

STC 90/1985 (22/7/1985)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Manuel Díez de Velasco Vallejo; doña Gloria Begué Cantón; don Rafael Gómez-Ferrer Morant, y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 112/1984, formulado por el Procurador de los Tribunales, don Emilio Alvarez Zancada, en nombre y representación de don Francisco Gracia Guillén, bajo la dirección del Abogado don Anastasio García Reche, contra acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983. En el recurso de amparo ha sido parte, también, el Procurador de los Tribunales don Juan Corujo y López-Villamil, en nombre y representación del Senador don Carlos Barral Agesta, quien comparece bajo la dirección del Abogado don Gerardo Turiel de Castro, el Ministerio Fiscal, la Abogacía del Estado, en la representación que ostenta, y el Senado, representado por el Letrado de las Cortes Generales don José María Gil-Robles y Gil-Delgado. Ha sido ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.-El día 21 de febrero de 1984 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional (T. C.) un escrito formulado por el Procurador de los Tribunales don Emilio Alvarez Zancada, que actúa en nombre y representación de don Francisco Gracia Guillén, en demanda de amparo frente a un acuerdo del Pleno del Senado, de 23 de noviembre de 1983, por el que se denegó la autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta.

Segundo.-Los hechos en que se fundamenta la solicitud de amparo son, en resumen, los siguientes:

a) El demandante de amparo presentó, en su día, querrela por delito de injurias graves contra don Carlos Barral Agesta, como autor de un artículo que, titulado «Fin de capítulo», publicó la revista «Cuadernos del Norte», en su núm. 8 del año II, correspondiente a los meses de julio y agosto de 1981. La querrela fue admitida por el Juez de Instrucción núm. 1 de Oviedo, quien dictó auto de procesamiento el día 16 de marzo de 1982. Frente a este auto, el procesado, que fue con posterioridad elegido Senador, interpuso recurso de apelación, en el que la Audiencia Provincial de Oviedo dictó auto estimatorio, con fecha 14 de abril de 1983, acordando dejar sin efecto el procesamiento y remitir las actuaciones a la Sala Segunda del Tribunal Supremo, y

b) Por la Sala Segunda del Tribunal Supremo se solicitó del Senado autorización para procesar al señor Barral Agesta, la que fue denegada por el acuerdo frente al que ahora se solicita el amparo. Tras la denegación, la Sala Segunda del Tribunal Supremo dictó auto, con fecha 2 de diciembre de 1983, por el que resolvió el sobreseimiento libre de las actuaciones. Frente al auto anterior interpuso la representación del señor Gracia Guillén recurso de reforma, que fue desestimado mediante nuevo auto de la misma Sala dictado el día 24 de enero de 1984.

Tercero.-Contra los mencionados autos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo formuló la representación del señor Gracia Guillén ante este T. C. recurso de amparo en el que aún no se ha dictado sentencia.

Cuarto.-La presente demanda de amparo se plantea frente al referido acuerdo del Pleno del Senado y se apoya en una presunta violación del derecho a la integridad moral, reconocido por el art. 15 número 1 de la Constitución Española (C. E.), del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, garantizado por el art. 18 núm. 1 de la C. E., así como del derecho a obtener la tutela efectiva de Jueces y Tribunales en el ejercicio de derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión, establecido por el art. 24 núm. 1 de la misma C. E.

Comienza el escrito de amparo por afirmar la existencia de una aparente antinomia entre el art. 71 núm. 2 de la C. E., que establece la inmunidad de Diputados y Senadores, de manera que no podrán ser procesados sin la autorización de la Cámara respectiva, y el hecho de que con las imputaciones hechas en su artículo por el señor Barral Agesta, y que considera injuriosas el demandante de amparo, éste encuentra lesionados los derechos a su integridad moral, a su honor, intimidad personal y familiar y a su propia imagen, sin que, como consecuencia del acuerdo del Senado que denegó la autorización para el procesamiento, haya podido obtener la tutela judicial efectiva de tales derechos, quedando en una completa indefensión.

