

TRIBUNAL SUPREMO  
**SALA DE LO SOCIAL (en Unificación de Doctrina)**

Recurso Num.: 2796/2001

TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO SOCIAL

Excmos. Sres.:

D. Aurelio Desdentado Bonete  
D. Victor Fuentes López  
D. Manuel Iglesias Cabero  
D. Gonzalo Moliner Tamborero  
D. José María Marín Correa

---

En la Villa de Madrid, a once de Julio de dos mil dos.

Vistos los presentes autos pendientes ante esta Sala en virtud de recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación de la TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, frente a la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fcha 24 de abril de 2001, dictada en el recurso de suplicación número 461/00, formulado por en aquí recurrente, contra la sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de los de Albacete, de fecha 21 de febrero de 2000, dictada en virtud de demanda formulada por DON MIGUEL ANGEL G. U., frente a la TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, en reclamación de impugnación de alta y baja en el RETA.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. JOSÉ MARÍA MARÍN CORREA

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 21 de febrero de 2000, el Juzgado de lo Social número 1 de Albacete, dictó sentencia en virtud de demanda formulada por DON MIGUEL ANGEL G. U., frente a la TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, en reclamación de impugnación de alta y baja en el RETA, en la que como hechos probados se declaran los siguientes: "PRIMERO.- Mediante resolución de la TGSS de 21-4-99 se acordó situar al actor Miguel Angel G. U., con DNI nº 5.101.482, de alta en el RETA con fecha real de alta 1-1-94 y fecha real 1-1-96 y de fectos 1-1-98 y fecha real y de efectos de la baja 31-12-97, tomando como base alta de infracción y de liquidación provisional levantada por la inspección de trabajo y SS de Barcelona en la constataba la realización por el interesado de actividad provisional como agente de seguros como mediador de la compañía "Catalana occidente" en el periodo indicado.- SEGUNDO.- Presentada la preceptiva reclamación previa, la anterior fue confirmada por resolución de 7-6-99.- TERCERO.- El actor acredita unos ingresos derivados de su actividad como agente de seguros de 956.954 ptas, en el año 1994, de las cuales 112.931 corresponden a producción y 844.023 a rendimiento de cartera; de 1.016.033 ptas. en el año

1996, de las cuales 173.621 corresponden a producción y 842.412 a rendimiento de cartera; y de 940.526 ptas. en el año 1997, de las cuales 94.123 corresponden a producción y 846.397 a rendimiento de cartera". Y como parte dispositiva: "Que desestimando la excepción de incompetencia de jurisdicción y entrando a conocer del fondo del asunto y estimando la demanda presentada por el actor Miguel Angel G. U., debo anular y anulo la resolución de 21-4-99 y su confirmatoria de 7-6-99, dejando sin efecto el alta de oficio cursada en el RETA, y en consecuencia debo condenar y condeno a la demandada Tesorería General de la Seguridad Social a estar y pasar por la anterior declaración".

SEGUNDO.- Anunciado e interpuesto recurso de suplicación contra dicha sentencia ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha se dictó sentencia de fecha 24 de abril de 2001, en la que como parte dispositiva figura la siguiente: "Que con desestimación del recurso formalizado por la TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (TGSS), contra la Sentencia dictada por el Juzgado de lo Social número UNO de los de Albacete, de fecha 21 de febrero de 2000, en los autos número 608/99, sobre afiliación, precede su confirmación".

TERCERO.- Contra dicha sentencia preparó la representación de la TGSS, recurso de casación para la unificación de doctrina. En el mismo se denuncia la contradicción producida con la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 30 de Diciembre de 2000 (recurso 1328/00).

CUARTO.- Se impugnó el recurso por la parte recurrida, e informo sobre el mismo el Ministerio Fiscal, en el sentido de considerar improcedente el mismo.

QUINTO.- Señalado día para la deliberación, votación y fallo de la sentencia, acto que se celebró de acuerdo con el señalamiento acordado.

