

Sentencia de la sala tercera de 14 de enero de 2025 (rec.2665/2023)

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 12/2025

Fecha de sentencia: 14/01/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2665/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/01/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J. **CANTABRIA** SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2665/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 12/2025

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 14 de enero de 2025.

Esta Sala ha visto los recursos de casación, registrados bajo el número 2665/2023, interpuestos por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social y por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria**, contra la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** de 5 de diciembre de 2022, dictada en el recurso de apelación 59/2022*, que estimó parcialmente el recurso de apelación promovido por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria** contra la *sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Santander de 24 de enero de 2022*, que desestimó el recurso interpuesto por el Gobierno de **Cantabria** contra la diligencia de embargo practicada por la Tesorería General de la Seguridad Social de 12 de agosto de 2021.

Han sido partes recurrentes y recurridas:

- El Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- La Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria**, en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el *recurso de apelación número 59/2022, la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** dictó sentencia el 5 de diciembre de 2022*, cuyo fallo dice literalmente:

«Estimamos parcialmente el presente recurso de apelación, revocamos la sentencia apelada y, en su lugar, estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo de origen y declaramos embargable la cantidad de la subvención de referencia, en el marco establecido en el *artículo 607 de la LEC*. Sin imposición de las costas.»

La Sala de instancia fundamenta la decisión de estimar parcialmente el recurso de apelación, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

«**TECERO** .- La Sala comparte la comprensión jurídica del caso expresada en la sentencia apelada. La parte apelante desarrolla argumentos que buscan refutarla. Los analizamos:

Acude a la exposición de motivos de la Ley 3/2021, y nos recuerda la doctrina del TC acerca del valor hermenéutico de esa parte no normativa de las leyes, en cuanto criterios que pueden servir para encontrar el mensaje normativo de sus preceptos, en tanto en cuanto y en la medida en que en la exposición de motivos

revele la causa o el objetivo buscado con la ley en general o con algunos de sus concretos contenidos.

Naturalmente, nada tenemos que objetar a esa función de las exposiciones de motivos. Pero la de la Ley 3/2021 no permite interpretar que estemos ante una subvención modal de las precedentemente caracterizadas.

En primer lugar, y hacemos hincapié en esto, la Ley 3/2021 no determina expresamente el carácter modal o condicionado de la subvención; en ninguna de sus normas somete la concesión de la subvención a una condición resolutoria relativa al proceder del beneficiario: ni a una actuación concretamente definida en la norma ni a un "quehacer" indeterminado pero consecuente con unos fines específicos.

Esta ausencia puede verse como una omisión, en sí misma, regulativa (sencillamente, la ley no establece una subvención modal), no como una laguna que haya que cubrir interpretativamente acudiendo a la exposición de motivos (u a otros métodos hermenéuticos) a fin de descubrir la voluntad del legislador o la que a la misma ley anima, una vez desgajada del poder que la creo.

Pero, además, los fines de la Ley 3/2021 (que encontramos en su texto, por lo que superfluo es indagar en la exposición de motivos), no descubren norma alguna, escondida o difuminada en la labilidad del texto, que configure la subvención como acto modal, con las consecuencias que pretende la ACA. Más bien, al contrario, el articulado de la sobredicha ley denota que estamos ante una ayuda que no exige de los beneficiarios actividad concreta alguna en cuanto requisito de la perfección de efectividad.

Hagamos, por ellos, un repaso somero del articulado de la Ley 3/2021:

En el art. 1, se define la finalidad de las ayudas que establece y regula: " el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19" , y concreta más disponiendo que las ayudas van dirigidas a:

- "personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo.

- "a empresas, incluyendo personas trabajadoras autónomas, afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo"

El precepto citado hay que ponerlos en relación con el *art. 2.1.b) de la Ley 38/2002* , Ley General de Subvenciones:

"1. Se entiende por subvención, a los efectos de esta ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley , a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

(...)

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar , o la concurrencia de una

situación , debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido"

Esa conexión nos permite ver que la subvención que dispone y regula la Ley 3/2021 no es la que se definen al inicio del *art. 2.1.b) de la Ley 38/2002* , sino que pertenece al tipo definido en segundo lugar: las que se dan en atención a la concurrencia de una situación; en concreto la crisis económica y de empleo que produjo la pandemia covid 19.

