

**STC 113/89, de 22 de junio de 1989**

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO:113/1989

FECHA-APROBACION:22-06-1989

PUBLICACION-BOE:24-07-1989 ["BOE" núm. 175]

RESOLUCION-AFECTADA:

Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Artículo 22.1.

SALA: Pleno: Excmos. Sres. Tomás, Rubio, Truyol, García-Mon, de la Vega, Díaz, Rodríguez-Piñero, Leguina, López, de los Mozos, Rodríguez y Gimeno.

NUMERO-REGISTRO:68/1985

PONENTE: don Eugenio Díaz Eimil

RECURSO-TIPO: Cuestión de inconstitucionalidad.

EXTRACTO:

1. Si bien es cierto que la cuestión de inconstitucionalidad es un instrumento procesal puesto a disposición de los Jueces y Tribunales con la finalidad de obtener respuesta de esta jurisdicción constitucional que resuelva las dudas de inconstitucionalidad que le susciten los preceptos legales que vienen obligados a aplicar en los procesos sometidos a su conocimiento y, en tal sentido, los términos en que expresen los órganos judiciales esas dudas son, en principio, los que delimitan el objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad, ello no significa que la facultad regulada en el art. 39.2 de la LOTC, incluido en un capítulo común a los procedimientos de inconstitucionalidad, en los que se incluyen las cuestiones, no deba ser ejercitada por este Tribunal en aquellos supuestos en los que, con cierto grado de certeza inicial, sea apreciable que la norma cuestionada puede incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de precepto constitucional distinto del invocado por el órgano judicial cuestionante.

2. El derecho fundamental a que se ejecuten las Sentencias firmes participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquél en que viene integrado (derecho a la tutela judicial efectiva), y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, y ello hace indudable que el derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación. Sin embargo, esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 C.E. exige (STC 158/1987) ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al

ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada, para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades, lo cual significa que ser n inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio, de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos a la Constitución.

3. Los valores constitucionales que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la Sentencia firme que le reconoce el crédito se encuentran en el respeto a la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el art. 10.1 C.E., 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.

4. Es claro que la derogación o no del Derecho positivo anterior a la Constitución es una cuestión que pueden resolver por sí solos los Jueces ordinarios, aunque también pueden someterla a este Tribunal por vía de los arts. 35 y siguientes de la LOTC, como hemos dicho reiteradamente desde la STC 11/1981.

DISPOSICION-CITADA:

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.

Artículo 10.1.

Artículo 117.3.

Artículo 118.

Artículo 14.

Artículo 24.

Artículo 24.1.

Artículo 39.

Artículo 41.

Artículo 43.

Artículo 47.

En general.

Decreto 2065/1974, de 30 de mayo. Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Artículo 22.

Artículo 22.1.

Ley 34/1984, de 6 de agosto. Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En general.

Ley 35/1980, de 26 de junio. Mutilados de guerra. Pensiones a excombatientes de la zona republicana.

Artículo 12.

Ley 8/1980, de 10 de marzo. Estatuto de los Trabajadores.

Artículo 27.2.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Artículo 35.

Artículo 35.1.

Artículo 39.2.

Ley de 17 de julio de 1945. Código de Justicia Militar.

Artículo 709.

Artículo 709.2.

Real Decreto de 3 de febrero de 1881. Ley de Enjuiciamiento Civil.

Artículo 1449.

Artículo 1451.

**MATERIAS:**

Cuestión de inconstitucionalidad

Ampliación del Auto de planteamiento por el Fiscal.

Principio de relevancia.

Derecho a la tutela efectiva de jueces y tribunales

Contenido genérico del derecho.

Ejecución de Sentencia.

Ejecución de Sentencias

Inembargabilidad de ciertos bienes y derechos.

Inembargabilidad de bienes y derechos

Límite legislativo al derecho a la ejecución de Sentencia.

Principio de igualdad.

Razón de ser y alcance.

Principio de igualdad

Inembargabilidad de prestaciones sociales.

Principio de proporcionalidad

Límites legislativos al ejercicio del derecho a la ejecución de Sentencias.

Procedimientos de declaración de inconstitucionalidad

Posibilidad de fundar la inconstitucionalidad en preceptos no invocados durante el proceso.

Seguridad Social

Prestaciones inembargables.

**PREAMBULO:**

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luís López Guerra, don José Luís de los Mozos y de los Mozos, don Álvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 68/85, promovida por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Oviedo, respecto del art. 22 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Abogado del Estado, este último en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

**ANTECEDENTES:**

I. Antecedentes

1. El 16 de febrero de 1981 la Audiencia Provincial de Oviedo dictó Sentencia por la cual condenó a Benito Rodríguez Fernández, como autor de un delito de lesiones graves,

a las penas correspondientes y a que “en concepto de indemnización civil, abone al perjudicado Jesús Freitas Cabanas la cantidad de 2.759.000 pesetas”.

En ejecución de dicha Sentencia, el Juzgado de Mieres procedió a retener del salario del condenado cantidades mensuales por importe total de 498.000 pesetas, que fueron entregadas al perjudicado, hasta que aquél fue jubilado por razón de enfermedad, pasando a recibir pensión de la Seguridad Social.

A consecuencia de ello y después de acreditarse que el condenado carecía de otros bienes o rentas, se declaró su insolvencia en atención a que dicha pensión es inembargable, según lo dispuesto en el art. 22 del Texto Refundido de la Ley General de la Segunda Social de 30 de mayo de 1974.