TERCERO.- Contra dicha sentencia preparó la representación letrada de la TGSS, en tiempo y forma e interpusieron después recurso de casación para la unificación de doctrina. En el mismo se denuncia la contradicción producida con la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de fecha 30 de diciembre de 2000 (recurso número 1328/00).

CUARTO.- Se impugnó el recurso por el recurrido, e informó sobre el mismo el Ministerio Fiscal que lo estima improcedente.

QUINTO.- Señalado día para la deliberación, votación y fallo de la sentencia, suspendida la misma, se eleva a Sala General, se celebró el acto de acuerdo con el señalamiento acordado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El Recurso de Casación para Unificación de Doctrina interpuesto por la Tesorería General de la Seguridad Social tenía dos objetivos teóricos, a saber, impugnar la declaración de la competencia del Orden Social de la Jurisdicción para conocer de la impugnación del Acta de afiliación, alta y cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos; y también si los ingresos a computar para identificar al sujeto activo como trabajador por cuenta propia eran los derivados únicamente de la "producción" o también las percepciones por "cartera". Sin embargo, ni en el estudio de la infracción legal que se atribuye al fallo recurrido, ni en el suplico del escrito de interposición se alude para nada a la cuestión de fondo, de manera que el único motivo del recurso interpuesto por la Tesorería General de la

Seguridad Social se limita a censurar la declaración de competencia del Orden Social de la Jurisdicción para conocer de la demanda que impugna un Acta de afiliación al Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos, referida a un Subagente de Seguros, que obtenía ingresos superiores al salario mínimo interprofesional por dicha actividad. La cuestión medular, como se ha dicho, que fue decidida por la Sala de Suplicación consistió en el cómputo o no cómputo entre aquellos ingresos de lo obtenido por cartera, adicionado a lo obtenido por producción, tema que viene resuelto con solución negativa respecto de los ingresos por cartera. Pues bien, en el escrito de preparación, sí se aludió a tal cuestión de los ingresos, invocando como contradictoria la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León radicada en Burgos; pero después, ni en la censura de infracción jurídica, ni en el suplico del escrito de interposición se alude a esta cuestión, de manera que no puede ser tratada por esta Sala otra cuestión que la de la competencia por razón de la materia, so pena de suplir la clara inactividad procesal de la parte.

SEGUNDO: La cuestión de la competencia por razón de la materia para conocer de estas impugnaciones aparece reiteradamente resuelta por esta Sala, en actuación unificadora de doctrina, en el sentido de que tales Actas superan la finalidad meramente recaudatoria, pues se trata de decidir si la actividad desarrollada alcanza el grado de profesionalidad preciso para conducir al sujeto al encuadramiento obligatorio en el Régimen Especial, encuadramiento del que se derivan las consecuencias posteriores. Así se decidió en la Sentencia, votada en Sala General, de 30 de Abril de 2002, con los siguientes razonamientos: "Suscitó dudas a esta Sala la cuestión relativa a si a la misma le viene atribuída legalmente la jurisdicción para conocer del problema que el recurso plantea, o si dicha potestad incumbe al orden jurisdiccional contencioso administrativo, y por ello, en cumplimiento a lo que dispone para el caso el art. 9º.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), antes de resolver de oficio la cuestión, confirió audiencia a las partes personadas y al Ministerio Fiscal. Procede, pues, ahora, atender con carácter prioritario a esta cuestión.

Para llevar a cabo una primera aproximación en el deslinde competencial de los órdenes jurisdiccionales contencioso administrativo y social, debe acudirse a lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del art. 9º de la citada LOPJ. El primero de ellos, en la parte que aquí interesa y tal como quedó redactado por Ley Orgánica 6/1998 de 13 de Julio, dispone que "los [Órganos] del orden contencioso administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho Administrativo", y el apartado 5 establece que "los del orden social conocerán de las pretensiones que se promuevan dentro de la rama social del Derecho, tanto en conflictos individuales como colectivos, así como en las reclamaciones en materia de Seguridad Social o contra el Estado cuando le atribuya responsabilidad la legislación laboral".

