

El Tribunal Supremo explica la doctrina Čakarević y su incidencia.

José Fernando Lousada Arochena

Magistrado de la Sala de lo Social del TSJ de Galicia. Profesor asociado de la Universidad de Coruña.

Resumen: *La Sentencia Čakarević del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que establece límites para el reintegro de prestaciones sociales indebidamente percibidas, ha supuesto un cambio copernicano en el Derecho español sobre Seguridad Social. Sin embargo, el poder legislativo español no ha realizado los cambios normativos oportunos para dar efectividad a la doctrina Čakarević. En esta situación, el poder judicial ha sido el encargado de aplicarla. La Sentencia 92/2006, de 28 de enero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, explica la doctrina Čakarević, y recopila los casos en que se ha aplicado.*

Palabras clave: *Derecho de propiedad aplicado a las prestaciones de Seguridad Social. Límites para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas.*

Abstract: *The Čakarević ruling by the European Court of Human Rights, which establishes limits on the repayment of unduly received social security benefits, has brought about a fundamental shift in Spanish social security law. However, the Spanish legislature has not made the necessary regulatory changes to give effect to the Čakarević doctrine. In this situation, the judiciary has been responsible for its application. Judgment 92/2006, of January 28, from the Social Chamber of the Supreme Court, explains the Čakarević doctrine and compiles the cases in which it has been applied.*

Keywords: *Property rights applied to Social Security benefits. Limits on the reimbursement of unduly received benefits.*

DOI: https://doi.org/10.55104/RJL_00718

ECLIS: ECLI:ES:TS:2026:274

Esta publicación es una revista de acceso abierto publicada bajo la licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 (Atribución-NoComercial-SinDerivados) .



I. Introducción

La legislación española, todavía a día de hoy, establece la obligación de las personas beneficiarias de prestaciones de Seguridad Social de reintegrar el importe de

las indebidamente percibidas, con independencia de la causa que originó la percepción indebida, incluidos los casos de revisión de las prestaciones por error imputable a la entidad gestora de la Seguridad Social (art. 55 de la Ley General de la Seguridad Social).

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 2018, *Čakarević vs. Croacia* (demanda 48921/13), ha establecido límites para el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas con fundamento en el derecho a la propiedad reconocido en el Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En consecuencia, la doctrina Cakarevic (en adelante evitaremos los acentos sobre las consonantes, desconocidos en castellano, siendo esa también la tónica general en la doctrina y en la jurisprudencia española) ha supuesto un cambio copernicano en nuestro Derecho de la Seguridad Social. Pero el poder legislativo español no la ha asumido, manteniendo sin excepciones la obligación de las personas beneficiarias de prestaciones de Seguridad Social de reintegrar el importe de las prestaciones indebidamente percibidas.

De ahí que, mientras el poder legislativo no asuma sus responsabilidades, sea el poder judicial el encargado de dar efectividad a la doctrina Cakarevic, con lo que ello supone pues el poder judicial solo resuelve casos concretos, y no establece normas generales.

La Sentencia 92/2006, de 28 de enero, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, seguramente consciente de esta situación de abandono legislativo, asume la labor de explicar la doctrina contenida en la doctrina Cakarevic, y de explicar su incidencia con recopilación de los casos en que ha sido aplicada por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

Hemos de precisar, finalmente, que, a pesar de ese esfuerzo explicativo, la STS comentada luego no aplica la doctrina Cakarevic porque, por las razones que se expondrán, no aprecia la existencia de contradicción entre la sentencia recurrida y la referencial, y tampoco la existencia de contenido casacional, lo que cercena el acceso al recurso de casación para la unificación de doctrina. Pero ello no le quita interés alguno a la STS comentada, y menos aún mientras el poder legislativo no asuma sus responsabilidades.

II. Identificación de la resolución judicial comentada

Tipo de resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: Tribunal Supremo, Sala de lo Social.

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 92/2026, de 28 de enero.

