

**Recurso Num.:** UNIFICACIÓN DOCTRINA/2599/2013

**Ponente Excmo. Sr. D.:** Fernando Salinas Molina

**Votación:** 03/12/2014

**Secretaría de Sala:** Ilma. Sra. Dña. Margarita Torres Ruiz

**SENTENCIA NUM.:**  
**TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO SOCIAL**

**Excmos. Sres.:**

D. Fernando Salinas Molina  
D. Jordi Agustí Juliá  
D. José Manuel López García de la Serrana  
D. Manuel Ramón Alarcón Caracuel  
D. Antonio V. Sempere Navarro

---

En la Villa de Madrid, a diez de Diciembre de dos mil catorce.  
Vistos los presentes autos pendientes ante esta Sala en virtud del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, representado y defendido por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 18-junio-2013 (rollo 5528/2012), recaída en el recurso de suplicación interpuesto por Don \_\_\_\_\_ contra la sentencia de fecha 20-marzo-2012, dictada por el Juzgado de lo Social nº 38 de Madrid (autos 648/2011), en procedimiento seguido a instancia de referido trabajador contra los organismos ahora recurrentes sobre CANTIDAD.

Ha comparecido en concepto de recurrido Don \_\_\_\_\_, representado y defendido por la Letrada Doña M<sup>a</sup> Victoria Garnica Paquet.

## TRIBUNAL SUPREMO Sala de lo Social

**SENTENCIA:**

**Presidente Excmo. Sr. D.:** Jesús Gullón Rodríguez

**Fecha Sentencia:** 10/12/2014

**Recurso Num.:** UNIFICACIÓN DOCTRINA 2599/2013

**Fallo/Acuerdo :** Sentencia Desestimatoria

**Votación:** 03/12/2014

**Procedencia:** T.S.J. MADRID SOCIAL

**Ponente Excmo. Sr. D.** Fernando Salinas Molina

**Secretaría de Sala:** Ilma. Sra. Dña. Margarita Torres Ruiz

**Reproducido por:** MCP

**Nota:**

Jurisdicción social: competencia y límites: control de la regularidad de la actuación de la Administración de la Seguridad Social cuando, fuera de los procedimientos de apremio administrativo (gestión recaudatoria), realiza retenciones sobre pensiones ya reconocidas al beneficiario que pueden incidir en que las perciba en cuantía inferior a establecida como garantía legal para su subsistencia por vulneración, en su caso, de las reglas de inembargabilidad absoluta o relativa de las pensiones.- La competencia del orden social no se extiende, no obstante, a valorar la regularidad de las órdenes de embargo de los diversos Organismos ejecutores, a los que la Administración de Seguridad Social deberá, en su caso, dirigirse si entiende que las ordenes recibidas no puede cumplirlas en los términos requeridos e igualmente ante tales Organismos el embargado deberá formular las peticiones o recursos oportunos para cuestionar su procedencia o ajuste a la legalidad o para instar, en su caso, los posibles reintegros.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. **FERNANDO SALINAS MOLINA**,

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**- El día 18 de junio de 2013 la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictó sentencia en virtud del recurso de suplicación nº 5528/2012 interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Social nº 38 de Madrid, en los autos nº 648/2011, seguidos a instancia de Don [redacted] contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Tesorería General de la Seguridad Social sobre cantidad. La parte dispositiva de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, es del tenor literal siguiente: "*Estimando el recurso de suplicación formulado por D. [redacted] contra la sentencia nº 111/12 de fecha 20 de marzo de 2012 dictada por el Juzgado de lo Social nº 38 de Madrid en autos 648/11, declaramos la competencia del orden jurisdiccional social para conocer del fondo de la cuestión planteada y, en consecuencia, debemos anular y anulamos la citada resolución devolviendo las actuaciones al Juzgado de instancia para que dicte nueva sentencia entrando a conocer de las cuestiones planteadas en demanda*".