En ese marco crítico, las subvenciones que nos ocupa tienen como fin paliar los efectos negativos en el empleo, y por ello se dirigen a trabajadores y empresas afectadas por expedientes de regulación de empleo. Y ese es un fin que, obviamente, cae bajo el concepto "promoción de una finalidad pública" recogido en la *letra c) del art. 2.1 de la Ley 8/2022* .

Las subvenciones públicas (como toda actuación de la Administración) tienen que responder al interés general, pero eso no significa que absolutamente todas sean modales (en el sentido precedentemente expresado). En este caso, es obvio que la subvención atiende a la consecución del interés general, y para lograrlo, establece unos requisitos consecuentes con tal interés, que habrán de cumplir los solicitantes para ser beneficiarios; pero no sujeta la constitución de tal condición ni su efectividad a la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular; solo se exige el cumplimiento de los requisitos.

Lo deja claro la ley en el párrafo segundo de su art. 1.2: " Estas subvenciones se concederán en atención a la mera concurrencia de los requisitos establecidos en esta ley, conforme a lo establecido en el *artículo 2.1.b) de la Ley 38/2003, de 17 noviembre, General de Subvenciones* ".

Dichos requisitos se establecen en los arts. 2 y 3, y los esenciales guardan coherencia con el fin de la subvención: que los trabajadores por cuenta ajena o las empresas hayan estado afectados o se hayan acogido a un expediente de regulación de empleo.

Es de notar, también, que entre las obligaciones de los beneficiarios, fijadas en el *art. 9 de la Ley 3/2021* , no figura ninguna relativa a la realización de una actividad concreta o la adopción de un comportamiento singular, que pueda verse como condición del perfeccionamiento de la subvención.

En el art. 11 se regula el reintegro de la subvención, circunstancia en la que la ACA pone especial énfasis; y una de las causas del reintegro es el " incumplimiento de las obligaciones impuestas con motivo de la concesión de la subvención "; pero, como hemos visto, entre esas obligaciones no aparece la realización de una actividad concreta ni la adopción de un comportamiento singular: es más, si se atiende a la locución que inmediatamente sigue a la que hemos transcrito (" cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos ") es fácil ver que las obligaciones cuyo incumplimiento es causa de reintegro son las referidas a la comprobación por la Administración de los requisitos regulados en el art. 9.

En definitiva, no estamos ante una subvención modal, y, por ello, la subvención deja de ser fondo público desde que se concede. Desde ese momento ingresa en el patrimonio del beneficiario (como crédito hasta el momento del cobro

efectivo).

Consecuentemente, la subvención de referencia no está comprendida en el ámbito del *art. 23.1 de la Ley 47/2003*, Ley General Presupuestaria, por lo que no se puede beneficiar de la **inembargabilidad** que dicho artículo legal -y también el 62 e) de la Ley de **Cantabria** 5/2018- predican de los bienes y derechos de la Administración pública.

CUARTO .- Con lo que precede, no podemos concluir el estudio del asunto. No podemos, porque en procesos ya resueltos de modo firme por esta Sala, en casos sustancialmente iguales, las respectivas sentencias, tras negar la naturaleza de fondo público de la subvención y, por ende, descartar la prohibición de embargo derivada del *art. 23 de la Ley General Presupuestaria*, han continuado, desde una perspectiva positiva, el análisis de dicha naturaleza, a los efectos de analizar la posibilidad de embargo, con independencia de lo dispuesto en el citado precepto, es decir, descontada ya su naturaleza de fondo público. Y, al haberlo hecho así, el respeto por el principio de seguridad jurídica, en su muy relevante dimensión de la aplicación judicial del Derecho, en la que puede estar implicada la igualdad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva (en especial tratándose del mismo tribunal), nos obliga a seguir el mismo camino.