Considera, sin embargo, que esa aparente antinomia ha de resolverse en favor de los derechos fundamentales que invoca, en cuanto que los mismos expresan valores superiores o fines fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, según resulta de los arts. 1.º núm. 1 y 10 núm. 1 de la C. E., así como de su art. 10 núm. 2, puesto en relación con los arts. 8, 10, 12 y 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. De ahí, que tales derechos, según alega el demandante de amparo, se opongan, como un límite insalvable, a la voluntad discrecional del órgano parlamentario, cuando a éste corresponde decidir sobre la autorización o no para procesar a algunos de sus miembros, decisión que, en todo caso, habrá de estar orientada por la finalidad de proteger el ejercicio de funciones parlamentarias.

Quinto.-En virtud de todo lo anterior, en la demanda de amparo se solicita de este T. C. la declaración de nulidad del acto sin valor de Ley, emanado del Senado, por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta y que se reconozca el derecho del demandante a obtener la tutela efectiva de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, competente para entender del presunto delito de injurias graves por escrito y con publicidad proferidas contra él por el Senador Barral.

Sexto.-La Sección Segunda de la Sala Primera de este T. C. acordó, en providencia de 28 de marzo de 1984, admitir a trámite la demanda de amparo y requerir del Presidente del Senado la remisión de testimonio acerca del acta en que figure el Acuerdo por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta, testimonio que se recibió el día 14 de abril siguiente. La misma Sección, por providencia de 2 de mayo de 1984, acordó, de conformidad con lo

establecido en el art. 52 núm. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dar vista de dicho testimonio al recurrente, al Senador don Carlos Barral Agesta y al Ministerio Fiscal, a fin de que, en el plazo de veinte días, formularan las alegaciones que estimaran convenientes.

Séptimo.-Dentro del plazo conferido, la representación del recurrente entiende que, al no contener el testimonio remitido más que un mero resumen del acuerdo del Senado, no se ha cumplido exactamente lo prevenido por el art. 51 de la LOTC, toda vez que este precepto legal exige la remisión de las actuaciones o testimonio de ellas, las cuales, en el presente caso, estarían compuestas por: a) debate en la Comisión de Suplicatorios; b) dictamen emitido por la referida Comisión de Suplicatorios; c) debate en el Pleno del Senado en el que conste el contenido de los turnos a favor y los turnos en contra, y d) acuerdo del Pleno del Senado. A falta de testimonio de las actuaciones aludidas en los apartados a), b) y c), la representación del recurrente se considera imposibilitada de formular nuevas alegaciones, por lo que da por reproducidas las ya formuladas en el escrito inicial de demanda.

Octavo.-La representación del señor Barral Agesta se opone en su escrito de alegaciones, a la representación del demandante de amparo, y ello en base a que no existe la antinomia aducida entre disposiciones, pues todas ellas son del mismo rango constitucional y caen por su propia falta de fundamento todos los razonamientos sobre la primacía de las normas en que se reconocen los derechos y libertades del recurrente y sobre la «accesoriedad», respecto a las anteriores, de la norma del art. 71 núm. 2 de la C. E.

La misma representación alega, además, la configuración doctrinal de las prerrogativas parlamentarias, y entre ellas la inmunidad, como instrumentos en relación a la función parlamentaria misma, ya que no son un privilegio, porque los parlamentarios no las poseen en su beneficio sino en el de la función que están llamados a desarrollar, de donde deriva su carácter irrenunciable e inatacable. Y, dado este carácter instrumental de la inmunidad, la norma que la establece ha de aplicarse con amplitud para evitar que los recortes interpretativos vulneren la finalidad prevista en la misma norma. En suma, la aplicación de la inmunidad contenida en el art. 71 núm. 2 de la C. E. tiene lugar *ope legis*, por lo que nos encontramos ante un supuesto de imposibilidad de apreciar vulneración de derechos cuando de un acto de mera aplicación de norma legal positiva se trata.

Respecto a la supuesta violación del derecho reconocido por el art. 24 núm. 1 de la C. E., en el mismo escrito se alega que no cabe hablar de dicha violación cuando con estricta observancia del procedimiento, se ha llevado a cabo el acto judicial en aplicación de la normativa correspondiente, sin que puedan ser objeto de examen por parte de la jurisdicción constitucional, los hechos (supuesto contenido injurioso del escrito del señor Barral) que dieron lugar a esa aplicación judicial.