Tipo y número recurso: RCUd núm. 3239/2024.

ECLI:ES:TS:2026:274.

Fuente: CENDOJ.

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

Votos Particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

La beneficiaria demandante tenía reconocida una prestación de incapacidad no contributiva. La unidad de convivencia la componían, además de la demandante, su esposo e inicialmente el hijo común quien residió en la unidad familiar hasta el 12 de julio de 2019.

La beneficiaria comunicó el 18 de febrero de 2020 la variación en la unidad de convivencia, reiterándolo en dos escritos. Tal variación determinaba una superación de los límites de recursos para las prestaciones no contributivas desde el 1 de agosto de 2019.

La Consejería de Sanidad y Servicios Sociales de la Junta de Extremadura por resolución de 9 de junio de 2022 extinguió el derecho a la prestación con efectos económicos de 1 de agosto de 2019, interesando el reintegro de 17.701,13 € por prestaciones indebidamente percibidas entre 1 de agosto de 2019 y 31 de mayo de 2022.

El Juzgado de lo Social 1 de Badajoz, en su sentencia 243/2023 de 24 de julio, desestimó la demanda de la beneficiaria al considerar que no comunicó en tiempo la existencia de un hecho relevante, como es la marcha de su hijo del domicilio familiar.

Recurrida en suplicación, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en su sentencia 309/2024, de 22 de mayo, estima parcialmente el recurso y cuantifica la obligación de reintegrar en 3.144,40€ en concepto de cantidad indebidamente percibida en el periodo de 1 de agosto de 2019 (recordemos: el primer día del mes siguiente al mes en que el hijo abandonó el domicilio familiar) a 1 de marzo de 2020 (recordemos: el primer día del mes siguiente al mes en que la beneficiaria comunicó dicho abandono).

Razona la STSJ/Extremadura que, aunque la beneficiaria tardó siete meses en comunicar la variación de la unidad de convivencia, la Administración le reclama el pago de 39 mensualidades cuando la percepción indebida se debía en su mayor parte al error de la propia Administración, pues, de haber atendido a la variación de datos comunicada por la beneficiaria, el importe a devolver hubiera sido notoriamente inferior, alcanzado tan solo 7 mensualidades. En este contexto, aplica la doctrina Cakarevic: no parece razonable que toda la carga del error recaiga únicamente sobre la beneficiaria, que debería devolver únicamente la prestación indebidamente percibida durante el periodo en que no comunicó la variación de datos, porque solo en ese periodo se le puede atribuir una actuación negligente que determinó que percibiera la prestación que se le reclama, debiendo asumir la Administración las consecuencias de su error respecto del resto del periodo reclamado.

IV. Posición de las partes

Mediante escrito fechado el 26 de junio de 2024 la Letrada de la Junta de Extremadura formaliza recurso de casación unificadora. Invoca como sentencia de contraste la STSJ Asturias 2177/2017 de 3 octubre (rec. sup. 1909/2017), en la cual, aplicando el artículo 53 de la Ley General de la Seguridad Social, se consideró, en relación con una prestación de jubilación no contributiva, que el error de la Administración al mantener el pago de la prestación a pesar de tener conocimiento de la variación de las circunstancias, y la demora de quince meses en su regularización, no impide limitar temporalmente la devolución, que debe abarcar todo el periodo indebidamente abonado y no afectado por la prescripción.

La representación de la beneficiaria impugnó el recurso de casación alegando varias causas de inadmisión y desestimación. Advirtió que no puede existir contradicción respecto de una sentencia de fecha muy anterior a la STEDH donde se sentó la doctrina Cakarevic. También alegó la ausencia de contenido casacional porque el tema está resuelto en el mismo sentido que la sentencia recurrida por otras sentencias de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. De forma subsidiaria, refuerza la argumentación de la sentencia recurrida.