Hay que notar que el debate sobre la naturaleza de la subvención de referencia tiene sentido en la medida que se conecta con la cuestión de la embargabilidad de aquélla, que, bien mirado, es el núcleo del conflicto jurídico planteado (bueno es recordar que el acto impugnado en el recurso contencioso-administrativo de origen es una diligencia de embargo de la referida subvención). Y, por ello, el tribunal ha de ahondar en la naturaleza de la subvención para ver, si no siendo fondo público, el embargo de la misma es posible y en qué medida o con qué alcance.

En las sentencias citadas, la Sala llegó a la conclusión razonada, de que las subvenciones de referencia pueden considerarse "fruto de la actividad económica de las personas físicas y jurídicas que percibieron las mismas, ya que no es una ayuda personal, sino condicionada a una situación como agente económico afectado por la declaración del estado de alarma. Por lo que deben incluirse en el beneficio económico o rendimiento patrimonial que generan las actividades de los beneficiarios".

Y tal caracterización condujo a la Sala a considerar aplicable el *art. 607 de la LEC*, ley a la que remite el *art. 82 del RD 939/2005*, Reglamento General de Recaudación.

Por lo tanto, siguiendo el criterio ya fijado por la Sala, procede la estimación parcial del recurso de apelación en el sentido de declarar la embargabilidad, si lo permite el *art. 607 de la LEC* y dentro de sus límites.

QUINTO .- Al haberse estimado parcialmente el recurso de apelación no procede la imposición de las costas causadas en el mismo (*art. 139.2, "a sensu contrario"*); y como tal incompleta estimación implica una igualmente incompleta estimación del recurso contencioso-administrativo, no procede, tampoco, la imposición de las costas causadas en este último (*art. 139.1 "a sensu contrario"*).»

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia, el Letrado de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria** y el Letrado de la Administración de la Seguridad Social prepararon recurso de casación, que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de

Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** tuvo preparados mediante autos de 13 de marzo de 2023, que al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Supremo*, dictó auto el 15 de junio de 2023, cuya parte dispositiva dice literalmente:

« **1.º)** Admitir los recursos preparados por las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma de **Cantabria** y por la Tesorería General de la Seguridad Social contra la *sentencia n.º 440/2022, de 5 de diciembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en el recurso de apelación n.º 59/2022* .

2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en interpretar el *artículo 2.1.b) y c) LGS* , en relación con el *artículo 23.1 LGP* , a fin de determinar si las subvenciones, por su propia naturaleza, gozan o no de la prerrogativa de **inembargabilidad**. Y, en caso negativo, interpretar el *artículo 607 LEC* a fin de valorar su aplicabilidad o no a las subvenciones percibidas por el beneficiario y dirigidas a personas físicas o jurídicas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, que fueron aprobadas en el marco de la pandemia de Covid-19.

Las normas que en principio serán objeto de interpretación son el *artículo 2.1.b) y c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones* , *artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* , y *artículo 607 LEC* .

Todo ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras cuestiones o normas jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

3.º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

4.º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

5.º) Para la sustanciación del recurso, remítanse las actuaciones a la Sección Tercera de esta Sala, a la que corresponde con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.»

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2023, habiendo sido admitido a trámite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se dio traslado a las recurrentes para que interpusieran el recurso de casación.

1.- El Letrado de la Administración de la Seguridad Social presentó escrito de interposición del recurso de casación el 28 de junio de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPLICO:

«que habiendo presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACION, en tiempo y forma,

contra *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 5 de diciembre de 2022* y, previos los trámites oportunos, en su día dicte sentencia por la que, casando y anulando la sentencia recurrida en parte, se estime el recurso de casación formulado por esta representación en los términos interesados.»

2.- La Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria presentó escrito de interposición del recurso de casación el 28 de agosto de 2023, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formalizado escrito de interposición del recurso de casación al amparo de lo dispuesto en el artículo 92 LJCA, contra la *Sentencia número 440/2022 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, dictada en fecha 5 de diciembre de 2022 (recurso de apelación 59/2022)* por la que se acuerda estimar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por esta parte frente a la *sentencia de 24 de enero de 2022, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número tres de Santander*, que desestimó la demanda interpuesta por el Gobierno de Cantabria contra la diligencia de embargo dictada por la Tesorería General de la Seguridad Social de 12 de agosto de 2021 sobre los créditos o pagos a efectuar al deudor Doña Sandra, por el Gobierno de Cantabria por importe de 3.561,17€ y 8364;»