Acudiendo ahora a la normativa procesal que disciplina la actuación de los Órganos de cada uno de los expresados órdenes jurisdiccionales, es de ver que el art. 1º.1 de la Ley 29/1998 de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se pronuncia prácticamente en idénticos términos en los que lo hace el transcrito art. 9º.4 de la LOPJ, y el art. 1º de la LPL, prácticamente transcribe el art. 9º.5 de la citada Ley Orgánica. Es el art. 3º de dicha LPL., tal como quedó redactado por la Disposición Adicional 5ª de la antes citada Ley 29/1998 y ésta a su vez por la Disposición Adicional 24ª de la Ley 50/1998 de 30 de Diciembre, el que en su apartado 1 letra b) señala que los Órganos del orden social no conocerán " de las resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria ó, en su caso, por las Entidades Gestoras en el supuesto de cuotas de recaudación conjunta, así como las relativas a las actas de liquidación y de infracción".

A la vista de la normativa que se acaba de exponer, la esencia del problema que ahora nos ocupa consiste en determinar si estamos o no en presencia de una de las "resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria" en sentido estricto, que es lo único que estaría excluido del conocimiento del orden jurisdiccional social por el art. 3º.1.b) de la LPL. La recaudación, en general, consiste en cobrar o percibir cantidades de dinero por cualquier concepto y, en el caso concreto que nos ocupa, el concepto al que el cobro se refiere no es otro que el abono de las cotizaciones cuya obligación impone " en los Regímenes General y Especiales" el art. 15.1 de la vigente Ley General de la Seguridad Social, el cumplimiento de cuya obligación (que nace "desde el momento de iniciación de la actividad correspondiente", a tenor del apartado 2 de este precepto) viene disciplinado, entre otras normas, en el Real Decreto 2064/1995 de 22 de Diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre cotización y liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, y la recaudación propiamente dicha por el Real Decreto 1637/1995 de 6 de Octubre, que aprobó el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social. Ciertamente, aquí no podemos pronunciarnos más que en lo relativo a la petición subsidiaria de la demanda (esto es, si la afiliación al RETA procede desde la fecha en que la TGSS la impuso, o únicamente desde que recayó la Sentencia de esta Sala de 29 de Octubre de 1997), y esta cuestión está íntimamente relacionada con la relativa al momento en que comienza la obligación de cotizar. Ello no obstante, no puede perderse de vista el hecho de que la petición principal consistía en que se declarara la no obligatoriedad de la afiliación del demandante al RETA, por entender aquél que no estaba obligado a ello, y sobre ambas eticiones versó el debate, tanto en la instancia como en suplicación. Lo que sucede es que acerca de la petición principal (con la que también está íntimamente relacionada la subsidiaria) la sentencia de contraste que aportó el recurrente no era contradictoria con la impugnada, por lo que, conforme antes se ha fundamentado, lo relativo a esta petición ha quedado fuera del ámbito del presente recurso, pero ello no implica que ambas cuestiones estén totalmente disociadas a los efectos de decidir sobre la competencia de uno u otro orden jurisdiccional.

QUINTO.- Entre otras, las dos Sentencias de esta Sala de fecha 24 de Marzo de 1995 (Recursos 1126/94 y 1501/94), ambas acordadas en Sala General y la segunda de ellas con tres votos particulares, declararon que la competencia para el conocimiento de sendos litigios, consistentes en la impugnación por parte del trabajador de una baja en la Seguridad Social, estaba legalmente atribuida al orden contencioso administrativo y no al social, y en idéntico sentido se pronunció la Sentencia de 15 de Diciembre de 1999 (Recurso 834/99), citando jurisprudencia anterior. Pero en tales supuestos la decisión tenía incidencia únicamente en el aspecto recaudatorio, tal como declaró la Sala en el primer fundamento de las respectivas resoluciones: la relativa al Recurso 1126/94 señaló que el problema debatido consistía en determinar los "efectos, en orden a la cotización, de la baja tardía que se produce en el RETA, tras haber cesado efectivamente, con notoria anterioridad, en la actividad de trabajo autónomo"; la que resolvió el Recurso 1501/94 reconoció como objeto de decisión "los efectos de todo orden consecuentes a una baja tardía producida en el Régimen Especial de la Seguridad Social de Empleados del Hogar", y resolvió que los de carácter meramente recaudatorio correspondían al conocimiento del orden contencioso administrativo y los demás a este orden social; y la 15 de Diciembre de 1999 reconocía como objeto del recurso la determinación de los efectos de la baja de oficio practicada por la TGSS "cuando esta resolución sólo incide en el ámbito recaudatorio".