**SEGUNDO.**- La sentencia de instancia, de fecha 20 de marzo de 2012, dictada por el Juzgado de lo Social nº 38 de Madrid, contenía los siguientes hechos probados: "*Primero.- El actor D. [redacted] es titular de una pensión de Incapacidad Permanente Total con fecha de efectos económicos de 1 de julio de 1991 y un importe mensual bruto de 1.531,88 €. Segundo.- A dicha pensión se le practican actualmente las siguientes deducciones: 219,50€ por alimentos según orden de embargo del Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Majadahonda 225,05€ por Orden de la Unidad de Recaudación Ejecutiva nº 18 de Madrid ejecutada desde el 1 de septiembre de 2010, 144,48 € por orden de la Agencia Tributaria desde 1 de enero de 2011 más 183,03 € de I.R.P.F. por un tipo del 12 %, Total 772,86 € por las distintas deducciones. Las distintas deducciones y su origen fueron comunicadas puntualmente al actor, según la documental que consta y se da por reproducida. Tercero.- Frente a la última comunicación de retenciones sobre su prestación de incapacidad el actor formuló escrito de disconformidad con fecha de 21 de enero de 2011. A este escrito se le dio respuesta el 9 de febrero de 2011 informándole del modo que se habían aplicado las retenciones. Frente a esta comunicación el interesado presentó un nuevo escrito el 21 de febrero de 2011 que fue respondido el 18 de agosto de 2011, aclarando de nuevo las deducciones efectuadas*".

El fallo de dicha sentencia es del tenor literal siguiente: "*Que estimando la excepción de incompetencia de jurisdicción opuesta por el INSS y la TGSS desestimo la demanda de D. [redacted], pudiendo, si a su derecho conviene, interponer su pretensión ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*".

**TERCERO.-** Por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Tesorería General de la Seguridad Social, formuló recurso de casación para la unificación de doctrina, en el que: **PRIMERO.-** Se alega como sentencia contradictoria con la recurrida la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, de fecha 4-abril-2012 (rollo 376/2012). **SEGUNDO.-** Alega infracción del art. 2.o) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS).

**CUARTO.-** Por providencia de esta Sala de 22 de abril de 2014, se admitió a trámite el presente recurso y por diligencia de ordenación de la misma fecha se dio traslado del mismo a la parte recurrida, Don \_\_\_\_\_, representado y defendido por la Letrada Doña M<sup>a</sup> Victoria Garnica Paquet para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

**QUINTO.-** Evacuado el traslado de impugnación por la parte recurrida, pasaron las actuaciones al Ministerio Fiscal para que emitiera informe, dictaminando en el sentido de considerar procedente el recurso, e instruido el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, se declararon conclusos los autos, señalándose para la votación y fallo el día 3 de diciembre de 2014 en cuya fecha tuvo lugar.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.- 1.-** La cuestión que se plantea en el presente recurso de casación unificadora consiste en determinarse si es o no competente el orden social para determinar si la Administración de la Seguridad Social (INSS y/o TGSS) cuando han procedido, fuera de los procedimientos de apremio administrativo (gestión recaudatoria), a deducir de la prestación económica periódica de incapacidad permanente que tiene reconocida un beneficiario cantidades derivadas de embargos sobre tal pensión decretadas por diversos Juzgados u Organismos, ha respetado o no la prohibición de inembargabilidad absoluta o los límites de embargabilidad que afectan a las pensiones, pudiendo incidir en que el beneficiario la perciba en cuantía inferior a establecida como garantía legal para su subsistencia.

**2.-** La sentencia recurrida (STSJ/Madrid 18-junio-2013 -rollo 5528/2012), revocando la de instancia (SJS/Madrid nº 38 de fecha 20-marzo-2012 -autos 648/2011), ha dado una respuesta positiva a favor de la competencia del orden social de la jurisdicción. Consta, en esencia, en los inalterados hechos declarados probados que: **a)** El actor es titular de una pensión de IPT con importe mensual bruto de 1.531,88 €; **b)** A dicha pensión se le practican actualmente las siguientes deducciones: 219,50€ por alimentos según orden de embargo de un Juzgado de Primera Instancia, 225,05€ por orden de una Unidad de Recaudación Ejecutiva, 144,48 € por orden de la Agencia Tributaria, más 183,03 € de IRPF, lo que asciende a un total de

772,86 € por las distintas deducciones. En dicha sentencia se razona en lo esencial que:

*<<Frente a la alegación de encontrarnos ante un acto de recaudación y gestión, la Sala considera que la cuestión estrictamente planteada viene referida a la determinación de la cuantía o parte de la pensión de Seguridad Social que puede ser objeto de embargo y, por tanto, al final importe que el recurrente va a percibir de la parte demandada tras la práctica de una serie de embargos que pesan sobre su pensión, así como al límite que debe considerarse inembargable.*

*Desde nuestro punto de vista la jurisdicción social es competente para el examen de dicha cuestión pues igual que se es competente para analizar la compensación o descuento de las prestaciones por parte de las Entidades Gestoras cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social también se es competente para determinar si es el salario mínimo interprofesional u otro concepto el que opera como límite en el embargo de pensiones, con independencia de que este embargo lo realice la propia Entidad Gestora o se trate de un título administrativo diferente o judicial (sea proveniente de un órgano de la jurisdicción social o de otra jurisdicción). Lo que se examina, al final, es si el organismo demandado, que es quien tiene que aplicar el art. 607 LEC, ha contravenido los límites de embargabilidad en la aplicación proporcional que haya hecho de esos límites en relación con la pensión que debe satisfacer al recurrente.*

*En suma, la verdadera esencia del debate es la forma en la que deben practicarse los embargos y, como consecuencia, la determinación de si es el salario mínimo interprofesional o, en su caso, el importe de la pensión no contributiva - SSTS 24 de abril de 1997, 14 y 15 de octubre de 1998, 23 y 26 de octubre de 1998, 17 de noviembre de 1998, 30 de septiembre de 2000, 3 de febrero de 2005 y 11 de mayo de 2006 - el que opera como límite en el embargo de pensiones lo que, a su vez, conduce a la forma en la que en su caso se haya aplicado el art. 607 LEC ...>> .*

**3.-** La sentencia de contraste (STSJ/Castilla y León, sede de Valladolid, 4-abril-2012 -rollo 376/2012), en un supuesto de hecho análogo, como pone de relieve el Ministerio Fiscal en su informe, ha entendido que la competencia no es del orden jurisdiccional social, interpretando que *<<la entidad gestora demandada lo que hace es dar cumplimiento a las ordenes recibidas de aquellos otros entidades u órganos que han embargado la pensión que percibe quien acciona en un determinado porcentaje, remitiendo a los mismos, como no puede ser de otra forma, el importe de aquellas. Mal puede pues devolver al actor unas sumas que han sido ingresadas en las de los organismos y juzgados embargantes y en virtud de los mandamientos expedidos por ellos. Por otra parte es de resaltar que la genérica atribución jurisdiccional que consagra el Art. 2.b) de la LPL no ha de ser entendida en términos tan amplios que lleve consigo que toda controversia en materia de Seguridad Social, excluidas las referentes a la gestión recaudatoria, haya de estar incluida en el área de conocimiento de ésta (STS 3 de Diciembre del 92). Y es evidente que es la entidad ordenante de la retención la que está conociendo de los procedimientos y ejecuciones en que se han decretado los embargos, y será también la que ha de conocer del porcentaje de retención de la prestación que*

*corresponde. Es decir, el demandante debe poner en conocimiento de los organismos y juzgados que decretan el segundo y posteriores embargos la existencia, de ser así, de otro anterior y que, al recaer los mismos sobre una determinada prestación, determinar si ello es factible a tenor de lo dispuesto por la Ley de Enjuiciamiento Civil, sin que le sea dable a la jurisdicción social invadir en su caso ámbito competencial que no le es propio por indirecta vía, es decir, utilizando la vía oblicua que hace quien recurre>>.*

4.- Concurre el requisito o presupuesto de contradicción exigido en el art. 219.1 LRJS para viabilizar el recurso de casación unificadora, como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal y se deduce de lo anteriormente expuesto.

5.- Por ello debe entrarse a conocer del fondo del asunto, denunciando la Administración de la Seguridad Social recurrente la infracción del art. 2.o) LRJS, argumentando que la competencia de la jurisdicción social en materia de prestaciones de seguridad social debe reducirse, en sentido estricto, a su reconocimiento, determinación y cuantía, pero no a otros aspectos que afecten a tales prestaciones como las retenciones legales o embargos judiciales o administrativos que pudieran producirse.