Solicitado por el perjudicado el total cumplimiento de la Sentencia en lo referente a la responsabilidad civil, la Audiencia, después de los trámites pertinentes, dictó Auto de 17 de enero de 1985, por el cual se plantea la presente cuestión de inconstitucionalidad del mencionado precepto legal por su posible contradicción con el derecho a la tutela judicial reconocido en el art. 24.1 de la Constitución.

2. Después de ser reclamadas y recibidas las actuaciones judiciales, se dictó la providencia de 6 de marzo, admitiendo a trámite la cuestión planteada y acordando el traslado previsto en el art. 37.2 de la LOTC.

3. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones, solicitando que se declare la inconstitucionalidad del precepto legal cuestionado por entender que se opone a los arts. 14 y 24.1 de la Constitución, con fundamento en los siguientes razonamientos, sustancialmente recogidos.

El art. 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción introducida por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, declara que toda pensión, siempre que supere el salario mínimo legal, es susceptible de embargo para cubrir cualquier tipo de deuda, en la medida que resulte de la aplicación de la correspondiente escala, y el art. 27 del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, y reformado por la Ley 32/1984, de 2 de agosto, parece seguir la misma línea al disponer que el salario mínimo interprofesional, en su cuantía, es inembargable.

Por el contrario, el art. 22 de la Ley General de la Seguridad Social, salvo dos excepciones ajenas a la cuestión planteada, prohíbe el embargo de las prestaciones de la Seguridad Social sin limitación alguna, pudiéndose, por ello, llegar a situaciones límites en que la pensión alcance cifras notables y, sin embargo, resulten protegidas incluso frente a quien se encuentre, por obra del mismo beneficio, en peor situación física y económica, pues dicho precepto impide que ese tipo de pensiones quede sujeta a responsabilidades civiles derivadas de un proceso penal. A continuación, advierte el Ministerio Fiscal que con ese argumento está anticipando la posibilidad de proponer que la Sentencia de este Tribunal se fundamente en preceptos constitucionales distintos de los invocados en el proceso, es decir, con aplicación de lo establecido en el art. 39.2 de la LOTC.

En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizada por el art. 24.1 de la Constitución aduce que en este derecho se incluye el derecho a la ejecución de las Sentencias, pues en otro caso éstas dejarían de tener la efectividad que establece el art. 118 de la Constitución y, siendo cierto que en diversas ocasiones este Tribunal ha reconocido que la Constitución no fija la forma y medios sustitutivos a través de los que se llegue a la ejecución de las Sentencias, también lo es que, ante la disposición contenida en el art. 22 de la ley General de la Seguridad Social, debe concluirse que las Sentencias pueden resultar inejecutables.

Afecta, por lo tanto, el precepto al derecho a tutela judicial efectiva en el supuesto contemplado, dado que la condena indemnizatoria en el proceso penal no tiene su origen en una relación contractual, sino que se produce por imperativo de la ley misma, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19 del Código Penal, con el contenido y alcance que determinan los arts. 101, 104 y 105 del mismo Texto legal, el último de los cuales establece la transmisión de la obligación de indemnizar a los herederos del responsable.

Reconoce el Ministerio Fiscal que las pensiones de la Seguridad Social suponen una situación personal para el beneficio de minusvaloración de posibilidades físicas o psíquicas, pero también que tales pensiones pueden alcanzar cifras, como acontece en el caso que se contempla que colocan al deudor en un nivel económico superior al perjudicado, lo cual permite afirmar que llevando la interpretación del art. 22 de la Ley General de la Seguridad Social a sus últimas consecuencias, ocasiona una quiebra del principio de justicia, entendido en nuestra Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico -art. 1.1- y, en consecuencia, dejando a salvo supuestos especiales -pensiones de gran invalidez- que conllevan para el beneficiario la necesidad de ayuda de terceras personas, todo parece apuntar al objetivo de que tales pensiones sean tratadas en términos idénticos a las que no traen causa de la Seguridad Social y, en la medida que el citado art. 22 va más allá de esos límites, impidiendo el cumplimiento de obligaciones derivadas de la Ley misma, ha de entenderse opuesto a la Constitución.

Recuerda el Ministerio Fiscal que, si bien el Auto de la Audiencia parte tan sólo de la oposición entre el repetido art. 22 y el 24.1 de la Constitución, en los escritos de la parte afectada se hace mención del principio de igualdad ante la Ley y del art. 14 de la Norma fundamental, no siendo lógico agravar, sin justificación razonable, que por la vía de un precepto legal preconstitucional se coloque al acreedor -sujeto pasivo del delito- en peor situación, con quiebra del derecho a la igualdad, al colocar en situación de privilegio determinado tipo de pensiones, con carácter general y abstracto, sin una razonable justificación.

Termina el Ministerio Fiscal que la inconstitucionalidad del art. 22 que se deriva de sus consideraciones, no puede tampoco hacerse de forma absoluta y genérica, sino más bien orientada a impedir una interpretación del precepto que haga, en todo caso, inviable el derecho a la tutela judicial efectiva, particularmente frente a decisiones de la jurisdicción penal.

4. El Abogado del Estado solicitó la desestimación de la cuestión con base en los siguientes razonamientos, expuestos en síntesis.

La constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada es determinante de la resolución a dictar en el proceso en que se plantea la cuestión, la razón de haberse planteado estriba en el obstáculo que dicha norma representa para la plena y debida ejecución de la Sentencia.

Es difícil imaginar que un precepto de significación fundamentalmente sustantiva, como es el art. 22 de la Ley General de la Seguridad Social, pueda representar en sí, una lesión del art. 24.1 de la Constitución, pues para que ésta pueda producirse sería preciso que la norma afectase a los modos o formas de juzgar y no, como sucede en este caso, a la norma material aplicable al fondo de la cuestión juzgada.

El derecho a una resolución sobre el fondo, tanto se obtiene si la Sala tiene por inembargable la pensión pasiva percibida por el penado, como si provee a su traba y ejecución en beneficio de la víctima del delito y acreedor de la indemnización fijada en la Sentencia firme. Sólo identificando el derecho a la tutela judicial como equivalente a una resolución materialmente conforme a Derecho, cabría entender comprometido el art. 24.1

de la Constitución en la presente cuestión de inconstitucionalidad. En tal hipótesis cualquiera de las partes en cualquier litigio podrían invocar por el mismo título una lesión del referido precepto jurisdiccional. En el caso de autos el acreedor a la indemnización podría sentirse lesionado en aquel derecho por un defecto de jurisdicción si no se accediera al embargo, pero también podría el deudor penado estimar un exceso de jurisdicción si se viera afectado en un derecho que la Ley reputa inembargable y por tanto la cuestión de la embargabilidad o inembargabilidad de la pensión ha de medirse en función de otros preceptos constitucionales en los que se encuentra la auténtica sede materia de la cuestión.

En una primera aproximación, el principio de la inembargabilidad de determinados bienes o derechos, en cuanto sustrae aquéllos al poder de acción de los acreedores, se ofrece como un límite a la eficacia de unos derechos patrimoniales. El reconocimiento tradicional de aquel principio -desenvuelto en el marco de una evolución histórica claramente suavizadora de la situación del deudor- se revela intuitivamente como una exigencia de justicia (art. 1 C.E.), plenamente congruente con el postulado de la dignidad humana (art. 10 C.E.), al que repugna sin duda que la efectividad de unos derechos patrimoniales, tenga lugar a costa del sacrificio de unos bienes, cuya posesión está ligada a un mínimo vital, en el sentido de ofrecerse como indispensables para la realización de los fines propios de la persona; no sólo de los fines que cada persona se asigne a sí misma, sino de aquellos que el constituyente perfila expresamente como dignos de una acción tutelar positiva por parte de los poderes públicos. La protección a la familia (art. 39 C.E.), de la salud (art. 43), a la vivienda digna y adecuada (art. 47), entre otros, no sólo se ofrecen como mandatos dirigidos al legislador para el despliegue de una acción prestacional de signo administrativo, sino para el desarrollo de una acción normativa que permita configurar una especie de esfera patrimonial intangible para los terceros, precisamente para asegurar el cumplimiento de aquellos objetivos constitucionales. En este sentido la dignidad humana debe comprender como algo inherente a su significado, no sólo algunos derechos inmateriales, sino también derechos patrimoniales que permiten asegurar una misma existencia digna. En tal sentido deben ser considerados estos derechos patrimoniales, dentro de la categoría de los inviolables a que como "inherentes a la dignidad humana" menciona explícitamente el art. 10.1 de la Constitución.

El otro lado de la moneda está representado por la limitación que experimentan los legítimos derechos de los acreedores para el cobro de sus créditos. Ningún derecho es sin embargo ilimitado, como ha declarado reiteradamente ese Tribunal. El derecho de propiedad, al que en último análisis habría que reconducir el tipo de interés sacrificado en la norma cuestionada, es, por otra parte un derecho delimitable por las leyes de acuerdo con la función social asignada a la propiedad en el art. 33.2 de la Constitución.

La medida de inembargabilidad de determinados bienes, presenta por lo demás características bien definidas: Supone un límite general, cuantitativa y cualitativamente proporcionado, previsible, ajustado a una tradición jurídica indiscutida, pacíficamente aceptada y sobre todo respondiendo a una idea de justicia.

La determinación "inconcreta" de los bienes o derechos enmarcables bajo aquellos postulados, puede requerir de alguna consideración complementaria. Sobre todo, desde el punto de vista de los derechos de igualdad.

Ocurre, en efecto, que la norma cuestionada declara inembargables las prestaciones del sistema de seguridad social, y entre ellas, el art. 1.449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al tratar del juicio ejecutivo, declara inembargable "el salario, jornal, sueldo, pensión, retribución o su equivalente", que no exceda del salario mínimo legal.

He aquí, pues, una diferencia que han hecho notar tanto la parte perjudicada y acreedora de la indemnización como el Ministerio Fiscal en las actuaciones que precedieron a la formalización de la presente cuestión. Para los ciudadanos en general el límite cuantitativo de la inembargabilidad está situado en el importe del salario mínimo legal (expresión que autorizada doctrina refiere al salario mínimo interprofesional como por lo demás aclara el art. 27.2 del Estatuto de los Trabajadores), mientras que para los pensionistas de la Seguridad Social la inembargabilidad se sitúa en el importe efectivo de la pensión cualquiera que sea su cuantía.

