



Roj: **STS 564/2024 - ECLI:ES:TS:2024:564**

Id Cendoj: **28079140012024100157**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **06/02/2024**

Nº de Recurso: **997/2021**

Nº de Resolución: **220/2024**

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

Ponente: **ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJS, Girona, núm. 3, 13-02-2020 (proc. 304/2019),
STSJ CAT 9931/2020,
STS 564/2024**

UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 997/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Blasco Pellicer

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Sagrario Plaza Golvano

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Social

Sentencia núm. 220/2024

Excmos. Sres. y Excmo. Sra.

D. Antonio V. Sempere Navarro

D. Ángel Blasco Pellicer

D.ª María Luz García Paredes

D. Juan Molins García-Atance

En Madrid, a 6 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social representado y asistido por la letrada de la Administración de la Seguridad Social, contra la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2020 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de suplicación núm. 2787/2020, formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social núm. 3 de Girona, de fecha 13 de febrero de 2020, autos núm. 304/2019, que resolvió la demanda sobre incapacidad permanente interpuesta por D.ª Frida frente al Instituto Nacional de la Seguridad Social.

No ha comparecido la parte recurrida.

Ha sido ponente Ángel Blasco Pellicer.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 13 de febrero de 2020 el Juzgado de lo Social núm. 3 de Girona dictó sentencia, en la que se declararon probados los siguientes hechos:

"PRIMERO.- La demandante, Frida , nacida el NUM000 /1980, se encuentra afiliada a la Seguridad Social adscrito al Régimen General. Su profesión habitual es la de limpiadora (expediente administrativo).

SEGUNDO.- Por resolución de 29/11/2017, el INSS declaró a la demandante en situación de incapacidad permanente en grado de absoluta, sobre la base del siguiente cuadro residual: "Lumbociatalgia esquerre, incontinencia fecal i urinaria. Laparoscopia 16.11.17 lligadura de trompes. Refereix pdte implantació electrode a nivel L3 amb preop fet" Se fijó como fecha de revisión 3/12/2018 (expediente administrativo).

TERCERO.- Iniciado por el INSS expediente de revisión de grado en fecha 02/11/2018, en fecha 31/01/2019 la entidad gestora dictó resolución declarando que se había determinado modificación suficiente del estado invalidante de la interesada y que por tanto las lesiones que afectan a la actora no alcanzan un grado suficiente de disminución de su capacidad laboral para constituir situación de incapacidad permanente (expediente administrativo).

El dictamen del ICAM de fecha 03/12/2018 en el que se basa dicha resolución determina que la actora presenta: "Fixació transpedicular amb fuga LCR i pseudomeningocele lumbar i tractat quirúrgicament al desembre /11 fusió L5/S1 amb incontinència fecal i urinària resoltes amb electroestimulador sacre implantat al setembre /18. Radiculopatia S1 esq. Clínica episòdica d'orgasmes per afectació de nervis pudendus. Fibromiàlgia sense disfunció articular" (expediente administrativo).

CUARTO.- Presentada reclamación previa, fue desestimada (expediente administrativo).

QUINTO.- La actora cumple con los requisitos de alta y cotización para causar derecho al cobro de la prestación interesada. La base reguladora de la prestación por incapacidad permanente absoluta asciende a 667,97 € mensuales, siendo la fecha de efectos 01/02/2019, y la fecha de revisión 03/12/2020 (no controvertido; expediente administrativo).

SEXTO.- La demandante presenta el siguiente cuadro secuelar: lumbalgia con irradiación del dolor a ambas extremidades inferiores izquierdas; incontinencia urinaria y fecal resuelta con electroestimulador, que genera episodios de orgasmos episódicos no controlados; fibromialgia sin disfunción articular; episodio de sobreingesta medicamentosa en enero de 2019, y nuevo episodio en enero de 2020, intento autolítico de moderada letalidad y alta rescatabilidad, realizada de forma impulsiva no planificada, en contexto de mayor malestar asociado a situación física (dictamen del ICAM, pericial de parte y documental médica complementaria, en especial informes de urgencias y de hospital público más recientes)."

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva:

"Que ESTIMO la demandada promovida por Frida frente al Instituto Nacional de la Seguridad Social y en consecuencia revoco la resolución impugnada por nulidad del expediente de revisión de grado, dejando sin efecto la revisión de grado acordada en la misma.."