**SEGUNDO.- 1.-** La LGSS dentro de su Título I ("*Normas generales del sistema de la Seguridad Social*"), en su del Capítulo IV dedicado a la "*Acción protectora del sistema de la Seguridad Social*" (arts. 38 a 52 LGSS), -- distinto y separado del Capítulo III regulador de la "*Afiliación, cotización y recaudación*" (arts. 12 a 37) y, en especial separado de la Sección dedicada a la "*Recaudación*" (disposiciones generales, recaudación en período voluntario y recaudación en vía ejecutiva) --, establece como principio general y básico del sistema sobre los "*Caracteres de las prestaciones*" que "*Las prestaciones de la Seguridad Social, así como los beneficios de sus servicios sociales y de la asistencia social, no podrán ser objeto de retención, sin perjuicio de lo previsto en el apartado 2 de este mismo artículo - [tributación en los términos legales] -, cesión total o parcial, compensación o descuento, salvo en los dos casos siguientes: a) En orden al cumplimiento de las obligaciones alimenticias a favor del cónyuge e hijos.- b) Cuando se trate de obligaciones contraídas por el beneficiario dentro de la Seguridad Social*" y que "*En materia de embargo se estará a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Civil*" (art. 40.1 LGSS).

2.- Por su parte, la LEC en su Sección dedicada a los "*bienes inembargables*", declara, por una parte, la inembargabilidad absoluta de las pensiones que no excedan de la cuantía señalada para el SMI ("*Es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional*" --art. 607.1 LEC), y, por otra parte, la inembargabilidad relativa de las pensiones que sean superiores al SMI para cuyos embargo se establecen cinco escalas en atención a que superen el quinto SMI o para las superiores con diversos porcentajes para determinar la parte inembargable (art. 607.2 LEC), posibilitando la acumulación con tal fin de los salarios, sueldos y pensiones, retribuciones o equivalentes o ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles autónomas del beneficiario o de su cónyuge en determinados casos (art. 607.3 y 6 LEC), la posible rebaja de los porcentajes

en atención a las cargas familiares (art. 607.4 LEC), la regla consistente en que *"Si los ... pensiones ... estuvieron gravados con descuentos permanentes o transitorios de carácter público, en razón de la legislación fiscal, tributaria o de Seguridad Social, la cantidad líquida que percibiera el ejecutado, deducidos éstos, será la que sirva de tipo para regular el embargo"* (art. 607.5 LEC), la norma excepcional sobre condenas a prestación alimenticia que preceptúa que *"Lo dispuesto en el artículo anterior no será de aplicación cuando se proceda por ejecución de sentencia que condene al pago de alimentos, en todos los casos en que la obligación de satisfacerlos nazca directamente de la Ley, incluyendo los pronunciamientos de las sentencias dictadas en procesos de nulidad, separación o divorcio sobre alimentos debidos al cónyuge o a los hijos. En estos casos, así como en los de las medidas cautelares correspondientes, el tribunal fijará la cantidad que puede ser embargada"* (art. 608) y, finalmente, la garantía plena del cumplimiento de la prohibición legal consistente en que *"El embargo trabado sobre bienes inembargables será nulo de pleno derecho"* (art. 609.1 LEC).

**TERCERO.- 1.-** En reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se han analizado los límites constitucionales ex art. 24.1 CE a las declaraciones legislativas de inembargabilidad, y especialmente de las pensiones, señalando que *<<la ley, por las más variadas razones de interés público o social, excluye determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa, declarándolos inembargables y prohibiendo, en su consecuencia, que el ejecutante proyecte su acción sobre los mismos, que podrían ser objeto de la actividad ejecutiva de no mediar la prohibición ... Comprobada así la justificación constitucional de la inembargabilidad de bienes y derechos como límite del derecho a ejecutar Sentencias firmes, corresponde ahora examinar si la establecida en la norma legal cuestionada cumple la regla de proporcionalidad de los sacrificios, de obligada observancia en toda limitación de un derecho fundamental ... De producirse tal sacrificio desproporcionado es indudable que el precepto legal cuestionado será inconstitucional en cuanto limita un derecho fundamental más allá de toda justificación constitucional (STC 113/1989, de 22 de junio...)>>* (entre otras, SSTC 113/1989 de 22 de junio, 138/1989, 140/1989, 158/1993 de 6 de mayo y 88/2009 de 20 de abril).

