTITUIDA EN SALA GENERAL, DE 24 SEPTIEMBRE 1996

Entre las muchas ponencias sobre asuntos de seguridad social redactadas por don Aurelio DESDENTADO BONETE, durante el largo tiempo en que sirvió como Magistrado en la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, sobresale la formalizada en la Sentencia del Pleno de dicha Sala de 24 septiembre 1996¹, resolutoria de un recurso de casación para la unificación de doctrina, a propósito –como veremos– de un asunto de reintegro de prestaciones indebidas de seguridad social. Y sobresale, en mi opinión, por causa de que la equidad jugó el papel de protagonista estelar en la fundamentación jurídica de dicha Sentencia. Se trata desde luego de un tópico jurídico magno y clásico, pero que también cuenta con un futuro prometedor y seguramente espléndido (en tiempos, como los actuales, de justicia laboral de instancia atascada y muy lenta), supuesto –como saben muy bien nuestros colegas anglosajones– que la tutela judicial cautelar, orientada a la actuación urgente de pretensiones, es predominantemente justicia administrada en *equity*². Sobre la equidad, siempre me impresionó –desde los tiempos lejanos en que estudiaba yo Derecho en Compostela– lo metafóricamente escrito en su día sobre ella por un antiguo Catedrático compostelano de Filosofía del Derecho, don Luis LEGAZ

¹ Aranzadi Westlaw, referencia RJ 1996/6855.

² Al respecto, véase MARTÍNEZ GIRÓN, J., «La tutela cautelar en la jurisdicción social», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 194 (2017), págs. 23 y ss.

LACAMBRA (cuyo albacea testamentario, aunque pocas personas lo sepan, acabó siendo el Maestro don Manuel ALONSO OLEA, quien también nos recordaba en A Coruña que compartían el común denominador de poseer ambos un doctorado *honoris causa* centroeuropeo en Derecho, ciertamente un común denominador muy poco común)³. Según LEGAZ, la justicia constituye siempre un «drama» (el de quitarle la razón a uno para dársela a otro), nunca una comedia (salvo quizá en supuestos rarísimos de simulación procesal, en los que ambos litigantes, supuestamente contendientes, podrían llegar a salir del juzgado contentos), resultando que la equidad evita que el drama en cuestión acabe convirtiéndose en «tragedia» irremediablemente⁴.

2. EL ENJUICIAMIENTO PREVIO DEL ASUNTO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Cuando se falló el supuesto de hecho enjuiciado por la Sentencia de Pleno citada, el asunto del reintegro de prestaciones de seguridad social indebidas se encontraba regulado en el artículo 56.1 de la segunda Ley General de la Seguridad Social, sin establecer plazos de prescripción de ningún tipo protectores del interés del beneficiario⁵, lo que contrastaba con la regulación contenida en el artículo 54.1 de la propia Ley –a propósito del derecho al reconocimiento de prestaciones–, en el que se imponía (protegiendo el interés de la Administración de Seguridad Social) el plazo general de prescripción de seguridad social de cinco años, aunque matizando (con el consiguiente reforzamiento de dicha protección administrativa específica) que los efectos del reconocimiento sólo se producirían «a partir de los tres meses anteriores a la fecha en que se presente la correspondiente solicitud». Esta falta de simetría (dos plazos de prescripción en un caso, y ninguno en el otro) pretendió arreglarla un Juzgado de lo Social de Murcia, planteando (en un asunto sobre reintegro de prestaciones indebidas) cuestión de inconstitucionalidad del citado artículo 54.1, que fue resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1994, de 20 enero⁶, en la que se bosquejó el camino que acabaría siendo recorrido luego –eso sí, echando mano de la equidad, para asfaltarlo y poder transitarlo con relativa comodidad– por la ponencia aludida del Magistrado DESDENTADO BONETE. Lo que dicha Sentencia constitucional recordó al Juzgado de lo Social, al efecto de rechazar la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el mismo, fue lo siguiente: 1) que «es cierto que alguna jurisprudencia del Tribunal Supremo ... ha aplicado el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 54.1 LGSS a las reclamaciones de cantidades indebidamente percibidas reguladas en el artículo 56.1 de la misma norma»⁷; 2) ahora bien, lo que el Juzgado de lo Social proponente perseguía era «aplicar al supuesto que enjuicia, previsto en el artículo 56.1 LGSS, el límite de tres meses establecido en el artículo 54.1 de la misma norma», un resultado que «no podría nunca alcanzarse con la declaración de inconstitucionalidad del cuestionado artículo 54.1 LGSS», pues «un precepto declarado nulo no podría ser aplicado»⁸; y 3) para alcanzar el resultado en cuestión, «habría de declararse aplicable el límite de tres meses ... a los supuestos regulados en el artículo 56.1, lo que, con

³ Acerca de la peripecia vital de LEGAZ en Compostela, véase PUY, F., *La Filosofía del Derecho en la Universidad de Santiago (1807-1975)*, Biblioteca Hispánica de Filosofía del Derecho, vol. 13, Paredes (Santiago de Compostela, 1975), págs. 89 y ss.