El Ministerio Fiscal, en su informe preceptivo, considera que no existe contradicción porque la sentencia referencial no pudo aquilatar las consecuencias de la doctrina acuñada años después por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, la sentencia recurrida fundamenta su decisión en resoluciones posteriores a la sentencia referencial, con doctrina de nuevo cuño, y que no son tenidas en cuenta, ni podrían serlo, en la misma.

V. Normativa aplicable al caso

- Convenio Europeo de Derechos Humanos, Protocolo n.º 1, interpretado según la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 26 de abril de 2018, *Cakarevic vs. Croacia* (demanda 48921/13) (doctrina *Cakarevic*).
- Ley reguladora de la Jurisdicción Social, artículo 219.

VI. Doctrina básica

Como la sentencia comentada no aprecia la existencia de la contradicción entre la sentencia recurrida y la referencial, ni tampoco la existencia de contenido casacional, no se sienta doctrina en sentido estricto, pero sí se aborda la explicación de la doctrina *Cakarevic*, así como se realiza un interesante resumen de la doctrina previa de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en los términos que se detallan en el apartado de pasajes decisivos.

En cuanto a la apreciación de no existencia de contradicción entre la sentencia recurrida y la referencial, y de no existencia de contenido casacional, se reitera el criterio de que las sentencias que albergan doctrina abandonada carecen de valor referencial.

VII. Parte dispositiva

«1.º) Desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familia de la Consejería de Servicios Sociales de la Junta de Extremadura, representada y defendida por la Letrada Sra. López Bernal. 2.º) Declarar firme la sentencia n.º 309/2024 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 22 de mayo, en el recurso de suplicación n.º 530/2023, interpuesto frente a la sentencia n.º 243/2023 de 24 de julio, dictada por el Juzgado de lo Social n.º 3 de Badajoz, en los autos n.º 585/2022, seguidos a instancia de D.ª Matilde contra dicha recurrente, sobre seguridad social. 3.º) Imponer a la Administración recurrente las costas causadas por su recurso, en cuantía de 1.800 euros».

VIII. Pasajes decisivos

1. *La doctrina Cakarevic explicada por el Tribunal Supremo*

«La Sentencia *Cakarevic vs. Croacia* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) del 26 de abril de 2018 concluyó que había una violación del derecho de propiedad protegido por el Artículo 1 del Protocolo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho al pacífico disfrute de las posesiones). En esta encrucijada, el TEDH examinó: 1) Si la reclamante tenía un «bien protegido» en el sentido del Artículo 1 del Protocolo 1.º, es decir, una expectativa legítima de poder conservar las prestaciones que había cobrado de buena fe en virtud de una decisión administrativa firme a su favor; y 2) Si la injerencia en ese bien –la orden de reembolso retroactivo de las prestaciones– estaba justificada por un interés público y respetaba el justo equilibrio (proporcionalidad) entre el interés general y los derechos individuales. Para ello analizó si obligarle a reintegrar el dinero suponía imponer una carga excesiva o desproporcionada dadas las circunstancias. El TEDH enfatizó que el caso no solo trataba de la suspensión o fin de una prestación (lo cual ya había sido analizado en casos anteriores como *Moskal vs. Polonia*, 2009), sino especialmente de la obligación de devolver prestaciones ya recibidas y consumidas en base a una decisión administrativa previa, lo que introducía un elemento retroactivo particularmente gravoso, que debía someterse a un estricto escrutinio de proporcionalidad».

«Respecto del primer punto el TEDH afirmó que, en principio, una persona tiene derecho a confiar en la validez de una decisión administrativa firme que le es favorable, así como en los actos de ejecución derivados de ella, mientras no haya contribuido con dolo o negligencia a que dicha decisión fuera adoptada erróneamente. En otras palabras, si la administración comete un error sin participación ni culpa del

ciudadano, este puede presumir que lo recibido en virtud de esa decisión es legítimamente suyo. Además, añadió que salvo razones de peso en interés general o de terceros, el beneficiario puede legítimamente esperar que no se le reclame con efecto retroactivo lo recibido de buena fe».