Existen otras resoluciones de esta Sala en las que la controversia no se limitaba a la estricta cuestión recaudatoria, sino que la misma estaba también ligada a la procedencia del alta en alguno de los Sistemas de la Seguridad Social, pudiendo citarse la Sentencia de 15 de Julio de 1997 (Recurso 2905/96), en la que se razona que este Tribunal "viene declarando que aquellas resoluciones que fijan una determinada fecha de efectos en la baja del RETA y que requieren

el pago de cuotas por determinado período, son resoluciones que, predominando en ellas el carácter recaudatorio frente al de encuadramiento en la Seguridad Social, han de ser impugnadas en el orden contencioso administrativo, pero no es éste propiamente el caso de autos, pues en él se procede a dar de alta de oficio en el RETA. Y esa resolución tiene un carácter de permanencia que excede, como es obvio, a la reclamación de cuotas por un determinado período, y así esta Sala en varias sentencias dictadas en recursos de casación para la unificación de doctrina, ha declarado la competencia del orden social de la jurisdicción para impugnar las altas de oficio realizadas por la TGSS, por entender que no se trata de una materia relativa a la gestión recaudatoria de la Seguridad Social, sino de la inclusión o exclusión del Sistema de la Seguridad Social". En la Sentencia de 29 de Octubre de 1999 (Recurso 913/99), relativa a un supuesto sobre impugnación de alta de oficio en el RETA, se sostiene que la competencia del orden social es evidente, "pues el alta determina el campo de aplicación del Sistema de la Seguridad Social, es la fuente originaria de todo lo que es materia de Seguridad Social, incluso es el presupuesto del que se ha de partir para fijar la concurrencia de los demás requisitos de acceso a las prestaciones de la Seguridad Social, lo que como ya se indicó, es una cuestión de competencia directa y exclusiva del orden jurisdiccional social". La Sentencia de 1 de Diciembre de 1999 (Recurso 4739/98), que se refería a un supuesto en el que se discutía si el alta procedía llevarla a cabo en el Régimen General o en el Especial Agrario, estando la cuestión también relacionada con la recaudación de cuotas, señaló que "no se está impugnando un acto de gestión recaudatoria, porque el acto cuestionado no se dirige a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social, sino a determinar el Régimen de Seguridad Social en que está incluido el trabajador", y por ello mantuvo la competencia del orden jurisdiccional social para el conocimiento de la controversia.

En términos semejantes se ha pronunciado para supuestos análogos la Sala de Conflictos de Competencia. El Auto de 27 de Noviembre de 1995 (Recurso 12/95), a propósito de una reclamación formulada ante la Tesorería Territorial de la Seguridad Social sobre devolución de cuotas ingresadas en el RETA, atribuyó la competencia al orden social con base en que, "aunque a la demandante le interesaba la devolución de las cuotas indebidamente abonadas, el origen de su petición debe situarse en dilucidar si la afiliación durante aquellos años había que entenderla indebidamente impuesta. Por tanto, no se está ante una materia de gestión recaudatoria de la que conocería la jurisdicción contencioso administrativa (según el art. 3.1.b LPL), sino ante una cuestión de alta en la Seguridad Social, esto es, si fue o no ajustada a derecho la afiliación anticipada a la que se ha hecho mención, cuestión sometida a la jurisdicción social, según dispone el art. 2.b) de la LPL", advirtiéndose asimismo en este Auto que la cuestión planteada en ese caso era diferente de la resuelta por la Sentencia de la Sala IV del Tribunal Supremo de 24 de Marzo de 1995, cuya doctrina, por ende, no desconoció la Sala de Conflictos. El Auto de 18 de Marzo de 1997 (Recurso 4/97), a propósito de un conflicto en el que se entrecruzaban materias relacionadas con la gestión recaudatoria con otras aparejadas al encuadramiento, razona en el sentido de que "la jurisprudencia de unificación viene considerando que es competente el orden social de la jurisdicción para conocer de un proceso planteado con motivo de la impugnación del alta en la Seguridad Social de una persona en concepto de trabajador, practicada de oficio por la TGSS a consecuencia de acta de infracción y de liquidación de cuotas levantada por la Inspección de Trabajo. La jurisprudencia ha entendido que en estos casos <no se trata de materia relativa a la gestión recaudatoria de la Tesorería, que queda fuera del conocimiento de los Tribunales de lo Social por virtud de lo dispuesto en el art. 3.b) de la LPL, sino de la inclusión o exclusión en el Sistema de la Seguridad Social > (STS 30-4-1993; 27-7-1993 y 9-12-1993). En definitiva, no todo acto de gestión emanado de la Tesorería General puede considerarse como recaudatorio, sino solo aquéllos que persigan el cobro de los recursos, o que se refieran al ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social", añadiendo que "en el presente supuesto, en el que la controversia se circunscribe al alta en el