**2.-** En aplicación de tal principio el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad del originario art. 22.1 LGSS en cuanto prohibía, de manera incondicionada y al margen de su cuantía, el embargo de las prestaciones de la Seguridad Social, al tiempo que argumentaba sobre la importancia y trascendencia de los límites legales a la embargabilidad de tales prestaciones, entre otras razones, para *"impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia"*, en especial tratándose de *"salarios y pensiones que son, en muchas ocasiones, la única fuente de ingresos económicos de gran número de personas"* y que el *"respeto a la dignidad de la persona justifica ... la creación legislativa de una esfera patrimonial inmune a la acción ejecutiva de los acreedores"* por lo que *"repugna que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo económico vital del deudor"*, aunque deba evitarse legalmente todo *"sacrificio*

desproporcionado" del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes.

3.- Como sintetizaba la STC 158/1993 de 6 de mayo, indicando que <<Esta doctrina se encuentra expuesta, sobre todo, en la STC 113/1989, que concluyó con la declaración de inconstitucionalidad del art. 22.1 del texto refundido de la LGSS, en cuanto tal precepto prohibía, de manera incondicionada y al margen de su cuantía, el embargo de las prestaciones de la Seguridad Social. Los pronunciamientos de la citada Sentencia que ahora más importa recordar son, en síntesis, los siguientes:

a) El derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes se integra, sin duda, en el contenido del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, sin indefensión, lo que no es óbice, ciertamente, para que el legislador configure los términos en que deba realizarse, en cada tipo de proceso, aquel derecho. Esta potestad legislativa de configuración no queda, sin embargo, libre de todo vínculo constitucional, pues los límites impuestos a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes sólo podrán decirse válidos si se orientan, en primer lugar, a la protección de otros bienes o derechos constitucionales y si se articulan por el legislador, después, en términos proporcionados a la consecución de tales fines de relevancia constitucional.

b) Es indiscutible, como consideración de principio, que la eficacia de las resoluciones judiciales confiere a la persona que haya obtenido un pronunciamiento indemnizatorio firme el derecho a hacer efectiva tal indemnización en toda su cuantía, en tanto el condenado tenga medios económicos con los que responder a su obligación. Nuestra legislación, con todo, excluye determinados bienes y derechos de la ejecución forzosa, declarándolos inembargables por las más variadas razones de interés público o social, razones entre las que destaca la de impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia. La Ley establece, a tal fin, normas de inembargabilidad de salarios y pensiones que son, en muchas ocasiones, la única fuente de ingresos económicos de gran número de personas. Tales límites legislativos a la embargabilidad tienen, en principio y con carácter general, una justificación constitucional inequívoca en el respeto a la dignidad de la persona (art. 10.1 de la norma fundamental), principio al cual repugna que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar el mínimo económico vital del deudor. Este respeto a la dignidad de la persona justifica, así, la creación legislativa de una esfera patrimonial inmune a la acción ejecutiva de los acreedores, límite a la embargabilidad que se fundamenta, también, en lo dispuesto en otros preceptos constitucionales: arts. 39.1 (protección de la familia), 43 (derecho a la protección de la salud) y 47 (derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada).

c) Las declaraciones legislativas de inembargabilidad deben, sin embargo, evitar todo sacrificio desproporcionado del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes y han de desenvolverse, a tal efecto, dentro de los límites cuantitativos que resulten imprescindibles para asegurar el mínimo económico vital de sus beneficiarios. Si la ejecución se impidiera más allá de la cuantía que asegura ese mínimo vital, se estaría sacrificando, sin proporción ni justificación constitucional, el derecho de los acreedores ex art. 24.1 a hacer efectivos los créditos reconocidos en resolución judicial.