«En el caso varios factores llevaron al TEDH a concluir que sí existía un «bien» protegido (una posesión en sentido convencional) y por tanto se aplicaba el Artículo 1 del Protocolo Primero: * La beneficiaria no contribuyó al error: No hubo ocultación ni aportación de datos falsos por su parte. La continuidad del pago más allá del límite legal fue resultado exclusivo de la administración, sin intervención suya. * Percibió las prestaciones de buena fe, convencida de su derecho a percibir las. No tenía motivo para pensar que no le correspondían; de hecho, la propia autoridad aprobó y pagó el subsidio periódicamente. * La resolución administrativa original que le reconoció el subsidio no advertía de forma expresa la fecha de expiración del derecho o el límite legal de 12 meses. Este silencio pudo razonablemente inducir a creer que los pagos continuados eran legítimos. * Transcurrió un largo tiempo (casi 3 años después de superado el límite) durante el cual las autoridades permanecieron inactivas y siguieron abonando mensualmente la prestación. Esta inacción prolongada reforzó la apariencia de legalidad de los pagos y la confianza de la beneficiaria en su derecho. * La naturaleza de las prestaciones es de sustento básico (para cubrir necesidades elementales). Estaba desempleada y con problemas de salud, dependía de ese ingreso para su subsistencia, por lo que lo incorporó a su economía doméstica como un recurso propio legítimo. En base a ello, el TEDH concluyó que la beneficiaria tenía una expectativa legítima protegida de seguir disfrutando de esas cantidades ya abonadas y que la administración croata había incurrido en una injerencia en su derecho a la propiedad».

«Reconocido que hubo una injerencia en el derecho al ordenarse el reintegro, el TEDH analizó si dicha injerencia estaba justificada y era proporcionada al objetivo perseguido. El Estado croata alegaba como justificación el interés público en la protección de los fondos públicos y evitar enriquecimientos sin causa, pero el TEDH concluyó que si bien ese objetivo es legítimo, hay que lograr un justo equilibrio entre las exigencias del interés general y la protección de los derechos individuales, y aplicando el prisma del principio de «buena gobernanza», que exige que las autoridades actúen con prontitud, corrección y coherencia, especialmente en materia de prestaciones sociales, para no perjudicar indebidamente al ciudadano, concluyó que concurrían varios elementos que llevaban a considerar que la medida impuesta a la beneficiaria –devolver todos los pagos recibidos por error más intereses– rompía ese justo equilibrio y era desproporcionada, imponiéndole una carga individual excesiva. Estos elementos eran: a) la ausencia de culpa de la beneficiaria; b) el retraso y falta de buena administración (las autoridades no actuaron en tiempo oportuno ni de forma coherente y permitieron que la situación irregular se prolongara casi tres años, esta falta de diligencia vulnera el principio de buena gobernanza y agravó la situación, pues cuanto más tiempo pasa, más difícil es para el ciudadano devolver unas sumas que ya ha incorporado a su sustento diario); c) el carácter vital de las prestaciones y la situación de vulnerabilidad: el subsidio en cuestión era la única fuente de ingresos de la afectada, destinado a cubrir necesidades básicas de una persona desempleada y con dificultades de salud; y d) la existencia de una reclamación íntegra con intereses: lejos de buscar una solución equilibrada, la administración croata exigió la devolución total más intereses legales, sin reconocer ninguna cuota de responsabilidad por su error. El TEDH, en base a todo ello, terminó condenando al Estado croata pagarle la suma de 2.600 € por daño moral (aproximadamente la suma que se le reclamaba), reconociendo así el perjuicio sufrido».