El problema así delimitado permite, a juicio del Abogado del Estado, tres perspectivas de comparación:

a) La posible comparación entre la situación patrimonial del deudor titular del derecho inembargable y la situación personal y patrimonial del acreedor que ve frustrado su derecho de crédito precisamente a causa de tal inembargabilidad.

Esta comparación podría llevar en algunos casos a revelar situaciones poco conformes a la Justicia, si por ejemplo el acreedor justificara una situación patrimonial más débil que la definida como inembargable en favor del deudor.

Sin embargo, tal situación sería una inevitable consecuencia de la necesaria generalidad de los preceptos legales y del forzoso empleo de técnicas legislativas para definir los estados de necesidad protegidos.

b) La posible comparación entre una pensión pasiva y cualquiera otras retribuciones o ingresos. Aquí -y este es el caso de autos- son bien visibles las diferencias cualitativas entre las pensiones y cualquiera otras retribuciones, por cuanto la pensión es percibida por parte de quien no se encuentra en general en condiciones de obtener ninguna otra retribución, a diferencia de quien resulte ser perceptor de cualquiera otros ingresos, y frente a quien, en principio, no cabe presumir la no reproducción o ampliación de tales ingresos.

En este sentido, la Constitución confiere indiscutible relieve a las pensiones pasivas en su art. 41, siendo obvio que el legislador puede atender, para definir las situaciones de necesidad, no sólo a la cuantía de los ingresos de una persona, sino al origen o causa de su percepción. No son, por tanto, iguales las situaciones de dos personas que perciban idénticos ingresos, cuando una de ellas los percibe en atención a una situación de necesidad irreversible por razón de edad o enfermedad y otra los perciba por cualquier otras eventuales fuentes de ingresos.

Como ha señalado ese Tribunal (STC 103/1983, fundamento jurídico 6.º): “El derecho del art. 41 es un mínimo constitucional garantizado”.

Este mínimo se garantiza en función de razones cualitativas que atienden al origen y finalidad singulares de la percepción, por lo que se encuentra justificada una diversidad legal de trato entre las pensiones pasivas de la Seguridad Social y los ingresos genéricamente relacionados en el art. 1.449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, puesto que la Constitución ofrece un parámetro que justifica la desigualdad de las situaciones y, consiguientemente, la desigualdad de trato.

c) Una tercera perspectiva nos la puede ofrecer la comparación entre los pensionistas de la Seguridad Social y cualesquiera otros pensionistas. Tal podría ser el caso de los pensionistas por virtud de un contrato civil como, v.g., el regulado en los arts. 1.802 y siguientes del Código Civil, o los pensionistas por jubilación a que se refiere la legislación de funcionarios.

A diferencia de los pensionistas de la Seguridad Social, cuya pensión queda sustraída tanto a la disposición del propio perceptor como de sus acreedores, los

pensionistas de Derecho común se encuentran afectados por la Ley de Enjuiciamiento Civil y, en consecuencia, tales pensiones serían embargables hasta el límite del salario mínimo. Sin embargo, en este caso subsisten las diferencias antes apuntadas, puesto que el contrato civil de renta vitalicia se basa en la libertad contractual de las partes y no atiende forzosamente a situaciones de necesidad.

Me es difícil es justificar la diferencia de trato entre los pensionistas de la Seguridad Social y los funcionarios públicos, pues las razones que pueden llevar a la legislación de Seguridad Social a la exclusión del embargo de las pensiones no son diferentes de las que había que atender para los funcionarios en general. Ahora bien, aun dándose aquí una situación de desigualdad, creemos que hay razones para que esta desigualdad no pueda influir en absoluto en el enjuiciamiento de la cuestión planteada:

1) Ante todo: porque el restablecimiento de la situación de desigualdad que acusa la consideración de los preceptos citados puede llevarse a cabo, tanto extendiendo a los funcionarios el régimen especial de los pensionistas de la Seguridad Social como a estos últimos el régimen general de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La Constitución tolera cualquiera de dichas alternativas, que se presentan como opciones legítimas del legislador. Lo que acaso no resulte justificado es la diferencia de trato, pero sin que haya para ninguna de las dos soluciones alternativas que constituyen la diferencia, una razón que justifique su prevalencia sobre la otra desde el punto de vista de la Constitución.

2) Por otro lado, la desigualdad que pueda acusar la situación de los pensionistas en relación con los funcionarios, carece de toda significación práctica para el tema cuestionado. En él se suscita un conflicto de intereses patrimoniales en función de la inembargabilidad de la pensión y no entra en juego ninguna diferencia personal que imponga contrastar la norma bajo el parámetro del principio de igualdad.

En conclusión, el Abogado del Estado entiende:

1) Que el art. 24.1 C.E. denunciado como vulnerado en la presente cuestión no se ve afectado por la norma cuestionada en cuanto tal precepto no atañe al modo de juzgar sino al contenido material del juicio que ha de emitir el juzgado.

2) Que el legislador cumpliendo el mandato constitucional del art. 41 C.E. puede sustraer legítimamente al poder de acción de los acreedores determinados bienes, a fin de asegurar una existencia digna del deudor.

3) Que esta función del legislador puede cumplirse no sólo atendiendo a criterios externos de valor, sino a las circunstancias subjetivas presumibles en el deudor.

4) Que las diferencias que acusa el ordenamiento sobre el tratamiento de este problema no se interfieren en el enjuiciamiento de la presente cuestión.