Corresponde al legislador, sin duda, determinar cuál sea, a estos efectos, el nivel económico de subsistencia de las personas y así lo ha hecho, con carácter general, en los arts. 1.449 y 1.451 de la LEC. El primero de tales preceptos dispone, en su párrafo segundo, que <es inembargable el salario, jornal, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional>. El art. 1.451 establece, de otra parte, reglas para la determinación de las cuantías embargables sobre los ingresos que superen el salario mínimo legal.

El límite cuantitativo a la embargabilidad de sueldos y pensiones es, pues, de fijación legislativa, pero debe, en todo caso, existir, ya que sólo así se puede preservar el principio de proporcionalidad en el sacrificio evidente que aquella limitación comporta para el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes. Se concluyó, por ello, en la STC 113/1989, que el art. 22.1 de la LGSS era inconciliable con aquel derecho -y con lo prescrito, por tanto, en el art. 24.1 de la Constitución- en la medida en que, al no señalar un límite cuantitativo a la inembargabilidad de las pensiones, constituía un sacrificio desproporcionado del derecho a la ejecución de las sentencias firmes>>.

**CUARTO.- 1.-** La LRJS pretende, como afirma en su Preámbulo, "la asignación al juez de lo social de la función de garante ordinario de los derechos fundamentales, tanto en las relaciones de trabajo como en el proceso social", el convertir al orden social en el "garante ordinario de los derechos fundamentales y libertades públicas de empresarios y trabajadores en el ámbito de la relación de trabajo", el unificar competencias evitando el peregrinaje de jurisdicciones, el atribuirle el conocimiento de "la impugnación de los actos administrativos, singulares o generales, en materia laboral y de seguridad social"; pretendiendo, asimismo, "clarificar la jurisdicción competente sobre las esenciales materias relativas a la asistencia y protección social pública" y concluyendo que "Con ello se adapta la normativa procesal laboral a la doctrina constitucional en su interpretación de la protección social, conforme al artículo 41 de la Constitución y, de esta manera, la jurisdicción social queda configurada como el juez natural de todas las esenciales políticas públicas relativas a la protección social".

**2.-** La regla competencial que la LRJS establece en materia de Seguridad Social y en cuanto ahora más directamente afecta, se deduce, entre otros, de sus arts. 1 ("Los órganos jurisdiccionales del orden social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho ... incluyendo aquéllas que versen sobre materias ... de Seguridad Social, así como de las impugnaciones de las actuaciones de las Administraciones públicas realizadas en el ejercicio de sus potestades y funciones sobre las anteriores materias"), 2.f) ("Sobre tutela de los ... demás derechos fundamentales y libertades públicas ...; y sobre las demás actuaciones previstas en la presente Ley conforme al apartado 4 del artículo 117 de la Constitución Española en garantía de cualquier derecho"), 2.o) ("En materia de prestaciones de Seguridad Social, incluidas la protección por desempleo y la protección por cese de actividad de los trabajadores por cuenta propia, así como sobre la imputación de responsabilidades a empresarios o terceros respecto de las prestaciones de Seguridad Social en los casos legalmente establecidos ...") y 2.s) ["En impugnación de actos de las Administraciones

*públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción de las especificadas en la letra f) del artículo 3”].*

3.- Son, por tanto, los Juzgados y Tribunales del orden social quienes tienen asignado legalmente, en desarrollo del art. 9.5 LOPJ (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) el conocimiento, como regla, de todas *“las reclamaciones en materia de Seguridad Social”* incluido el control jurisdiccional de los actos de las Administraciones públicas (entre ellas, la Administración de la Seguridad Social), singulares o plurales (no las disposiciones generales –art. 3.a LRJS) sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, dejando aparte el control de los actos prestacionales que igualmente le incumbe (arg. ex arts. 1, 2.o y 2.f LRJS).