2. *Repercusión de la doctrina Cakarevic aplicada por el Tribunal Supremo*

«La doctrina emanada del caso Cakarevic ha tenido una importante repercusión en el ordenamiento español, en particular respecto al reintegro de prestaciones por desempleo indebidamente percibidas por error administrativo. En España, como es

sabido, la normativa de Seguridad Social prevé en determinados casos la revisión de oficio de actos declarativos de derecho y la reclamación de prestaciones indebidamente abonadas, incluso en el ámbito del desempleo (art. 146 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social y disposiciones concordantes de la Ley General de la Seguridad Social)».

«Tradicionalmente, las Entidades Gestoras (incluido el Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE) han venido reclamando la devolución de prestaciones cuando detectaban que el beneficiario no tenía derecho (por falta de requisitos, errores en la aplicación, etc.), aun si el error fue exclusivamente administrativo. Hasta hace pocos años, la doctrina jurisprudencial tendía a considerar obligado el reintegro en la mayoría de supuestos de «prestación indebida», para evitar enriquecimiento injusto del beneficiario, salvo contadas excepciones. Sin embargo, la sentencia del TEDH introdujo un cambio de paradigma obligando a reexaminar esos casos bajo el prisma del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y ello llevó a esta sala a aplicar esa doctrina en diversos supuestos».

«Así, por ejemplo, entre los más recientes, y como recuerdan las SSTS 1136/2025 de 26 noviembre (rcud 1271/2024) y 180/2025 de 11 de marzo (rcud 1296/2022) en casos de resolución del SEPE de reintegro de prestación por desempleo para mayores de 52 o 55 años, resolvimos que dado que los errores fueron únicamente imputables a las autoridades, no debían remediarse a expensas del ciudadano, especialmente si actuó de buena fe y si las cantidades percibidas cubrían necesidades básicas, y concluimos que exigir el reintegro impondría una carga desproporcionada al beneficiario por lo que el SEPE debía asumir las consecuencias de su propio error, recordando así la doctrina contenida en la serie de sentencias configurada, entre otras, por las SSTS 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), 812/2024 de 30 de mayo (rcud 1093/2023) y 477/2025, de 27 de mayo (rcud 4152/2023), que iban referidas a otros supuestos menos llamativos de reintegro (prestaciones por desempleo reconocidas tras ser afectados por ERTE que luego se dejaron sin efecto porque la reducción de jornada era superior al 70 %). En los mismos términos nos pronunciamos en la STS 1186/2024 de 15 de octubre (rcud 806/2022) también para un caso de subsidio por desempleo de mayores de 55 años, y en la STS 477/2025 de 27 de mayo (rcud 4152/2023)».

IX. Comentario

La doctrina Cakarevic y su aplicación por el Tribunal Supremo ha merecido importante interés doctrinal^[1], también ha sido abordada en un interesante comentario publicado en esta Revista de Jurisprudencia Laboral^[2], e incluso la STS comentada ha sido ya objeto de atención en uno de los blogs jurídicos especializados en Seguridad Social más relevantes^[3].

Sin embargo, y a pesar de la STS comentada, que acomete una labor clarificadora encomiable, y de toda esa detallada atención doctrinal, quedan por resolver muchos problemas en orden a la aplicación de la doctrina Cakarevic. Permítaseme, pues, que proponga en este comentario, no tanto un comentario en sentido estricto de una STS que, en sí misma, ya es un comentario inmejorable de la doctrina Cakarevic y de su impacto en nuestra jurisprudencia, sino unas breves reflexiones sobre las exigencias de aplicación de la doctrina Cakarevic tomando como banco de pruebas el supuesto de hecho de la STSJ/Extremadura recurrida en la casación que ha sido inadmitida por la STS comentada.