QUINTO.- Por providencia de 11 de septiembre de 2023, se tuvieron por interpuestos los recursos de casación de los que se dio recíproco traslado a las partes para que pudieran oponerse al formulado por la contraria en el plazo de treinta días, lo que efectuaron:

- La Letrada de la Administración de la Seguridad Social, en nombre y representación de la Tesorería General de la Seguridad Social mediante escrito de oposición de fecha 6 de octubre de 2023, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que, habiendo presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud, tenga por formulada la OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACION, y, previos los trámites oportunos, dicte sentencia desestimando el mismo.»

- La Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria mediante escrito de oposición de fecha 18 de octubre de 2023, en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«que teniendo por presentado este escrito, se digné admitirlo, tenga por formulada oposición al recurso de casación y, previos los trámites oportunos, dicte en su día sentencia por la que se desestime el recurso de casación interpuesto por la Tesorería General de la Seguridad Social contra la *Sentencia de 5 de diciembre de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria* .»

SEXTO.- Por providencia de 10 de noviembre de 2023 se acordó no haber lugar al señalamiento de vista, y por providencia de 5 de noviembre de 2024 se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señaló el recurso para votación y fallo el 8 de enero diciembre de 2025, fecha en

que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento de los recursos de casación: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la *sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de diciembre de 2022* .

Los recursos de casación que enjuiciamos, interpuestos por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social y por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria, al amparo de los *artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* , en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tienen por objeto la pretensión de que se revoque la *sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de diciembre de 2022* , que estimó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de Cantabria contra la *sentencia del Juzgado de lo contencioso administrativo nº 3 de Santander, de 24 de enero de 2022* , que desestimó la demanda interpuesta por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria contra la Diligencia de Embargo practicada por la Tesorería General de la Seguridad Social sobre los créditos o pagos a efectuar al deudor por el Gobierno de Cantabria por importe de 3.561,17€; euros, revocando la misma en el sentido de declarar embargable esa cantidad, pero con el límite establecido en el *artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* .

La sentencia impugnada fundamenta la decisión de estimar parcialmente el recurso de apelación, en el sentido de declarar embargables los créditos o pagos a efectuar por el Gobierno de Cantabria al deudor en concepto de ayudas concedidas en ejecución de la Ley de Cantabria 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, con el límite establecido en el *artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* , partiendo de la naturaleza y características de esta modalidad de ayudas públicas procedentes de fondos europeos, que tratan de paliar la falta de "salario" o de "rendimiento de trabajo" de las personas físicas o jurídicas que dejaran de estar activos durante los dos estados de alarma declarados, y que son considerados como frutos de la actividad económica por dichas personas en tanto agentes económicos afectados por las declaraciones de los estados de alarma, que merecen una especial protección de **inembargabilidad** parcial de los mismos.

El recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social se funda en la infracción del *artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil* , referido al embargo de sueldos, pensiones y su equivalente de ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles, así como del *artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria* , y los *artículos 27 y 33 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* .

También se alega la infracción del *artículo 308 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social* , de los *artículos 91.1 y 92.2 del Real Decreto 1415/2004,*

de 11 de junio , por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social y de los artículos 1.1 , 4.3 y 10.4 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto de los Trabajadores .

Se argumenta que, a tenor de la regulación contemplada en la Ley de Cantabria 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, las notas definitorias que caracterizan esta modalidad de ayudas públicas son que no se establece ningún condicionante referido al destino que el beneficiario deba dar a los fondos.

Se aduce que las ayudas de la Ley 3/2021, son ayudas dirigidas personalmente a los trabajadores autónomos por el hecho exclusivo de estar afectados por el cese de actividad, que deben tributar en concepto de ganancia patrimonial, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas .

El recurso de casación interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Cantabria se funda, en primer término, en la infracción del artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria , y del artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil , en relación con lo dispuesto en el artículo 92.2 del Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio , por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

Se aduce que este artículo 23.1 de la Ley General Presupuestaria es aplicable a todas las subvenciones públicas con independencia de que la entrega dineraria esté sujeta al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un determinado comportamiento o la concurrencia de una situación, teniendo en cuenta que siempre tienen por objeto el fomento de una actividad pública o interés social o la promoción de una finalidad pública, tal y como se deriva de la propia definición del concepto de subvención establecido en el art. 2.1.b) y c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones .

Se argumenta que, en este supuesto, las subvenciones otorgadas por el Gobierno de Cantabria, al amparo de la Ley de Cantabria 3/2021, de 26 de abril, tienen como finalidad paliar la caída de ingresos por la crisis del coronavirus y, por tanto, gozan del privilegio de inembargabilidad plena o sin límites.

A su juicio, se trata de fondos públicos afectos a una finalidad, que encaja en el concepto previsto en el artículo 23.1 de la Ley General Presupuestaria , referido a derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, por lo que gozarían de este privilegio, y estarían amparados igualmente por lo establecido en el artículo 169.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria , al tratarse de un derecho inembargable declarado por una ley.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo aplicable y acerca de la doctrina jurisprudencial que resulta relevante en el enjuiciamiento de estos recursos de casación.

Antes de abordar, concretamente, el examen de las infracciones del

ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia que aducen las partes recurrentes, procede dejar constancia de las normas jurídicas que resultan aplicables, así como recordar la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que consideramos relevante para resolver la presente controversia casacional.

A) El Derecho Estatal

El *artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*, bajo el epígrafe, «Embargo de sueldos y pensiones», dispone:

«1. Es inembargable el salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

2. Los salarios, sueldos, jornales, retribuciones o pensiones que sean superiores al salario mínimo interprofesional se embargarán conforme a esta escala:

1.º Para la primera cuantía adicional hasta la que suponga el importe del doble del salario mínimo interprofesional, el 30 por 100.

2.º Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un tercer salario mínimo interprofesional, el 50 por 100.

3.º Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un cuarto salario mínimo interprofesional, el 60 por 100.

4.º Para la cuantía adicional hasta el importe equivalente a un quinto salario mínimo interprofesional, el 75 por 100.

5.º Para cualquier cantidad que exceda de la anterior cuantía, el 90 por 100.

3. Si el ejecutado es beneficiario de más de una percepción, se acumularán todas ellas para deducir una sola vez la parte inembargable. Igualmente serán acumulables los salarios, sueldos y pensiones, retribuciones o equivalentes de los cónyuges cuando el régimen económico que les rija no sea el de separación de bienes y rentas de toda clase, circunstancia que habrán de acreditar al Letrado de la Administración de Justicia.

4. En atención a las cargas familiares del ejecutado, el Letrado de la Administración de Justicia podrá aplicar una rebaja de entre un 10 a un 15 por ciento en los porcentajes establecidos en los números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del apartado 2 del presente artículo.

5. Si los salarios, sueldos, pensiones o retribuciones 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.

6. Los anteriores apartados de este artículo serán de aplicación a los ingresos procedentes de actividades profesionales y mercantiles autónomas.

7. Las cantidades embargadas de conformidad con lo previsto en este precepto podrán ser entregadas directamente a la parte ejecutante, en la cuenta que ésta designe previamente, si así lo acuerda el Letrado de la Administración de Justicia.

encargado de la ejecución.

En este caso, tanto la persona o entidad que practique la retención y su posterior entrega como el ejecutante, deberán informar trimestralmente al Letrado de la Administración de Justicia sobre las sumas remitidas y recibidas, respectivamente, quedando a salvo en todo caso las alegaciones que el ejecutado pueda formular, ya sea porque considere que la deuda se halla abonada totalmente y en consecuencia debe dejarse sin efecto la traba, o porque las retenciones o entregas no se estuvieran realizando conforme a lo acordado por el Letrado de la Administración de Justicia.

Contra la resolución del Letrado de la Administración de Justicia acordando tal entrega directa cabrá recurso directo de revisión ante el Tribunal.»