5. Por providencia de 20 de junio último se acordó señalar el día 22 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## FUNDAMENTOS:

### II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión planteada consiste en determinar si es o no conforme a la Constitución la norma contenida en el art. 22.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, según la cual las prestaciones de la Seguridad Social, salvo dos supuestos ajenos al objeto de este debate, son inembargables.

La cuestión se ha planteado porque la ejecución de una sentencia, en la que se había condenado al autor de un delito de lesiones graves a abonar una indemnización que se venía satisfaciendo a través de la retención mensual de parte del salario del

condenado, se vió interrumpida desde que éste causó baja en el trabajo y pasó a percibir prestación económica de la seguridad social; siendo, precisamente, la inembargabilidad de estas prestaciones, establecida en el art. 22.1 LGSS, lo que provocó la declaración de insolvencia del condenado y la consiguiente interrupción del abono de la indemnización. No conforme con ello, y mediante el oportuno escrito, el lesionado suplicó el cumplimiento total de la Sentencia en cuanto a las responsabilidades civiles, planteando la posible inconstitucionalidad sobrevenida del art. 22.1 LGSS o, en su caso, que el órgano judicial elevara la cuestión a este Tribunal, por su presunta contradicción con los arts. 14 y 118 C.E. Tras oír al Ministerio Fiscal, no así a las partes que no evacuaron el trámite, y de conformidad con aquél, que mencionaba los arts. 14 y 24.1 C.E., el Tribunal penal acordó elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 22.1 LGSS por posible contradicción del mismo con el art. 24.1 C.E.

Las dos circunstancias de preconstitucionalidad de la norma cuestionada y resolución en forma de auto, que concurren en esta cuestión, no suscitan duda alguna al Fiscal y al Abogado del Estado sobre la pertinencia de la cuestión, pues estiman, sin objeción alguna, que el juicio de relevancia exigido por el art. 35.1 de la LOTC ha sido correctamente realizado y esta postura procesal debe considerarse acertada, puesto que, siendo obvio que la resolución a dictar por el órgano judicial depende de la validez de la norma cuestionada, las referidas circunstancias no generan obstáculo formal alguno a que nos pronunciemos sobre el fondo de la cuestión planteada, según han declarado, en relación con la primera, las SSTC 4/1981, 17/1981 y 83/1984 y, respecto a la segunda, las 76/1982 y 54/1983.

2. Es de advertir, sin embargo, que el Abogado del Estado, después de reconocer la idoneidad del juicio de relevancia, niega que la norma cuestionada, por ser de significación fundamentalmente sustantiva, pueda ocasionar lesión del derecho a la tutela judicial, pues entiende que únicamente ésta puede producirse cuando la norma afecte a los modos o formas de juzgar en cuanto que el derecho a la tutela judicial se satisface, tanto si la Audiencia tiene por inembargable la pensión como si procede a su traba y ejecución y sólo en la hipótesis inaceptable de identificar ese derecho fundamental con el derecho a obtener una resolución materialmente conforme a Derecho cabría entender comprometido el art. 24.1 de la Constitución.

Esta alegación del Abogado del Estado es irreprochable desde la perspectiva del que podemos llamar derecho genérico a la tutela judicial, el cual no cabe duda alguna que no resultaría lesionado si la Audiencia, en resolución razonable y jurídicamente fundada, hubiera decidido que la Sentencia penal no puede ejecutarse sobre la pensión que el citado art. 22 declara inembargable o, por el contrario, hubiera procedido a ejecutarla dentro de los límites establecidos en el art. 1.449 de la Ley de Enjuiciamiento Civil por entender que este precepto, en conexión con el 27.2 del Estatuto de los Trabajadores, ha derogado dicho art. 22 del TRLGSS, pero ello no impide rechazar la alegación, porque olvida que el derecho a la tutela judicial no sólo garantiza la obtención de una respuesta judicial razonable y fundada en Derecho, con independencia de cual sea su contenido material, sino que incluye también el derecho a que las resoluciones judiciales firmes se ejecuten -arts. 24.1, 117.3 y 118 de la C.E.- y es indudable que este derecho, en contra de lo sostenido por el Abogado del Estado, puede resultar vulnerado por la limitación que al mismo impone la norma legal cuestionada, en el supuesto de que tal limitación carezca de justificación constitucional o resulte excesiva y desproporcionada a la finalidad que persiga.