⁴ Véase LEGAZ LACAMBRA, L., *Filosofía del Derecho*, 5ª ed., Bosch (Barcelona, 1979), pág. 352.

⁵ Nuestro homenajeado reflexionó críticamente en su día sobre el tenor del precepto, afirmando que «el aspecto discutible radica en qué deba entenderse por *indebidamente*, dadas sus dos posibles acepciones de *no debido* (no exigible) o de *ilegal*». Véase DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, 2ª ed., Aranzadi (Pamplona, 1979), pág. 379.

⁶ *Boletín Oficial del Estado* de 17 febrero 1994.

⁷ Cfr. Fundamento Jurídico 2, párrafo segundo.

⁸ Acerca de todo ello, *ibidem*, párrafo tercero.

toda evidencia, constituye», bien «una función de legislador positivo que se sitúa, claramente, fuera de las competencias de este Tribunal», bien «un posible supuesto de interpretación analógica de la legalidad ordinaria en la que tampoco cabe terciar en este proceso constitucional, por ser ello de la exclusiva competencia del órgano judicial»⁹.

3. EL ENJUICIAMIENTO EN EQUIDAD DEL ASUNTO POR EL PLENO DE LA SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

En su ponencia, que desestimaba el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el INSS, nuestro homenajado acabó realizando una aplicación de libro del tópico jurídico de la equidad. De un lado, para poner fin a las «líneas interpretativas divergentes en esta Sala General»¹⁰; y del otro, para perfilar decisivamente el régimen jurídico de la retroacción de efectos de la resolución administrativa imponiendo al beneficiario el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas por él, a sólo los tres meses inmediatamente precedentes a la fecha de efectos de la misma. Lógicamente, lo que nuestro ponente califica como «necesaria exclusión de los supuestos en que la aplicación del límite de los cinco años llevaría a resultados contrarios a la equidad»¹¹, le obligaba a moverse «dentro del marco del artículo 3.2 del Código Civil»¹²; precepto exigente, a su vez, de una ley expresamente autorizante de la aplicación de la equidad, siempre en el caso concreto. Pues bien, nuestro ponente halló esta ley autorizante en «las previsiones del artículo 106 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ..., a tenor del cual “las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias su ejercicio resulte contrario a la equidad [*sic*], a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes»¹³, pareciéndole indudable que «esta regla [“que rige para todos los supuestos de anulación o revocación”] puede aplicarse también para establecer los límites de los efectos temporales de la revisión de los actos declarativos de derechos»¹⁴. Evitaba así, supuesta la buena fe inequívoca del beneficiario y la demora prolongada por parte de la entidad gestora, que el drama de la exigencia subitánea de devolución de prestaciones indebidamente percibidas pudiese acabar degenerando en tragedia (en este concreto caso, «la devolución de 1.407.846 ptas. en concepto de percepciones indebidadas», exigida por el INSS a un pensionista de incapacidad permanente con pensión mensual reconocida de «192.165 ptas»)»¹⁵.

4. LA REACCIÓN POR EL LEGISLADOR DE SEGURIDAD SOCIAL FRENTE AL ENJUICIAMIENTO DEL ASUNTO EN EQUIDAD

Esta ponencia de nuestro homenajado (concisa y rigurosamente jurídica, protectora de la parte débil de la relación, carente de votos particulares) llamó la atención del legislador de seguridad social y le irritó, con la consecuencia de que la doctrina contenida en la misma fuese revocada sólo un año después. La revocación se produjo al promulgarse la Ley 66/1997, de 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, mediante la adición de un nuevo apartado 3 al artículo 45 de nuestra tercera Ley General de la Seguridad Social, en el que se imponía el plazo de prescripción quinquenal («la obligación de reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas prescribirá a los cinco años, contados a partir de la

⁹ Acerca de todo ello, *ibidem*.