SEGUNDO.- La citada sentencia fue recurrida en suplicación por la representación letrada del INSS ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la cual dictó sentencia en fecha 23 de noviembre de 2020, en la que consta el siguiente fallo:

"Que debemos desestimar y desestimamos íntegramente el recurso de suplicación interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 3 de Girona en fecha de 13.2.20, en los autos nº 304/19 seguidos a instancia de Frida ."

TERCERO.- Por la representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social 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 TSJ de Aragón de fecha 18 de febrero de 2020, rec. suplicación 24/2020.

CUARTO.- Por providencia de esta Sala se procedió a admitir a trámite el presente recurso de casación para la unificación de doctrina, y no habiéndose personado la parte recurrida, se pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal para informe, el cual fue emitido en el sentido de considerar improcedente el recurso.

QUINTO.- Instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para votación y fallo el día 6 de febrero de 2024, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- 1.- La cuestión suscitada en el presente recurso de casación unificadora consiste en determinar si la entidad gestora tiene capacidad para revisar de oficio el grado de incapacidad permanente establecido antes del plazo fijado en la resolución administrativa que lo reconoció. En definitiva, se trata de interpretar el artículo 200.2 LGSS.



2.- La sentencia de instancia, del Juzgado de lo Social núm. 3 de Girona estimó la demanda de la actora y revocó la resolución del INSS por nulidad del expediente de revisión, dejando sin efecto la revisión del grado. La sentencia aquí recurrida, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya de 23 de noviembre de 2020, Rec. 2787/2020, desestimó el recurso de suplicación interpuesto por el INSS.

Consta que la actora prestaba servicios como limpiadora, el 29 de noviembre de 2017 se le declaró en grado de incapacidad permanente absoluta, se fijó como fecha de revisión el 3 de diciembre de 2018. Iniciada la revisión por el INSS el 2 de noviembre de 2018 el 31 de enero de 2019 se dictó resolución con declaración de modificación suficiente del estado invalidante y que las lesiones de la actora no alcanzan un grado suficiente de disminución de su capacidad laboral para constituir la situación de incapacidad permanente. La trabajadora sufre lumbalgia con irradiación de dolor a las extremidades inferiores, incontinencia urinaria y fecal resuelta con electro estimulador, fibromialgia sin disfunción articular, episodio de sobre ingesta medicamentosa en enero de 2019 y nuevo episodio en enero de 2020, intento autolítico de moderada letalidad y alta rescatabilidad, realizada de forma impulsiva no planificada, en contexto de mayor malestar asociado a la situación física.

La sentencia recurrida razona sobre la interpretación del art. 200.2 LGSS que, frente a la sentencia alegada por el INSS (la misma que se aporta como de contraste para este recurso de casación para la unificación de doctrina) del TSJ de Aragón, la sala mantiene el criterio de que tras la reforma de la Ley 52/2003, el actual artículo 200.2 LGSS impone al INSS establecer en sus resoluciones sobre IP el plazo de espera obligatorio para instar la nueva revisión; que se trata de un plazo vinculante para iniciar un procedimiento de revisión por agravación o mejoría, tanto si se reconoce el grado como cuando se confirme el grado reconocido previamente (con cita SSTs de 15 de mayo de 2008, Rcd. 3063/2007), concluyendo que se trata de un plazo de espera vinculante para cualquiera de los que están legitimados para la revisión del grado y, por tanto, el momento para promoverla es el de la fecha establecida en la resolución que reconoció la incapacidad que se pretende revisar.

3.- Recurre la entidad gestora en casación para la unificación de la doctrina y denuncia la infracción del artículo 200.2 LGSS y, al efecto, sostiene que es posible, de conformidad con el mencionado precepto, que el INSS inicie de oficio el procedimiento de revisión de grado de incapacidad permanente antes del transcurso del plazo establecido en la resolución administrativa cuando la resolución revisora se produce con posterioridad al plazo. El recurso no ha sido impugnado de contrario y ha sido informado por el Ministerio Fiscal en el sentido de considerarlo improcedente.