El *artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, bajo el epígrafe «Prerrogativas», establece:

«1. Ningún tribunal ni autoridad administrativa podrá dictar providencia de embargo ni despachar mandamiento de ejecución contra los bienes y derechos patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines diversos, o cuando se trate de valores o títulos representativos del capital de sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

2. El cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de la Hacienda Pública estatal corresponderá al órgano administrativo que sea competente por razón de la materia, sin perjuicio de la posibilidad de instar, en su caso, otras modalidades de ejecución de acuerdo con la Constitución y las leyes.

3. El órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente, en la forma y con los límites del respectivo presupuesto. Si para el pago fuese necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial.»

El *artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*, bajo el epígrafe «Concepto de Subvención», en su apartado 1.b) y c), dispone:

«b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.»

B) El Derecho de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El *artículo 1 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 3/2021, de 26 de abril*, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas

trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, bajo el epígrafe, «Objeto, naturaleza y régimen jurídico», establece:

«1. La presente ley tiene por objeto la regulación de la concesión de las siguientes ayudas, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19:

a) Ayudas dirigidas a personas trabajadoras por cuenta ajena afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo.

b) Ayudas dirigidas a empresas, incluyendo personas trabajadoras autónomas, afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo. A los efectos de lo establecido en esta ley se entiende por empresa toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica, incluidas las personas trabajadoras autónomas y las entidades sin ánimo de lucro»

C) La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo

En la *sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm.1340/2022, de 20 de octubre de 2022* , dijimos:

«Cabe recordar que el principio de la **inembargabilidad** del salario, sueldos, pensión o equivalente en la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional se encuentra en el apartado 1º del art. 607 y se fundamenta en la necesidad de preservar un «mínimo económico vital» que garantiza al trabajador una cantidad suficiente para atender a sus necesidades y a las de su familia, siendo así que la previsión de intangibilidad de ese mínimo se sustenta en principios constitucionales como han declarado las *SSTC 113/1989, de 22 de junio* , y *140/1989, de 20 de julio* , que refieren que «las normas sobre **inembargabilidad** de los salarios mínimos responden a valores como la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el *artículo 10 CE* ».

A lo que añade que la efectividad de los derechos patrimoniales no cabe ser llevada al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales, así como en la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, valores estos que, unidos a la prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de la seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los *artículos 39 , 41 , 43 y 47 CE* y obligan a los poderes públicos no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna» todo ello conlleva la exigencia de respetar el principio de proporcionalidad de los sacrificios que se exigen a deudores y acreedores.»

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamentan los recursos de casación, relativo a la vulneración del artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y del artículo 607 del Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil

**, en relación con lo dispuesto en el
noviembre, General de Subvenciones**

artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, según se expone en el *auto de la Sección Primera de esta Sala de 15 de junio de 2023*, consiste en interpretar el *artículo 2.1.b) y c) de la Ley General de la Subvenciones*, en relación con el *artículo 23.1 Ley General Presupuestaria*, a fin de determinar si las subvenciones, por su propia naturaleza, gozan o no de la prerrogativa de **inembargabilidad**. y, en caso negativo, interpretar el *artículo 607 de la Ley Enjuiciamiento Civil*, a fin de valorar su aplicabilidad o no a las subvenciones percibidas por el beneficiario y dirigidas a personas físicas o jurídicas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, que fueron aprobadas en el marco de la pandemia de Covid-19.

Delimitada, en estos estrictos términos, la controversia casacional, en relación con el recurso de casación interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria**, esta Sala sostiene que, en razón de la naturaleza, características y finalidad de las ayudas públicas contempladas en la Ley de **Cantabria** 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, son susceptibles de embargo y, por tanto, no gozan del privilegio de **inembargabilidad** plena o absoluta, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 23.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, ya que consideramos que esta modalidad de ayudas públicas no son encuadrables en el supuesto conceptual de «bienes y derechos patrimoniales que se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública», puesto que se trata de ayudas que pueden caracterizarse como "compensación económica" por la pérdida o reducción de ingresos, debido a la inactividad derivada de la declaración del estado de alarma, que se incorporan al patrimonio del beneficiario, que no está obligado a ejecutar ningún proyecto ni a desarrollar ninguna actividad que tenga como objeto la prestación de servicios públicos o la realización de funciones públicas de interés general.