Se señala, por último, que el sobreseimiento penal deja abierta al demandante de amparo la posible reclamación civil, con lo que ni se habría agotado todas las vías jurisdiccionales, ni habrían quedado desprotegidos derechos que, en su caso, pueden ser convenientemente salvaguardados e indemnizados en dicha vía civil.

Como consecuencia de todo lo anterior, la representación del señor Barral Agesta acaba por solicitar se dicte resolución por la que se declare no haber lugar al amparo instado por el recurrente.

Noveno.-El Ministerio Fiscal inicia su escrito de alegaciones afirmando la inexistencia de violación, mediante el acuerdo que aquí se impugna, de los derechos reconocidos por los arts. 15 y 18 núm. 1 de la C. E. Dicha violación, en su caso, la habría producido la conducta de quien luego fue elegido Senador, pero jamás la decisión del Senado.

Cuestión distinta es que, al denegarse la autorización para el procesamiento y no ser posible, en consecuencia, la protección jurídica de tales derechos, se impute al acuerdo del Senado la infracción del derecho a la tutela, reconocido por el art. 24 núm. 1 de la C. E. Según el Ministerio Fiscal, no es posible, sin embargo, considerar que el Senado haya cometido semejante infracción, pues la tutela a que se refiere dicho mandato constitucional es tan sólo la que prestan Jueces y Tribunales, de manera que no puede decirse que el Senado haya dejado de prestarla por la sencilla razón de que no es un órgano que pueda prestarla, y se apoya el argumento en base a la doctrina afirmada por este T. C. en su sentencia núm. 26/1983, de 13 de abril.

Ahora bien, si se entendiera que debe entrarse en el fondo del problema planteado, esto es, en el examen de la posibilidad de que el acuerdo del Senado haya lesionado derechos del recurrente, el Ministerio Fiscal pone de relieve que el restablecimiento de tales derechos no puede conseguirse más que mediante dos resoluciones: a) declarando inconstitucional la misma figura de la inmunidad, de suerte que los parlamentarios puedan ser procesados sin autorización de las Cámaras, o b), ordenando al Senado que, al fin de restablecer los derechos lesionados, otorgue la autorización suplicada. Lo primero no es posible, pues supondría tanto como declarar la inconstitucionalidad de la propia Constitución, donde la inmunidad se establece. Lo segundo tampoco, pues sería lo mismo que sustituir al Senado en un acto de pura voluntad política, recortando las facultades que la Constitución concede a las Cámaras legislativas.

Señala, por último, el Ministerio Fiscal que el recurrente ha quedado privado solamente de una acción penal que supondría, en su caso, el castigo también penal del perseguido, pero le quedan intactos otros medios reparadores contemplados en las leyes, y en concreto ciertas garantías jurisdiccionales en vía civil. Más, pues, que una falta de tutela judicial, habría que hablar de una limitación a dicha tutela que tiene su justificación formal en la Constitución.

Concluye, por todo ello, el Ministerio Fiscal interesando la denegación del amparo aquí solicitado.

Décimo.-La Sección, mediante providencia de 30 de mayo de 1984, tuvo por recibidos los precedentes escritos, y en atención a lo solicitado en el que formuló la representación del demandante de amparo, acordó requerir de la Presidencia del Senado, conforme con lo prevenido en el art. 51 de la LOTC, la remisión de testimonio de las actuaciones señaladas en los apartados a), b) y c), dentro de las que se enunciaron dichas actuaciones en aquel escrito.

Undécimo.-El Presidente del Senado, mediante escrito de 20 de junio siguiente, comunica resolución de la Mesa de dicha Cámara por la que se acordó, ante el requerimiento anteriormente formulado, la remisión de los siguientes documentos: Publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» del informe de la ponencia y dictamen de la Comisión de Suplicatorios sobre el sumario incoado contra don Carlos Barral Agesta; diario de sesiones del Senado, en que consta la inclusión del citado dictamen en el orden del día de la sesión celebrada el 23 de noviembre de 1983, la interrupción de la transcripción taquigráfica al abordar este punto del orden del día y

su continuación una vez finalizado éste; publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» del acuerdo del Pleno del Senado por el que se deniega el suplicatorio en relación con el Senador don Carlos Barral Agesta. En cuanto a los demás extremos requeridos, se afirma que no es posible enviarlos por tratarse de deliberaciones secretas, según ordena el art. 22 núm. 3 del Reglamento del Senado, en relación con el art. 80 de la C. E.