Un primer elemento constitutivo de la doctrina Cakarevic es la situación de especial vulnerabilidad de la persona beneficiaria, y su necesaria acreditación. Si el error de la Administración no imputable a la persona beneficiaria se refiere al nivel de ingresos, habría que verificar que el nivel real de ingresos no resulta de tal entidad que permitiría afrontar la devolución sin problemas de penuria para la persona beneficiaria. Si el error de la Administración no imputable a la persona beneficiaria no se refiere al nivel de ingresos, la aplicación de Cakarevic sería más fácil en relación con aquellas

prestaciones en que el nivel de ingresos es exigencia para su concesión pues la situación de vulnerabilidad económica viene de suyo y no se ha cuestionado. En un punto intermedio de dificultad aplicativa se encuentran aquellos casos en que el error de la Administración no imputable a la persona beneficiaria se refiere a circunstancias que influyen en la determinación del umbral de ingresos aplicables: ese es precisamente el caso de la STSJ/Extremadura que ha sido objeto de la casación resuelta en la STS comentada, pues se refiere a prestaciones no contributivas de incapacidad permanente en que no hubo error en los ingresos, pero sí en la configuración de la unidad familiar que sí afectó al umbral de ingresos exigible. Además, la vulnerabilidad no solo se declina en una clave económica: Ilinka Cakarevic, la mujer que dio lugar a la doctrina que lleva su nombre, estaba desempleada y con problemas de salud, circunstancias estas valoradas en especial por el TEDH y que también se aprecian en el caso de la STSJ/Extremadura: la demandante estaba incapacitada permanentemente.

Si no se da esa exigencia imprescindible de vulnerabilidad económica de la persona beneficiaria, y su necesaria acreditación, la doctrina Cakarevic queda excluida: la STS 2039/2025^[4] no la aplicó en un procedimiento de reintegro de prestaciones a consecuencia de que en sede judicial se declaró como lesiones permanentes no incapacitantes una incapacidad permanente en grado de parcial reconocida y percibida en sede administrativa.

En todo caso, y como ha apuntado la mejor doctrina, queda en el aire «qué ocurriría en aquellos casos en los que, constando también error en la concesión imputable a la Administración, la situación de estado de necesidad vital es más dudosa o menos clara. Por ejemplo, porque el beneficiario era perceptor de una pensión de incapacidad permanente o de otra clase de prestación o rentas, sobre la que en la solicitud inicial del subsidio nada se dijo o bien la Administración no le informó. O concurriendo dicho error imputable, pudo o no tener cabida el mecanismo de la opción ante la (in)compatibilidad de prestaciones»^[5].

Un segundo elemento constitutivo de la doctrina Cakarevic es la existencia de un error en la Administración, que se concretiza en un principio de buena gobernanza. Esto nos sitúa ante la interpretación de otro concepto jurídico indeterminado pues obliga a determinar cuando la gobernanza ha sido buena y cuándo no, lo que tendrá como parámetro decisivo la tardanza en solicitar el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas, y ello además influirá sobre la cuantía a reclamar y las posibilidades reales de afrontarla por la persona beneficiaria. Aquí el poder legislativo podría ofrecer criterios razonables acerca de la tardanza en reclamar que convertiría el error administrativo en un supuesto de mal gobernanza. La STSJ/Extremadura se enfrentó a un caso con 32 mensualidades de retraso. Pero seguramente no sea necesaria tan larga tardanza, y acaso habría que atenerse a demoras temporales menos relevantes, en particular si ha mediado una comunicación de la persona beneficiaria poniendo en conocimiento de la entidad gestora las circunstancias determinantes de la percepción indebida o directamente comunicando el error cometido. En estos casos, ¿por qué no la demora de tres meses, que es la que le sirve a nuestra legislación para la pérdida del derecho a atrasos de más de tres meses cuando se reclaman prestaciones? Si la persona beneficiaria pierde el derecho a atrasos de tres meses antes de la solicitud de la prestación, aparenta equitativo que la entidad gestora pierda el derecho a reintegro si se superan los tres meses desde la comunicación de la persona beneficiaria.