SEGUNDO. - 1.- La entidad recurrente invoca como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 18 de febrero de 2020 (Rec. 24/2020) que, desestimando el recurso del actor confirmó la sentencia de instancia favorable a los intereses del INSS. Consta en la misma que pensionista tenía como profesión habitual la de jardinero, en diciembre de 2016 fue declarado por el INSS en situación de IPA y previsión de revisión en noviembre de 2017, en diciembre de 2017 emite el INSS resolución de continuidad fijando como nueva revisión la fecha de 5 de marzo de 2018. El 2 de febrero de 2018 el INSS inició de oficio nuevo expediente de revisión, el 25 de mayo de 2018 emite resolución de grado determinando incapacidad permanente total para su profesión de jardinero y fecha de efectos 1 de junio de 2018. El actor sufre linfoma de no hodgking (LNH) de zona marginal en remisión completa, la situación de la pared abdominal implica existencia de limitaciones para el desempeño que conlleven esfuerzos físicos especialmente los que determinen un aumento de presión intraabdominal. Hematología confirmó la remisión completa del LNH.

2.- Tal como informa el Ministerio Fiscal, concurre la contradicción en los términos exigidos por el artículo 219 LRJS ya que existe identidad sustancial de hechos, pretensiones y fundamentos. En efecto, con las diferencias propias de cada caso, los hechos revelan que, en ambos casos, reconocida una IPA con fijación de fecha de revisión, la entidad gestora inició antes de dicha fecha los trámites para la revisión del grado por mejoría, aunque dictó la resolución revisora después de la fecha prevista. Los respectivos demandantes solicitan que se deje sin efecto la resolución revisora y fundamentan sus pretensiones en la aplicación del artículo 200.2 LGSS. Sin embargo, las sentencias comparadas llegan a resultados diversos ya que, mientras la recurrida anula la resolución del INSS por la que se procede a la revisión del grado; en la de contraste la resolución revisora fue convalidada.

TERCERO. -1.- Para la solución de la cuestión planteada resulta imprescindible partir de la redacción del precepto cuya interpretación se reclama. El artículo 200.2 LGS dispone: "Toda resolución, inicial o de revisión, por la que se reconozca el derecho a las prestaciones de incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, o se confirme el grado reconocido previamente, hará constar necesariamente el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión por agravación o mejoría del estado incapacitante profesional, en tanto que el beneficiario no haya cumplido la edad mínima establecida en el artículo 205.1.a), para acceder al derecho a la pensión de jubilación. Este plazo será vinculante para todos los sujetos que puedan promover la revisión.

No obstante, lo anterior, si el pensionista de incapacidad permanente estuviera ejerciendo cualquier trabajo, por cuenta ajena o propia, el Instituto Nacional de la Seguridad Social podrá, de oficio o a instancia del propio interesado, promover la revisión, con independencia de que haya o no transcurrido el plazo señalado en la resolución.

Las revisiones fundadas en error de diagnóstico podrán llevarse a cabo en cualquier momento, en tanto el interesado no haya cumplido la edad a que se refiere el primer párrafo de este apartado".

En síntesis, el precepto establece que las resoluciones, iniciales o de revisión, dictadas por el Instituto Nacional de Seguridad Social en las que se reconozca el derecho a prestaciones de incapacidad permanente en cualquiera de sus grados, o se confirme el grado reconocido previamente, han de hacer constar el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión, por agravación o mejoría del estado invalidante. Añade que dicho plazo será vinculante para todos los sujetos que puedan instar la revisión, estableciendo, adicionalmente, dos únicas excepciones: las revisiones por error de diagnóstico que podrán llevarse a cabo en cualquier momento y los supuestos en los que el beneficiario esté realizando cualquier trabajo, por cuenta propia o ajena, en cuyo caso se podrá instar la revisión, aunque no haya transcurrido el plazo.

2.- La redacción del precepto en cuestión es tributaria del anterior artículo 143.2 LGSS en la redacción que al mismo dio la Ley 52/2003, de 10 de diciembre y que estableció la necesidad de que en toda resolución inicial o de revisión, por la que se reconozca el derecho a las prestaciones de invalidez permanente, en cualquiera de sus grados, se hará constar necesariamente el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión por agravación o mejoría del estado invalidante, a diferencia de la redacción anterior de la que se derivaba que transcurrido el plazo fijado en la resolución que reconoce un grado de invalidez, no existía impedimento legal alguno para que el beneficiario pudiera presentar nuevas solicitudes de revisión, sin ninguna limitación temporal, hasta que se modifique el grado; como también podía efectuarlo la entidad gestora, tal como explicaba nuestra STS de 14 de mayo de 2008 (Rcud. 3063 /2007). Esta explicación es necesaria para comprender la finalidad de la nueva norma que persigue seguridad jurídica y estabilidad en las situaciones invalidantes, de suerte que las mismas únicamente podrán ser revisadas transcurrido el plazo fijado en la resolución que reconoce la situación invalidante que se pretende modificar.