¹⁰ Cfr. Fundamento de Derecho tercero.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr. Fundamento de Derecho primero.

fecha de su cobro, o desde que fue posible ejercitar la acción para exigir su devolución»), pero excluyendo todo posible acortamiento de dicho plazo («con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los supuestos de revisión de las prestaciones por error imputable a la Entidad Gestora»). La brocha gorda del legislador de seguridad social, que en el preámbulo de la norma dedicaba sólo quince lacónicas palabras al tema («se clarifica el plazo de prescripción de cinco años para el reintegro de prestaciones indebidas»)¹⁶, la evidencia el peculiar instrumento normativo utilizado para operar tal reforma neutralizadora de una excepción de equidad, tan sutilmente trazada con pincel fino por nuestro ponente. En efecto, se trataba de una Ley «de acompañamiento» a la de presupuestos generales del Estado, muy propia de un legislador-recaudador, pero que sólo podía suscitar antipatía jurídica, si contemplada desde el punto de vista de la técnica legislativa en una democracia. Lo puso de relieve en su día ALONSO OLEA, calificando este concreto tipo de ley como «confuso montón de normas heterogéneas sobre materias mil», y concluyendo –con cita de autoridades, a las que la «*aequitas*» no les parecería, con seguridad, ningún concepto bárbaro– que «ni San Isidoro ni mucho antes que él los cónsules Cecilio y Didio, ni antes de éstos los Gracos –quizá los dos, Tiberio Sempronio y Cayo– hubieran vacilado en decir que las leyes de acompañamiento, las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, son leyes saturadas y como tales prohibidas por contrarias a un buen modo de proceder y aprobar las leyes»¹⁷.

5. LA PERVIVENCIA TRANSITORIA DE LA EQUIDAD EN EL ENJUICIAMIENTO DEL ASUNTO

A pesar de esta reforma, la doctrina contenida en la ponencia de nuestro homenajeado pudo pervivir transitoriamente algún tiempo, eso sí, con la oposición frontal del INSS. Este último pretendía la aplicación retroactiva de la reforma operada por la Ley 66/1997, alegando que la misma tenía un carácter meramente «clarificador» del Derecho existente antes de haber sido promulgada. Su alegato fue rechazado, sin embargo, por diversas Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, falladas en casación para la unificación de doctrina, constituyendo la primera de la serie una de 7 noviembre 2001¹⁸. De acuerdo con ella, «dado que esta última Ley del 97 carece de indicaciones temporales», sólo resultaba razonable sostener la «devolución inexcusable de todo lo percibido desde primeros de 1998», pero con «subsistencia de la doctrina de equidad para las percepciones cobradas hasta diciembre 1997»¹⁹. La propia Sentencia noticiaba el hecho de que «ha habido una reforma posterior ..., que ha reducido el período de prescripción de la referida obligación de reintegro, de cinco a cuatro años», aunque concluyendo que «ello es ajeno al presente pleito, por obvias razones temporales»²⁰. Esta reforma había sido operada por la Ley 55/1999, de 29 diciembre, nuevamente de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Ahora bien, según su exposición de motivos, la reducción del plazo en un año no obedecía a razones de equidad –a las que nuestro legislador de seguridad social parecía mostrarse alérgico–, sino a otras de pura simetría fiscal (literalmente, «se modifica el plazo de prescripción de la obligación de reintegro a la Seguridad Social de las prestaciones indebidamente percibidas, que se reduce de cinco a

¹⁶ Cfr. apartado III, párrafo segundo.

¹⁷ Véase ALONSO OLEA, M., «En general, sobre las leyes de “acompañamiento” y en especial sobre la de 1996 para 1997», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 1 (1997), pág. 15.

¹⁸ *Aranzadi Westlaw*, referencia RJ 2002/835.

¹⁹ Acerca de todo ello, véase Fundamento de Derecho tercero, párrafo penúltimo.

²⁰ *Ibidem*, párrafo tercero.

cuatro años, a fin de equipararlo al plazo aplicable en esta misma materia en el ordenamiento tributario»²¹.

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALONSO OLEA, M., «En general, sobre las leyes de “acompañamiento” y en especial sobre la de 1996 para 1997», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, vol. 1 (1997).
- LEGAZ LACAMBRA, L., *Filosofía del Derecho*, 5ª ed., Bosch (Barcelona, 1979).
- MARTÍNEZ GIRÓN, J., «La tutela cautelar en la jurisdicción social», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 194 (2017).
- MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017).
- PUY, F., *La Filosofía del Derecho en la Universidad de Santiago (1807-1975)*, Biblioteca Hispánica de Filosofía del Derecho, vol. 13, Paredes (Santiago de Compostela, 1975).
- DE LA VILLA GIL, L.E. y DESDENTADO BONETE, A., *Manual de Seguridad Social*, 2ª ed., Aranzadi (Pamplona, 1979).

²¹ Apartado III, párrafo séptimo. Sobre la regulación del tema en la actualidad, véase MARTÍNEZ GIRÓN, J., ARUFE VARELA, A. y CARRIL VÁZQUEZ, X.M., *Derecho de la Seguridad Social*, 4ª ed., Atelier (Barcelona, 2017), págs. 311-312.