4.- El principio general expuesto es la regla, y las excepciones están tasadas legalmente y, por ello, deben ser objeto de interpretación restrictiva. Dejando aparte la exclusión de las reclamaciones *“por los daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria”* (art. 3.g LRJS), los únicos actos administrativos en materia de Seguridad Social que no son objeto de conocimiento por el orden social son los enumerados en el art. 3.f) LRJS, siendo los relativos a *“inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria, incluidas las resoluciones dictadas en esta materia por su respectiva entidad gestora, en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social y, en general, los demás actos administrativos conexos a los anteriores dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social; así como de los actos administrativos sobre asistencia y protección social públicas en materias que no se encuentren comprendidas en las letras o) y s) del artículo 2”*.

5.- El criterio interpretativo expuesto sobre la extensión competencial del orden social en materia de Seguridad Social y en cuanto a que las excepciones, en cuanto tales, deben ser interpretadas de forma restrictiva, se viene aplicando por la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo (art. 42 LOPJ), la que en Auto de fecha 24-septiembre-2014 (conflicto 16/2014), en un supuesto en el que el conflicto se centraba en determina el orden jurisdiccional competente (social o contencioso-administrativo) para conocer de las sanciones impuestas por la autoridad laboral como consecuencia del incumplimiento de la normativa referida a la afiliación y alta en la Seguridad Social, declaró la competencia del orden social, razonando que:

<<A tal efecto, debemos empezar por destacar que el nuevo régimen competencial surgido de la Ley 36/2011 de 10 de octubre, modifica el ámbito de conocimiento del orden jurisdiccional social, que se amplía y clarifica respecto a la normativa anterior, pretendiendo, según señala la Exposición de Motivos de dicha norma, que se concentre ante la jurisdicción social "...por su mayor especialización, el conocimiento de todas aquellas materias que, de forma directa o por esencial conexión, puedan calificarse como sociales. La mayor nitidez del contorno competencial de la jurisdicción requería de una expansión para unificar el conocimiento de los conflictos y pretensiones que se produzcan en el ámbito laboral, sindical o en el de la Seguridad Social". Manteniendo, sin embargo, la competencia del orden contencioso-administrativo con respecto a determinados actos administrativos en materia de seguridad social más directamente vinculados con la recaudación de las cuotas y demás recursos de la misma y la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Desde este planteamiento general el art. 2 de dicha norma establece una cláusula general atributiva de competencia a los órganos jurisdiccionales del orden social para conocer, entre otras cuestiones, de la "impugnación de resoluciones administrativas de la autoridad laboral recaídas ... en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y sindical y, respecto de las demás impugnaciones de otros actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho Administrativo en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia laboral y sindical que pongan fin a la vía administrativa, siempre que en este caso su conocimiento no esté atribuido a otro orden jurisdiccional" (art. 2. n) . Y más específicamente, por lo que respecta a la Seguridad Social le atribuye el conocimiento de las impugnaciones "de actos de las Administraciones públicas, sujetos a derecho administrativo y que pongan fin a la vía administrativa, dictadas en el ejercicio de sus potestades y funciones en materia de Seguridad Social, distintas de las comprendidas en el apartado o) de este artículo, incluyendo las recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia y con excepción de las especificadas en la letra f) del artículo 3" (art. 2 apartados).

En definitiva, en este nuevo diseño competencial se atribuye, con carácter general, a la jurisdicción social el conocimiento de aquellas impugnaciones relacionadas con el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral y, por lo que ahora nos ocupa, también el conocimiento de los asuntos relacionadas con el régimen sancionador de la Seguridad Social, con las excepciones contenidas en el la letra f) del artículo 3 de dicha norma.

El artículo 3 apartado f) excluye del conocimiento de los órganos jurisdiccionales del orden social "... las impugnaciones de los actos administrativos en materia de Seguridad Social relativos a inscripción de empresas, formalización de la protección frente a riesgos profesionales, tarificación, afiliación, alta, baja y variaciones de datos de trabajadores, así como en materia de liquidación de cuotas, actas de liquidación y actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria, incluidas las resoluciones dictadas en esta materia por su respectiva entidad gestora, en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta con las cuotas de Seguridad Social y, en general, los demás actos administrativos conexos a los anteriores dictados por la Tesorería General de la Seguridad Social...".