Un último elemento constitutivo de la doctrina Cakarevic es que el error de la Administración no sea causado por la persona beneficiaria. Aquí surge el problema de determinar si basta la pasividad de la persona beneficiaria, o si se exigiría una actuación en positivo para poder apreciar la buena fe. De nuevo si acudimos a la STSJ/Extremadura encontramos una respuesta: la exoneración del reintegro se admite solo desde el momento en que se comunica a la entidad gestora la modificación de la unidad económica de convivencia, con lo cual, no solo se está exigiendo una actuación en positivo para poder apreciar la buena fe, también se está alcanzando una

solución bastante equitativa en orden al reparto de responsabilidades por el error entre la persona beneficiaria y la Administración. Sin embargo, en la STEDH Cakarevic no parece que se le haya exigido esta buena fe positiva a la Sra. Cakarevic, solo su creencia de estar percibiendo una prestación legítima.

Resulta interesante recordar el precedente del TEDH que la STS comentada invoca de refilón (apenas le dedica un breve paréntesis), pues puede ser ejemplificativo tanto de que se pueden afectar prestaciones contributivas, como de que la vulnerabilidad tiene varias facetas, y en todo caso, se incide en la exigencia de no implicación de la persona beneficiaria en la causación del error de la Administración: la STEDH de 15 de septiembre de 2009, Moskal v. Polonia (demanda 20173/2005). Otra vez una mujer, María Moskal, en este caso afectada por la revocación de una pensión de jubilación anticipada concedida para cuidar de su hijo con una enfermedad crónica: el TEDH valora que la beneficiaria había actuado de buena fe en la creencia de tener derecho a la prestación, que esta era su única fuente de ingresos y que, por su edad, le resultaba difícil encontrar empleo, de ahí que el TEDH consideró desproporcionado revocarle la pensión pues le causaba un daño patrimonial desproporcionado en comparación con el interés público de corregir errores administrativos para evitar enriquecimientos injustos a costa de la Seguridad Social.

Queda, finalmente, una reflexión sobre el ámbito de aplicación de la doctrina Cakarevic. Hasta el momento, el Tribunal Supremo ha aplicado Cakarevic en relación con el subsidio de desempleo para mayores de 52/55 años, y en supuestos específicos de prestaciones de desempleo reconocidas tras un ERTE que se dejaron sin efecto porque la reducción de jornada era superior al 70 % (como se encarga de precisar la STS comentada). Pero, siempre que el error no se refiera al nivel de ingresos y el nivel de ingresos real no resulte de tal entidad que permitiría afrontar la devolución sin problemas de penuria para la persona beneficiaria, no debiera haber ninguna dificultad en aplicar Cakarevic a todas aquellas prestaciones de Seguridad Social en que el bajo nivel de ingresos es una exigencia para su concesión, como el ingreso mínimo vital o las prestaciones no contributivas (la STSJ/Extremadura recurrida en la casación resuelta por la STS comentada se refería justamente a prestación no contributivas de incapacidad permanente). Con todo, nada impide aplicarlo a las prestaciones contributivas, en particular si la cuantía de la prestación se encuentra en la mínima. Obsérvese, en todo caso, que nos encontramos siempre ante unas prestaciones de no muy elevada cuantía, lo que tiene una clara perspectiva de género.

X. Apunte final

La STEDH Cakarevic ha tenido un importante efecto en nuestra Seguridad Social. Sin embargo, el poder legislativo no se ha dado por aludido, a pesar de que sería oportuno una mínima concreción normativa de los conceptos jurídicos indeterminados utilizados por el Tribunal de Estrasburgo (situación de vulnerabilidad de la persona beneficiaria, retraso en la reclamación de la prestación indebida; no intervención de la persona beneficiaria en la causación del error administrativo). De hecho, esa modificación legislativa ha sido solicitada por el Defensor del Pueblo, apoyándose en la doctrina del TEDH y también en la del TS^[6].

Mientras tanto, el poder judicial es el encargado de dar efectividad en nuestro derecho a la doctrina Cakarevic, con lo que ello supone pues el poder judicial solo resuelve casos concretos, y no establece normas generales. Solo cuando haya un cuerpo de doctrina abundante podremos llegar a conclusiones más sólidas. Habrá, pues, que estar atentos a las próximas decisiones judiciales. O a que, de una vez, el legislativo cumpla con su deber.