Por otro lado, en el ámbito procesal en el que ahora nos encontramos, es también de señalar que el Fiscal pretende que se amplíen los términos en que la cuestión ha sido planteada por el órgano judicial -que la circunscribe al art. 24.1 de la Constitución-, introduciendo en ella, con cita del art. 39.2 de la LOTC, el tema de la posible vulneración del derecho a la igualdad, reconocido en el art. 14 de la Constitución. Esta ampliación plantea el problema previo de determinar si las partes que intervienen en las cuestiones de inconstitucionalidad pueden validamente, por el cauce del art. 39.2 de la LOTC, extenderlas a aspectos no contemplados por el órgano judicial que las plantea y, en este punto, procede establecer que, si bien es cierto que la cuestión de inconstitucionalidad es un instrumento procesal puesto a disposición de los Jueces y Tribunales con la finalidad de obtener respuesta de esta jurisdicción constitucional que resuelva las dudas de inconstitucionalidad que le susciten los preceptos legales que vienen obligados a aplicar en los procesos sometidos a su conocimiento y, en tal sentido, los términos en que expresen los órganos judiciales esas dudas son, en principio, los que delimitan el objeto de las cuestiones de inconstitucionalidad. Ello no significa que la facultad regulada en el art. 39.2 de la LOTC, incluido en un capítulo común a los procedimientos de inconstitucionalidad, en los que se incluyen las cuestiones, no deba ser ejercitada por este Tribunal en aquellos supuestos en los que, con cierto grado de certeza inicial, sea apreciable que la norma cuestionada puede incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de precepto constitucional distinto del invocado por el órgano judicial cuestionante, entre los cuales no cabe duda alguna que procede incluir el aquí contemplado, a la vista de la doctrina constitucional ya establecida en relación con las declaraciones legales de inembargabilidad desde la perspectiva del principio de igualdad y a la cual nos referimos más adelante; precepto constitucional que, por otro lado, fue invocado en el proceso judicial por el Ministerio Fiscal y por la parte acreedora.

Hechas las anteriores consideraciones procede entrar en la cuestión de fondo, que consiste, según de ellas se desprende, en determinar si la inembargabilidad de las pensiones de la Seguridad Social que se declara en el art. 22.1 de su Ley General vulnera el derecho a que se ejecuten las Sentencias firmes, protegido por el art. 24.1 de la Constitución, y el derecho a la igualdad, consagrado en el art. 14 de la propia Constitución.

3. El derecho fundamental a que se ejecuten las Sentencias firmes, de trascendental importancia en nuestro sistema jurídico y cuya integración en el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 ha sido reiteradamente declarada por este Tribunal Constitucional, participa de la naturaleza de derecho de prestación que caracteriza a aquel en que viene integrado y, en tal sentido, sus concretas condiciones de ejercicio corresponde establecerlas al legislador, y ello hace indudable que el derecho a que se ejecuten las resoluciones judiciales firmes viene sometido a los requisitos y limitaciones formales y materiales que disponga la legislación.

Sin embargo, esta potestad de mediación legislativa de los derechos que se integran en el de tutela judicial no es absoluta, ni dependiente del arbitrio del legislador, pues, dentro del respeto debido al contenido esencial de los derechos fundamentales, resulta indiscutible que el art. 24.1 de la Constitución exige, según la STC 158/1987, ausencia de condicionamientos que dificulten o entorpezcan, en lo que aquí interesa, la posibilidad de que lo resuelto por los órganos judiciales sea cumplido en sus propios términos, de manera que, cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas

finalidades, lo cual significa que ser n inconstitucionales, por vulneración del derecho fundamental, aquellos requisitos, formalidades y limitaciones que comprometen su ejercicio de tal forma que no resulten comprensibles a la luz de una ponderación razonable y proporcionada de los valores acogidos en la Constitución.

La aplicación de esta doctrina a la presente cuestión conlleva que examinemos, en primer lugar, y con carácter general, si la inembargabilidad de bienes y derechos constituye limitación constitucionalmente justificada del derecho del acreedor a que se ejecute la Sentencia firme que le reconoce su derecho de crédito y, en segundo lugar, y en caso afirmativo, si la inembargabilidad de las pensiones que declara el art. 22.1 de la Ley General de la Seguridad Social es proporcionada a la finalidad constitucional que la justifica.

En principio es indiscutible que la eficacia de las resoluciones judiciales confiere, a aquél al que una Sentencia firme ha reconocido una indemnización, el derecho a hacerla efectiva en toda su cuantía, mientras el condenado tenga medios económicos con que responder a su obligación de indemnizar, pues, también en principio, todos los bienes y derechos de contenido patrimonial que sean alienables pueden ser objeto de ejecución.

Ocurre, no obstante, que la ley, por las m s 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.

Entre esas variadas razones que motivar, las declaraciones legales de inembargabilidad, bastante numerosas en nuestro Derecho vigente, destaca la social de impedir que la ejecución forzosa destruya por completo la vida económica del ejecutado y se ponga en peligro su subsistencia personal y la de su familia y, a tal fin, la ley establece normas de inembargabilidad de salarios y pensiones que son, en muchas ocasiones, la única fuente de ingresos económicos de gran número de ciudadanos.

Esta protección legal de un nivel económico mínimo que permita satisfacer dignamente las m s elementales necesidades del ser humano no es una novedad introducida por los Estados modernos, sino que tiene abundantes precedentes en los ordenamientos jurídicos históricos, de los cuales puede servir de ejemplo, en nuestro Derecho, la Ley 5.ª del Título 13 de la Partida 5.ª, en la cual se establece una larga lista de bienes inembargables que termina con la fórmula general “y otras cosas de la casa, que ha de menester cada día para servicio del cuerpo y de su compañía”. Responde, esta tradicional protección de los bienes indispensables para la subsistencia diaria a una constante histórica de dulcificación de la situación del deudor, que se mantiene vigente en diversas normas, entre las cuales se encuentra la contenida en el art. 22 de la Ley General de la Seguridad Social respecto de las prestaciones de la Seguridad Social.

Los valores constitucionales, que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la sentencia firme que le reconoce el crédito, se encuentran en el respeto a la dignidad humana, configurado como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el art. 10.1 de la Constitución al cual repugna, según aduce el Abogado del Estado, que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve 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 éstos que, unidos a las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de

Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los arts. 39, 41, 43 y 47 de la Constitución, 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.

