

LA DOCTRINA CAKAREVIC Y LAS PETICIONES DE DEVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES PERCIBIDAS DURANTE EL PERIODO COVID

RODRIGO TASCÓN LÓPEZ

NET21 NÚMERO 32, ABRIL 2026

Como bien es sabido, la conformación de un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1 CE) exige una actuación prestacional por parte de los poderes públicos para tratar de subvenir las situaciones de necesidad de las personas. Esta idea general, que encuentra manifestación en innumerables ejemplos dentro de eso que se ha dado en llamar Derecho de la Protección Social, vivió una de sus “pruebas de fuego” durante el período de la Pandemia de la COVID 2019 (en adelante, COVID19), que supuso un tsunami social (y jurídico) de consecuencias difíciles de aquilatar.

Entre las muchas medidas que se articularon en aquellos días (desde los cuales ha transcurrido ya más de un lustro, pero que aún permanecen vívidamente grabados en la memoria) destacaron las prestaciones destinadas a paliar los efectos del cese de la actividad productiva, tanto por parte de las personas trabajadoras (a través de prestaciones especiales de desempleo), como de las personas autónomas, que recibieron una serie de ayudas y prestaciones económicas dirigidas a combatir los efectos de un cese de actividad, ora forzado por los cierres de actividad, ora provocado por el descenso en el volumen de negocio.

La labor de gestión de todos los operadores jurídicos vinculados a la gestión de tales prestaciones (desde los funcionarios públicos del SPEE, hasta los servicios jurídicos de las gestorías y asesorías laborales, pasando por las Mutuas patronales) fue, verdaderamente ingente; aun así, lo apresurado de la concesión de muchas de las prestaciones y su abultado volumen, unido a lo oscuro de la regulación de algunas de ellas, han hecho que en algunos casos el organismo que concedía la prestación considere que fue incorrectamente concedida y proceda a reclamar la devolución de dicha prestación.

Tales problemas jurídicos están ahora mismo adquiriendo tintes de notoriedad en la práctica de los tribunales laborales, habida cuenta de que, dado que la devolución de

ingresos indebidos no prescribe sino a los 4 años, en muchos casos la revisión posterior y la reclamación del interesado conduce a que su iter normal lleve que sea en la actualidad cuando los tribunales de justicia están teniendo que hacer frente, de forma cuantitativamente muy relevante, a este problema.

Como bien sabrá el lector, esto aboca a variados problemas jurídicos. De un lado, que cuando se ha abonado una prestación indebidamente, la entidad gestora tiene derecho a solicitar el reintegro de tales cantidades con carácter general (art. 55 LGSS), si bien no puede revocar unilateralmente los actos declarativos de derechos, sino que, antes al contrario, ha de proceder a efectuar una reclamación judicial para lograr el reintegro de las pertinentes cantidades (art. 146.1 LRJS).

Esta imposibilidad de revisión de oficio no alcanza a la mera revisión o rectificación de errores materiales o de hecho o aritméticos, así como a la que derive de la constatación de omisiones o inexactitudes en las declaraciones del beneficiario, a los actos en materia de protección por desempleo y por cese de actividad de los autónomos, y a los actos de reconocimiento de una prestación de muerte y supervivencia motivada por condena al beneficiario por delito de homicidio cuando la víctima sea el sujeto causante de la prestación (art. 146.2 LJS).

En todo caso, en muchos supuestos, es difícil valorar si se está en este supuesto o en una auténtica revisión, por lo que la admisión de esta posibilidad debe valorarse de forma muy estricta, pues la imposibilidad de revisión de oficio garantiza la seguridad jurídica y por tanto cualquier actuación que la flexibilice debe ser de aplicación restrictiva frente a la regla general de la imposibilidad de revisar de oficio. Una interpretación amplia de estos supuestos excepcionales conduciría a unas facultades revisorias enormes y, por tanto, inadmisibles (MARTÍNEZ MOYA).

Por otro lado, que, según una importantísima jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos no siempre es posible exigir al beneficiario la devolución de las prestaciones erróneamente percibidas, pues tal cosa podría lesionar el derecho al pacífico disfrute de su propiedad y bienes, tal y como declaró la Sentencia TEDH de 26 de abril de 2018, Rec. 48921/2013, asunto Cakarevic vs. Croacia.

Ahora bien, para que el beneficiario tuviera derecho a retener una prestación percibida sin la estricta concurrencia de los presupuestos legales, resultan necesarios una serie de requisitos que, en apretada síntesis pueden quedar reconducidos a los siguientes: que el error fuera atribuible exclusivamente al mal hacer del ente administrativo concedente de la prestación; que la persona beneficiaria no hubiera efectuado ninguna alegación falsa o inexacta que indujera a error a la entidad administrativa; y que la prestación estuviera dirigida a satisfacer necesidades básicas y vitales (“de subsistencia”) del beneficiario y su familia. En tales casos, exigir el reintegro de una

prestación indebidamente percibida impondría una carga desproporcionada al beneficiario, y de ahí que el órgano administrativo deba asumir las consecuencias de su propio error en coherencia con el principio de buena gobernanza.