En efecto, consideramos que, tal como razona acertadamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria**, que confirma, en este extremo, el pronunciamiento del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander, no hay base legal para entender que las subvenciones o ayudas públicas concedidas por el Gobierno de **Cantabria**, al amparo de la Ley de **Cantabria** 3/2021, de 26 de abril, gocen del privilegio de **inembargabilidad** plena, pues a partir de una interpretación sistemática del *artículo 23 de la Ley General Presupuestaria* puesto en relación con el *artículo 2.1 b) y c) de la Ley General de Subvenciones*, no se desprende que todas las subvenciones, con independencia de su objeto, naturaleza y finalidad, sean acreedoras de la especial protección de **inembargabilidad** sin límites, en la medida que esta conclusión jurídica supondría desnaturalizar el alcance y significado de la prerrogativa de **inembargabilidad** que corresponde a los bienes y derechos patrimoniales públicos, ampliando indebidamente el ámbito de aplicación a todas las subvenciones públicas.

Por ello, no estimamos convincente la tesis argumental que desarrolla la Letrada de los Servicios Jurídicos de **Cantabria**, que mantiene que el *artículo 23 de la Ley General Presupuestaria* es aplicable a todas las subvenciones, siendo irrelevante,

a estos efectos, que la entrega dineraria esté condicionada al cumplimiento de un objetivo de interés público, o a la ejecución de un proyecto, o a la realización de la actividad o a la adopción de un determinado comportamiento, pues siempre, según se infiere del *artículo 2.1 b) y c) de la Ley General de Subvenciones* , todas las subvenciones tienen por objeto el fomento de una actividad de interés público o social.

En este sentido, conviene precisar que no cabe una interpretación descontextualizada del *artículo 23 de la Ley General presupuestaria* , que obvie que el privilegio de **inembargabilidad** se circunscribe exclusivamente a los bienes y derecho patrimoniales cuando se encuentren materialmente afectados a un servicio público o a una función pública, lo que no acontece en el supuesto contemplado en este proceso casacional relativo a las ayudas otorgadas por el Gobierno de **Cantabria** al amparo de la Ley 3/2021, en razón de la naturaleza de la subvención de carácter económico, que se incorpora al patrimonio personal del beneficiario sin ningún tipo de condición, para subvenir a un escenario de paralización forzosa de las actividades económicas, que repercute desfavorablemente en los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores autónomos.

En lo que concierne al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social contra el pronunciamiento de la sentencia impugnada, referido a la aplicabilidad del *artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil* a las ayudas públicas previstas en la Ley de **Cantabria** 3//2021, de 26 de abril, esta Sala comparte el criterio del Tribunal de instancia, en cuanto considera que resulta plenamente aplicable el límite al embargo de «salarios, sueldo, pensión retribución o su equivalente» que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional, que resulta aplicable, según el apartado 6 de dicho precepto legal, a los ingresos procedentes de actividades profesionales o mercantiles autónomas.

Consideramos, al respecto, que resulta extravagante y contradictorio con el objeto y finalidad de las subvenciones otorgadas por el Gobierno de **Cantabria** de paliar las consecuencias económicas para los trabajadores inmersos en expedientes de regulación temporal de empleo y para los trabajadores autónomos afectadas por la declaración de estado de alarma, que provocó una reducción de sus ingresos y rendimientos económicos, como consecuencia del régimen de inactividad laboral, profesional y mercantil impuesto, que estas personas físicas receptoras de la subvención no pudieran disponer de un umbral económico mínimo para tratar de subvenir dignamente a esta situación de emergencia socio-económica.

Como hemos expuesto en la *sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo 1340/2022, de 20 de octubre de 2022* , el principio de la **inembargabilidad** del salario, sueldos, pensión o equivalente en la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional se encuentra en el *apartado 1º del artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* y se fundamenta en la necesidad de preservar un «mínimo económico vital» que garantiza al trabajador una cantidad suficiente para atender a sus necesidades y a las de su familia, siendo así que la previsión de intangibilidad de ese mínimo se sustenta en principios constitucionales como han declarado las *SSTC 113/1989, de 22 de junio* , y *140/1989, de 20 de julio* , que refieren que «las normas sobre **inembargabilidad** de los salarios mínimos responden a valores como la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el *artículo 10 CE* ».