Régimen de la Seguridad Social, y sin que hayan mediado actos previos de requerimiento de pago de cuotas, es procedente declarar la competencia del orden jurisdiccional social en mérito de lo antes razonado", y en los mismos términos se pronuncia el Auto de 27 de Marzo de 1998 (Recurso 34/97), con expresa cita del anteriormente reseñado.

SEXTO.- Haciendo descender la doctrina anteriormente expuesta al caso particular aquí enjuiciado, debe concluirse que es este orden jurisdiccional social, y no el contencioso administrativo, el llamado a decidir la controversia, porque, tanto en la instancia como en suplicación, la cuestión debatida se centró en la procedencia o improcedencia del alta de oficio que, en virtud de un acta levantada por la Inspección de Trabajo, llevó a cabo en el RETA, con respecto al demandante, la TGSS, por considerar dicho demandante que legalmente no le correspondía ser encuadrado en este Régimen, y semejante litigio debe ser incardinado en el art. 9º.5 de la LOPJ en relación con el art. 2º.b) de la LPL., y no en el art. 3º.1.b) de esta última ley procesal, pues el acto impugnado de la Tesorería no tenía como único objeto o finalidad la mera "gestión recaudatoria", entendiendo por tal el cobro de los recursos o el ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos o derechos de la Seguridad Social conforme a la normativa que regula esta actividad, ni existieron en modo alguno actos previos de requerimiento de pago de cuotas, sino que lo único que se produjo fue el alta en uno de los Regímenes que integran el Sistema de la Seguridad Social, llevando ello aparejado todo un complejo de consecuencias, entre las que la simple recaudación no es la más importante. Y el hecho de que la pretensión subsidiaria de la demanda versara únicamente acerca de la fecha desde la que -en caso de resultar procedente el encuadramiento- debiera producirse el alta, no desnaturaliza en modo alguno el objeto de la controversia, sino que únicamente la matiza y delimita en este sólo aspecto, pero sin convertirla en una cuestión atinente a la pura y genuina gestión recaudatoria". Atendida esta doctrina y de acuerdo con el dictamen del Ministerio Fiscal sobre la cuestión tratada, el recurso ha de ser desestimado, sin que pueda tomarse en consideración la segunda cuestión anunciada y no desarrollada.

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

## F A L L A M O S

Desestimamos el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación de la TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, frente a la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fcha 24 de abril de 2001, dictada en el recurso de suplicación número 461/00, formulado por en aquí recurrente, contra la sentencia del Juzgado de lo Social número 1 de los de Albacete, de fecha 21 de febrero de 2000, dictada en virtud de demanda formulada por DON MIGUEL ANGEL G. U., frente a la TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, en reclamación de impugnación de alta y baja en el RETA. Sin especial pronunciamiento en cuanto a costas.

Devuélvanse las actuaciones a la Sala de procedencia, 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.