Referencias:

1. [^] BENLLOCH SANZ, P.: «La aplicación de la doctrina de la Sentencia 26 de abril de 2018 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso

Cakarevic contra Croacia) a los supuestos de eventual devolución de ingresos indebidamente percibidos por prestaciones de Seguridad Social (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia del País Vasco de 2 de julio de 2019)», *Revista española de derecho del trabajo*, n.º 231, 2020, pp. 303-312; PRECIADO DOMÈNECH, C.H.: «Comentario a la STEDH de 26 de abril de 2018: Caso Cakarevic c. Croacia», *Revista Técnico Laboral*, vol. 40, n.º 155, 2018, pp. 9-18; ROJO TORRECILLA, E.: «La influencia de la jurisprudencia del TEDH en el TS. Derecho a prestación por desempleo y error empresarial no imputable al trabajador. Notas a las sentencias de 3 y 29 de abril de 2024», *Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales*, 12 de mayo de 2024 (<http://www.eduardorjotorrecilla.es/2024/05/la-influencia-de-la-jurisprudencia-del.html>); ROLDÁN MARTÍNEZ, A.F.: «No reintegro de prestaciones indebidas por error de la Administración. A propósito de la STS de 15 de octubre de 2024: ¿recuperación de la excepción jurisprudencial de la equidad?», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 69, 2024 (accesible en <https://laadministraciondial.inap.es/noticia.asp?id=1518303>); VIVERO SERRANO, J.B., «Jaque mate al reintegro de prestaciones indebidamente percibidas por error de la Administración. El control de convencionalidad a cargo del Tribunal Supremo», *Briefs AEDTSS*, n.º 57, Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024 (<https://www.aedtss.com/jaque-mate-al-reintegro-de-prestaciones-indebidamente-percibidas-por-error-de-la-administracion-el-control-de-convencionalidad-a-cargo-del-tribunal-supremo/>); YAGÜE ACUÑA, A.: «El impacto de la doctrina Cakarevic en la jurisprudencia española», en *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley Prevención Riesgos Laborales 1995-2025)*, Ediciones Laborum, Murcia, 2025, pp. 269-278 (open access: <https://accesoabierto.laborum.es/index.php/oa/catalog/view/979-13-88025-05-1/979-13-88025-05-1/131>).

2. ^ MARTÍNEZ MOYA, J.: «Reintegro de prestaciones indebidas por desempleo y doctrina TEDH Čakarević v. Croatia: ¿colmando o integrando lagunas normativas?», *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n.º 10, 2024 (accesible en https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2024-00000002761).
3. ^ ARENAS GÓMEZ, M.: «Cómo y cuándo se aplica la doctrina Cakarevic. A propósito de la STS 274/2026», *Otroblogmás, pero este es el mío!!!!*, 17 febrero 2026 (<https://miguelonarenas.blogspot.com/2026/02/como-y-cuando-se-aplica-la-doctrina.html>).
4. ^ STS, Sala Social, 2039/2025 de 7 de abril (RCUD 184/2022; ECLI:ES:TS:2025:2039).
5. ^ MARTÍNEZ MOYA, J., obra citada; ARENAS GÓMEZ, M., obra citada.
6. ^ A 21/08/2024 el Defensor del Pueblo publicó en su web oficial que «acababa de iniciar una actuación de oficio que propone limitar, a través de una modificación legal, la obligación de devolver el Ingreso Mínimo Vital a hogares vulnerables cuando quede acreditada la buena fe de los beneficiarios o cuando el error sea atribuible a la Administración», en una planteamiento que «ha sido trasladado al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para que valore abordar una modificación del artículo 55 de la Ley General de la Seguridad Social que obliga al INSS a reclamar todas las deudas, en todos los casos» (véase el enlace: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/ingreso-minimo/>).