A lo que cabe añadir que la efectividad de los derechos patrimoniales no puede

ser llevada al extremo de sacrificar el mínimo vital del deudor, privándole de los medios indispensables para la realización de sus fines personales, así como en la protección de la familia, el mantenimiento de la salud y el uso de una vivienda digna y adecuada, valores estos que, unidos a la prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de la Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los *artículos 39, 41, 43 y 47 CE* y obligan a los poderes públicos no sólo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna» todo ello conlleva la exigencia de respetar el principio de proporcionalidad de los sacrificios que se exigen a deudores y acreedores.

Asimismo, cabe referir al respecto, que el *artículo 4 del Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio*, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras medidas de carácter económico, establece el principio de **inembargabilidad** de las prestaciones y ayudas públicas que conceden las Comunidades Autónomas para paliar la situación de emergencia social.

Esta disposición normativa avala, también, el pronunciamiento del Tribunal de instancia, pues, como pone de relieve la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria** en su escrito de oposición al recurso de casación promovido por la Tesorería General de la Seguridad Social, las ayudas concedidas por el Gobierno de **Cantabria** tienen como finalidad paliar las graves consecuencias económicas originadas por la pandemia del coronavirus.

En suma, cabe precisar, de conformidad con los razonamientos expuestos, que la Tesorería General de la Seguridad Social no está habilitada para practicar diligencias de embargo por deudas contraídas con la Seguridad Social de los créditos derivados de ayudas públicas otorgadas por una Administración Pública, sin respetar los límites establecidos en el *artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*.

En último término, cabe descartar que la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** infrinja la legislación fiscal, la legislación reguladora del Estatuto del Trabajo Autónomo o la legislación reguladora del Régimen General de la Seguridad Social, sobre los que la sentencia no contiene pronunciamiento alguno, teniendo en cuenta que la cuestión relevante para resolver este recurso de casación es precisar y aclarar si las ayudas pueden ser consideradas, a los exclusivos efectos de la aplicabilidad del *artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*, de remuneración de una actividad profesional o mercantil autónoma, lo que hemos resuelto afirmativamente. Por ello, tomando en consideración el principio de separación de legislaciones, que determina que debemos atender al contenido del precepto de la Ley procesal civil y las normas concordantes referidas a los límites de la embargabilidad de bienes y derechos patrimoniales, resulta irrelevante, a los fines de este recurso de casación, cual fuere el concepto tributario en el que se encuadra la subvención, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

CUARTO.- Sobre la formación de jurisprudencia acerca del artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil

Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos en el precedente fundamento jurídico tercero, esta Sala, dando respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que:

El *artículo 23 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*, en relación con lo dispuesto en el *artículo 2.1 b) y c) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones*, debe interpretarse en el sentido de que a que aquellas ayudas o subvenciones públicas, de las que resulten beneficiarios trabajadores por cuenta ajena sometidos a expedientes de regulación temporal de empleo o trabajadores autónomos, que tenga como finalidad subvenir a situaciones de emergencia social (como las contempladas en la Ley de **Cantabria** 3/2021, de 26 de abril, de concesión de ayudas dirigidas a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo, para el sostenimiento del empleo y la actividad económica en el contexto de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19), gocen de la prerrogativa de **inembargabilidad** parcial frente a deudas contraídas con la Tesorería General de la Seguridad Social, al resultar aplicable el límite establecido en el *artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar a los recursos de casación interpuestos por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social y por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria** contra la *sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** de 5 de diciembre de 2022*.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los *artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de no imposición de costas efectuado en la sentencia impugnada.

FALLO

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

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Administración de la Seguridad Social, en representación de la Tesorería de la Seguridad Social, contra la *sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** de 5 de diciembre de 2022*.

Segundo.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Letrada de los Servicios Jurídicos del Gobierno de **Cantabria** contra la *sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de **Cantabria** de 5 de diciembre de 2022*.

Tercero.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de no

imposición en costas efectuado en la sentencia impugnada.

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

Así se acuerda y firma.