Tan importante resolución, de innegable aplicación al ordenamiento jurídico español conforme a la doctrina indubitada del Tribunal Constitucional (por todas, STC 303/1993, de 25 de octubre) suscitó una notable agitación en la práctica judicial española, y, en particular, en las salas de lo Social de los tribunales superiores de Justicia (TSJ), provocando una acusada y especial ponderación casuística, lo que terminó por generar una divergencia aplicativa que ha venido a tratar de resolver la jurisprudencia de la Sala IV del Tribunal Supremo.

En efecto, las sentencias del TS 530/2024, de 4 de abril (rcud 1156/2023); 631/2024, de 29 abril (rcud 1158/2023) y 812/2024, de 30 mayo (rcud 1093/2023), entre otras, examinaron variados supuestos en los que se había acordado prestaciones por reducción de jornada del 75% en el periodo de consultas de un ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción como consecuencia del COVID19. El SEPE reconoció la prestación por desempleo. Posteriormente, el organismo autónomo comunicó al beneficiario la propuesta de revocación de prestaciones por desempleo porque la reducción de su jornada laboral superaba el 70%.

En tales casos, y en otros similares no vinculados estrictamente al COVID19, sino a la percepción de subsidios por desempleo (Sentencia Tribunal Supremo núm. 1186/2024, de 15 de octubre), el alto tribunal español no ha dudado en la pertinencia de aplicar la mentada doctrina Cakarevic y eximir al beneficiario del deber de reintegro de la prestación, por concurrir los requisitos exigidos para ello por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos *supra* indicados.

Así, la doctrina científica saludó tal decisión jurisprudencial, considerando que se había producido un “jaque mate” (VIVERO SERRANO) a las prácticas abusivas de la Administración contra los beneficiarios de la Seguridad Social, si bien no falta quien aporta dudas razonables, para considerar que su total aplicación quizá se pueda ver diferida en un contexto de abrumadora litigiosidad y no resulte sencilla (si se observan los precedentes) la rendición de la Entidad Gestora, sobre todo ante la multiplicidad de casos entreverados de circunstancias sobre las que haya motivado la decisión de acudir a la revisión y reintegro, por lo que resulta dudoso que sea disuasoria para la Administración, forzando a mantener las demandas ante los juzgados de lo Social (y en su caso recursos en trámite) o iniciar nuevos procedimientos de reintegros de prestaciones (MARTÍNEZ MOYA).

Y, además, se da otra circunstancia que ya guarda relación, no con el percibo de las prestaciones de desempleo por parte de personas trabajadoras (supuesto de hecho de

las sentencias mencionadas), sino con el disfrute de prestaciones por cese de actividad para personas autónomas en el contexto COVID19. En efecto, concedidas apresuradamente muchas de esas ayudas, tras las revisiones por las mutuas y la Seguridad Social, han detectado que, a su juicio, no cumplían con los requisitos exigidos (principalmente, una caída de ingresos del 75%) en el momento de la solicitud o no pudieron justificarlos posteriormente

En tales casos, el recurso a la doctrina Cakarevic parecía que podría aportar algún rayo de esperanza a estas personas para tratar de eludir el reintegro de unas cantidades percibidas en un momento de gran necesidad e incertidumbre y para subvenir necesidades claramente de subsistencia ante la caída inesperada y muy significativa de ingresos experimentada como consecuencia de la COVID19.

Sin embargo, la práctica judicial parece desmentir esta primera impresión. Así, a falta de doctrina unificada que aclare definitivamente la cuestión, la respuesta mayoritaria de los tribunales laborales parece ser que estas ayudas revisten un carácter diferente a las prestaciones clásicas de desempleo antes comentadas (sobre las que el Tribunal Supremo se pronunció favorablemente respecto a la aplicación de la tantas veces mencionada doctrina Cakarevic).

Y ello porque en su configuración se estructuraba que las mismas eran concedidas con carácter “provisional” y, en lógica consecuencia, supeditadas a que efectivamente llegara a concurrir el estado de necesidad justificativo de la prestación (de nuevo, principalmente, la caída de ingresos de al menos un 75%), lo cual podía ser “comprobado” *a posteriori* por la Mutua o la Entidad Gestora, sin que se pueda considerar por ello que se hubiera incurrido en un error al concederla (elemento determinante en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

Desde luego, una interpretación así, con ser correcta desde un punto de vista técnico, no es, ni la única posible, ni la más sensible con las necesidades de una categoría de personas trabajadoras que, si bien están excluidas de la protección que dispensa el andamiaje jurídico-laboral por su carácter autónomo, están muchas veces en una situación de necesidad y precariedad muy similar, y merecen, sin duda, una consideración detenida de sus circunstancias, so pena de cercenar de forma casi fatal su posición como sostenes del sistema productivo (y del empleo, no se olvide) de nuestro país.

En fin, múltiples problemas prácticos (de los que el presente discurso no pretende sino haber sido un mero inventario), que todavía, quizá, no hayan vivido su último episodio, y que colocan al jurista del trabajo en una atalaya privilegiada para seguir analizando y glosando la tan mentada como necesaria Justicia Social.