En concordancia con lo anterior, la literalidad de la norma es clara en cuanto que hace referencia al momento en el que se puede instar la revisión a través de dos expresiones que no ofrecen duda. Así, en primer lugar, se refiere a que la resolución establecerá "el plazo a partir del cual se podrá instar la revisión por agravación o mejoría del estado incapacitante profesional". Esto es: el plazo fijado actúa como *dies a quo*, de forma que, no antes, sino sólo a partir del momento fijado se puede "instar" la revisión. Instar que significa urgir la pronta ejecución de algo y que, como el precepto establece, no puede iniciarse antes del plazo fijado en la resolución que fijó el grado de incapacidad. Por otro lado, la norma añade que el plazo será vinculante para todos los sujetos que puedan promover la revisión: esto es, tanto para el interesado como para la entidad gestora o, en su caso, la entidad colaboradora o los sujetos responsables del pago de las prestaciones. Todo ello abona la conclusión de que estamos ante un plazo dirigido, no a regular la fecha de efectos de una posible revisión por agravamiento o mejoría, sino ante un plazo que determina, identifica y establece el momento a partir del cual se puede "instar" (esto es: solicitar, pedir, iniciar un expediente de modificación...) la revisión del grado o estado de incapacidad.

3.- Por otro lado, y aunque la cuestión aquí suscitada no fuera exactamente la misma, la doctrina que aquí establecemos coincide con lo que refleja la fundamentación jurídica de la STC 205/2011 de 15 de diciembre, cuando señaló que "la imposibilidad de instar la revisión antes de plazo del grado de incapacidad actúa como un límite no sólo a la posible iniciativa del pensionista sino a las facultades de revisión de oficio de la entidad gestora. El que pueda ser más habitual una evolución desfavorable de las incapacidades declaradas que una favorable, supuesto que ello sea así, no permitiría, en cualquier caso, realizar un análisis del precepto legal, para determinar su justificación y proporcionalidad, que prescindiera del alcance íntegro de la regulación que establece". Añade el Tribunal que "parece enteramente razonable la exigencia de dotar a las resoluciones firmes de determinación del grado de incapacidad de una cierta estabilidad temporal, que impida una posibilidad de revisión permanente, ilimitada e incondicionada, lo que sobrecargaría a los servicios administrativos y a los propios órganos judiciales implicados en el proceso de una manera desproporcionada y, probablemente, injustificada. Debe tenerse en cuenta que el plazo mínimo de revisión no se establece de manera general e incondicionada, sino que se fija caso por caso en la resolución administrativa de reconocimiento, que puede ser objeto de recurso si el interesado considera que el plazo fijado no es el adecuado. En consecuencia, ha de entenderse que el plazo que se fija en la resolución resulta, en principio, acorde con las características de las lesiones invalidantes diagnosticadas y con su evolución previsible, actuando así como una razonable limitación a una hipotética reapertura permanente del proceso, no sólo por parte del trabajador que considere que el grado de incapacidad reconocido no se ajusta a su estado real, sino



también por parte de la entidad gestora, acaso disconforme con un grado de incapacidad reconocido en vía judicial. Un plazo razonable de revisión, ajustado a las características del proceso invalidante, puede constituir así una exigencia de seguridad jurídica y de respeto a la legítima confianza en la estabilidad de los efectos de una declaración administrativa firme”.

En suma, nuestra doctrina siempre ha sostenido que el plazo establecido en la resolución del INSS para proceder a la revisión del grado de incapacidad permanente es vinculante y no permite entrar a valorar el estado del pensionista hasta que dicho plazo se haya cumplido [(STS 355/2016, de 28 de abril (Rcud. 3621/2014))].

CUARTO. - De conformidad con lo expuesto y con el informe del Ministerio Fiscal, la buena doctrina se encuentra en la sentencia recurrida, lo que implica la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia recurrida; sin que la Sala deba efectuar pronunciamiento alguno sobre imposición de costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 235 LRJS.

FALLO

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

- 1.- Desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Instituto Nacional de la Seguridad Social representado y asistido por la letrada de la Administración de la Seguridad Social.
- 2.- Confirmar y declarar la firmeza de la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2020 por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso de suplicación núm. 2787/2020.
- 3.- No efectuar pronunciamiento alguno sobre imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.