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 (SSTC 26/1981 y 37/1989).

Para que dicha proporcionalidad se cumpla es preciso que la declaración legal de inembargabilidad se desenvuelva dentro de los límites cuantitativos que resulten imprescindibles para asegurar el mínimo económico vital de sus beneficiarios y no los sobrepasen de manera tal que se extienda su inmunidad frente a la acción ejecutiva de los acreedores en cuantía que resulte excedente a ese mínimo vital, pues en este caso se estar sacrificando el derecho fundamental de los acreedores a hacer efectivo el crédito judicialmente reconocido más allá de lo que exige la protección de los valores constitucionales que legitima la limitación de este derecho.

Es claro que la determinación de cuál es el nivel económico de subsistencia de las personas corresponde determinarlo al legislador dentro del margen razonable de libertad que es necesario reconocerle cuando se trata de concretar un concepto indeterminado o cláusula general que es preciso coordinar con los límites que exige el respeto debido a los derechos fundamentales y, en tal sentido, la norma de inembargabilidad de las pensiones de la S.S., sin limitación cuantitativa alguna, se mover, normalmente, dentro de ese margen, puesto que, en la mayoría de los casos, el importe económico de dichas pensiones es de tan reducida cuantía, que difícilmente alcanzar para satisfacer las más elementales necesidades de los pensionistas, pero ocurre que ello no nos puede llevar a desconocer que también existen pensiones de superior cuantía, cuya total inembargabilidad puede suponer un sacrificio desproporcionado del derecho del acreedor en la medida en que tales pensiones excedan de la finalidad de la norma de garantizar la subsistencia económica del pensionista.

De producirse tal sacrificio desproporcionado es indudable que el precepto legal cuestionado ser inconstitucional en cuanto limita un derecho fundamental más allá de toda justificación constitucional, pero ello sólo es posible establecerlo en el supuesto de que el legislador haya concretado cuál es el ingreso económico que considera imprescindible proteger para garantizar la subsistencia económica del deudor y, a tal fin, es decisivo comprobar que el art. 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, antes y después de la reforma realizada por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, establece normas destinadas a limitar la inembargabilidad de los salarios, sueldos, pensiones, jornales o retribuciones.

Esta norma legal, en conexión con el art. 1.449 de la misma Ley procesal, que reduce la inembargabilidad de las pensiones a la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional, en concordancia con el 27.2 del Estatuto de los Trabajadores, hubiera permitido al órgano judicial cuestionante resolver la contradicción entre esos preceptos y el preconstitucional art. 22.1 de la Ley General de la Seguridad Social, declarando a éste derogado por aquéllos, más favorables a la efectividad del derecho de tutela judicial, pero al no haberlo así decidido, corresponde a este Tribunal declararlo inconstitucional por

vulnerar el citado derecho fundamental en la medida en que, al no señalar límite cuantitativo, constituye sacrificio desproporcionado del derecho a que las Sentencias firmes se ejecuten, garantizado, según se deja dicho, por el art. 24.1 de la Constitución.

4. Aunque la anterior fundamentación permite prescindir del problema de vulneración del derecho a la igualdad, introducido en la cuestión por el Fiscal y sobre el cual se centran la mayor parte de las alegaciones del Abogado del Estado, debe estimarse procedente, abordar dicho problema, a fin de dar respuesta que sea congruente con la totalidad del debate procesal, siendo para ello conveniente hacer previa mención de algunas Sentencias de este Tribunal en las que se ha debatido la constitucionalidad de normas que limitan o limitaban la inembargabilidad de sueldos o pensiones percibidos por algunos colectivos, en condiciones más favorables a los percibidos por los restantes ciudadanos. Se trata, principalmente, de las SSTC 54/1983, 151/1985, 12/1986 y 23/1988. En todas ellas se aducía que aquellas normas vulneraban los arts. 14 y 74 C.E.

En la primera Sentencia, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del art. 709 del Código de Justicia Militar, en cuanto incluía los alimentos, por ser contrario al art. 14 C.E., afirmando que “la desigualdad de trato entre las esposas e hijos de los militares que ven reducida su pensión alimenticia a la cuarta parte como máximo y las de funcionarios civiles, empleados y demás perceptores de salarios o sueldos, para quienes no existe ese límite (art. 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, último párrafo), es patente, sin que pueda aducirse una causa razonable que la explique, pues la conveniencia de que el militar goce de independencia económica que le permita mantener dignamente su estatus ha de ser reconocida también a los funcionarios civiles y a todos los ciudadanos”. Por su parte, y por idéntica contradicción con el art. 14 C.E., la Sentencia 151/1985 declaró la inconstitucionalidad del art. 709, regla 2, CJM, que establecía un régimen especial en materia de responsabilidad civil, en favor de quienes ostentasen la condición de militar, a la hora de hacer efectivas responsabilidades procedentes de contratos celebrados con particulares. Régimen que difería de aquél a que están sometidos el resto de los ciudadanos y que se traducían en un trato más favorable a las personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas, incluso en su comparación con los regímenes más favorables previstos por nuestro ordenamiento. Reiterando lo dicho por la STC 54/1983, la STC 151/1985, entendió que el art. 709, regla 2. CJM, colocaba a “un conjunto de personas -los militares- en una situación no justificada de ventaja en comparación con el resto de los ciudadanos”; situación que, a su vez, situaba en “posición de desventaja”, igualmente carente de justificación, a los que con ellos contratasen en comparación con los que lo hiciesen con otros. Pronunciamientos éstos que son reiterados por el Tribunal en la STC 12/1986, al resolver el recurso de amparo núm. 766/84.