*Estas excepciones, en cuanto tales, han de ser interpretadas de forma restrictiva. De modo que si bien se excluye del orden jurisdiccional social los actos administrativos dictados en materia de Seguridad Social relativos a la afiliación, altas, bajas y en materia de liquidación de cuotas, por lo que respecta al ejercicio de la potestad sancionadora tan solo excluye las "actas de infracción vinculadas con dicha liquidación de cuotas y con respecto a los actos de gestión recaudatoria". De modo que no quedan comprendidos en dicha excepción los supuestos, como el que nos ocupa, en el que la sanción ha sido impuesta por una infracción consistente en no haber dado de alta a un trabajador en el régimen general de la Seguridad Social cuando dicha infracción no lleva aparejada una liquidación de cuotas ni se haya suscitado controversia en torno al importe de las cuotas que se liquidan.*

*En el supuesto que nos ocupa, la sanción se impuso por apreciarse la concurrencia del tipo infractor previsto en el art. 22.2 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de agosto ("No solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido"), pero ni se practicó una liquidación de cuotas a la Seguridad Social ni la impugnación versaba sobre la regularidad de dichas cuotas.*

*Por todo ello se considera que el orden jurisdiccional competente es el social>>.*

**QUINTO.- 1.-** La aplicación de la normativa y de los principios expuestos, mediante los que se constituye, como regla, a los Juzgados y Tribunales del orden social como los competentes para el control jurisdiccional de los actos de la Administración de la Seguridad Social, especialmente en materia prestacional, obliga a declarar la competencia del orden social para conocer del presente litigio, en los estrictos límites de determinar si dicha Administración (INSS y/o TGSS), la que debe velar por el cumplimiento de las garantías legales en el abono de las prestaciones dentro de los límites del art. 40.1 LGSS, cuando ha procedido, -- fuera de los procedimientos de apremio administrativo (gestión recaudatoria)--, a deducir de la prestación económica de la incapacidad permanente en grado de total que tiene reconocida el demandante cantidades derivadas de embargos o retenciones sobre tal pensión decretadas por diversos Juzgados civiles, Agencia Tributaria y/o Unidades de Recaudación ejecutiva, ha respetado o no la prohibición de inembargabilidad absoluta o los límites de embargabilidad que afectan a las pensiones, al poder incidir tal decisión en que el beneficiario deudor perciba su pensión en cuantía inferior a la establecida como garantía legal para su subsistencia, con vulneración, en su caso, de las referidas reglas, establecidas legalmente en garantía de la "dignidad de la persona", al ser las pensiones "la única fuente de ingresos económicos de gran número de personas" y no deberse de "sacrificar el mínimo económico vital del deudor".

**2.-** No obstante, la competencia del orden social no se extiende a controlar ni a valorar la regularidad de tales órdenes de embargo o retención emitidas por los diversos Juzgados u Organismos ejecutores, debiendo ser la Administración de Seguridad Social la que deberá, en su caso, dirigirse a ellos si entiende que dichas órdenes que recibe no puede cumplirlas en los términos

requeridos sin vulnerar los límites de inembargabilidad de las pensiones; e igualmente ante dichos Juzgados u Organismos ejecutores deberá, en su caso, el beneficiario embargado formular las peticiones o recursos oportunos para cuestionar la procedencia o cuantía de los embargos trabados o su ajuste a la legalidad o para instar, en su caso, los posibles reintegros.

3.- Procede, por lo expuesto, la desestimación del recurso de casación unificadora interpuesto por la Administración de la Seguridad Social; sin costas (art. 235.1 LRJS).

Por lo expuesto, en nombre de S. M. El Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

### FALLAMOS

Desestimamos recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL y la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en fecha 18-junio-2013 (rollo 5528/2012), recaída en el recurso de suplicación interpuesto por Don \_\_\_\_\_ contra la sentencia de fecha 20-marzo-2012, dictada por el Juzgado de lo Social nº 38 de Madrid (autos 648/2011), en procedimiento seguido a instancia de referido trabajador contra los organismos ahora recurrentes. Sin costas.

Devuélvase las actuaciones a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con la certificación y comunicación de esta resolución.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** En el mismo día de la fecha fue leída y publicada la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Fernando Salinas Molina hallándose celebrando Audiencia Pública la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de lo que como Secretario de la misma, certifico.