Particular mención merece, para el caso que ahora nos ocupa, la STC 23/1988. La Sentencia, dictada en el recurso de amparo núm. 1.387/86, anuló una Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (TCT) que inaplicó el art. 12 de la Ley 35/1980, de 26 de junio, que declara la inembargabilidad de las pensiones de mutilados de guerra, por entenderlo contrario a los arts. 14 y 24.1 C.E. El Tribunal anuló la resolución del TCT porque, como es claro, si éste entendía que el precepto legal era contrario a la C.E., tenía que haber planteado cuestión de inconstitucionalidad y no realizar directamente y por sí mismo el juicio negativo de constitucionalidad. Pero no es esto lo que ahora interesa destacar. Lo que aquí importa señalar es que el Tribunal recordó en aquellas Sentencias que, como hizo entonces el Magistrado de Trabajo, entra dentro de las

facultades de los órganos judiciales entender y declarar que las normas anteriores sobre inembargabilidad de pensiones (como el art. 12 de la Ley 35/1980 y el art. 22.1 LGSS, con el que el primero se corresponde) habían sido derogadas y sustituidas por la nueva regulación en materia establecida por la Ley 34/1984, de 6 de agosto, de reforma urgente de la Ley de Enjuiciamiento Civil (L.E.C.), interpretando así de forma restrictiva la salvedad referente a “disposiciones especiales con rango de Ley” contenida en el párrafo tercero del art. 1.449 L.E.C. reformado y aplicando la doctrina de que los límites a los derechos fundamentales, como sucedía allí con el derecho fundamental a la ejecución de la Sentencia por la limitación de la inembargabilidad, han de interpretarse con criterio restrictivo y en el sentido más favorable a la eficacia y a la existencia del derecho. Y, respecto de la resolución del TCT, el Tribunal advirtió que entraba dentro de sus atribuciones inaplicar el art. 22.1 LGSS, por entenderlo opuesto a la C.E., pues, aun tratándose ciertamente de una norma de rango legal, es anterior a la Norma fundamental, lo que no es el caso en relación con la Ley 35/1980.

El art. 22.1 LGSS difiere de lo establecido con carácter general en el párrafo segundo del art. 1.449 (en conexión con el art. 1.451) de la L.E.C., que, tanto en la redacción de la Ley 34/1984, como en su redacción anterior, y al margen ahora de diferencias que no vienen al caso, limita la inembargabilidad de salarios y pensiones a la cuantía señalada por el salario mínimo interprofesional, cuyo carácter inembargable es declarado asimismo por el art. 27.2 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (E.T.). Como también se ha recordado, entra dentro de las atribuciones de los órganos judiciales entender que el art. 22.1 LGSS ha sido derogado y sustituido por la nueva redacción del art. 1.449, párrafo segundo, L.E.C. Igualmente forma parte de las facultades de los órganos judiciales inaplicar el art. 22.1 LGSS por entenderlo derogado por la C.E. Pero si es claro que la derogación o no del derecho positivo anterior a la C.E. es una cuestión que pueden resolver por sí solos los Jueces ordinarios, no lo es menos que, como ha sucedido en esta ocasión, también pueden someterla a este Tribunal por vía de los arts. 35 y siguientes de la LOTC, como hemos dicho reiteradamente desde la STC 11/1981 (fundamento jurídico 2.º).

Nuestro análisis habrá de centrarse en sí la diferencia de trato que el art. 22.1 LGSS dispensa a las prestaciones de la Seguridad Social, y por tanto a los perceptores o beneficiarios de las mismas, en relación con las demás pensiones y salarios y a sus perceptores (art. 1.449 L.E.C. y art. 27.2 E.T.), encuentra una causa objetiva y razonable que la justifique, proporcionada en sus consecuencias a la finalidad que persigue.

Aunque el perceptor de una prestación de Seguridad Social puede soportar una situación personal de particular necesidad que permita diferenciarlo de los perceptores de cualesquiera otras retribuciones, ello sólo podría justificar un tratamiento legal distinto de las prestaciones de Seguridad Social respecto a otras percepciones en lo que a las limitaciones de la inembargabilidad se refiere, pero no podría justificar, por irrazonable y desproporcionada, la inembargabilidad absoluta de las prestaciones de Seguridad Social al margen y haciendo completa abstracción de su cuantía, su origen y las circunstancias personales de los perceptores. Por tal razón la inconstitucionalidad del art. 22.1 LGSS es igualmente predicable en relación con el art. 14 C.E., al no existir en esa norma causa razonable que justifique las ventajas de las que se benefician, sin límite alguno, los perceptores de prestaciones sociales, ni la posición de desventaja en que se coloca a sus acreedores en relación con quienes lo sean de perceptores de otras retribuciones, subsidios o pensiones.

FALLO:

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que el art. 22.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social es inconstitucional, en cuanto prohíbe el embargo de las prestaciones de la Seguridad Social de manera incondicionada y al margen de su cuantía.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintidós de junio de mil novecientos ochenta y nueve.