Duodécimo.-La Sección, mediante providencia de 18 de julio de 1984, tuvo por recibida la comunicación y documentos adjuntos remitida por el Presidente del Senado y acordó dar traslado de dichos documentos al Ministerio Fiscal y demás partes personadas, a fin de que, dentro del plazo de veinte días, formularan las alegaciones que estimaran convenientes. Acordó, asimismo, dar vista de todas las actuaciones al Abogado del Estado para que, en el referido plazo, alegase lo que estimara conveniente.

Decimotercero.-De las partes personadas, únicamente el Fiscal presenta escrito, en el que dice que los documentos remitidos por el Senado, que se contrae a extremos que ya eran conocidos en las actuaciones, no modifica el sentido de su precedente escrito de alegaciones, que da íntegramente por reproducido.

Decimocuarto.-El Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones presentado, comienza por señalar que ninguna consideración positiva desde un punto de vista procesal puede merecer la invocación de los derechos recogidos por los arts. 15 núms. 1 y 18 de la C. E., pues las supuestas lesiones a los mismos no serían en ningún caso imputables a un poder público sino a un particular, de manera que el único derecho, entre los invocados por el demandante de amparo, que puede ser legítimamente actuado en este proceso, es el reconocido por el art. 24 núm. 1 de la misma C. E.

Planteada la cuestión en determinar si una lesión de este último derecho pueden producirla órganos distintos de los jurisdiccionales, el Abogado del Estado responde afirmativamente, en el sentido de considerar que la vía de amparo contra la actuación de dichos órganos queda plenamente justificada cuando éstos obstaculizan la labor de la Justicia, si esa actuación lleva a una situación de indefensión procesal para una persona que quiera litigar.

Sobre esta base, aprecia, sin embargo, el Abogado del Estado que el recurrente acude al amparo, no tanto por la no perseguibilidad actual del supuesto delito denunciado, cuanto por lo que entiende ser definitiva frustración de la acción penal causada por el previsible efecto de la prescripción. La cuestión se situaría, así, en su dimensión práctica en la pregunta de si la denegación de la autorización del Senado para procesar no impide el transcurso de los plazos de la prescripción. Con independencia de otras consideraciones, este planteamiento resulta prematuro, según el Abogado del Estado, pues el demandante debería esperar a la expiración del correspondiente mandato parlamentario para plantear un problema que ahora da por resuelto y prejuzgado, y, por otra parte, si el efecto de la no perseguibilidad del delito, transcurrido ese mandato parlamentario derivara de la expresión «libre sobreseimiento» utilizada en el auto de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, el remedio de tal situación hubiera estado en el recurso de amparo contra dicho auto, y no en la impugnación del acto del Senado. De lo anterior se desprende que únicamente podrá examinarse aquí la denegación de la autorización para procesar, en la pura dimensión normativa que corresponde a la institución de la inmunidad parlamentaria regulada en el art. 71 núm. 2 de la C. E.

En tal sentido, apunta el Abogado del Estado que esa institución no supone propiamente un privilegio de los miembros de las Cámaras -si es que debe llamarse privilegio-, sino más bien de las propias Cámaras; de tal manera que el juicio de la Cámara, al resolver sobre el procesamiento de uno de sus miembros, no lo es ni debe ser un juicio de culpabilidad, sino un juicio cuyos parámetros atienden al adecuado funcionamiento de la propia Cámara. De esta manera ha de entenderse que el constituyente aceptó la licitud de la posible prevalencia del interés de la Cámara sobre el interés latente en el proceso penal, al confiar a la primera el juicio sobre la oportunidad de la autorización para procesar.

No cabe argumentar, según el Abogado del Estado, que el supuesto delito fue cometido antes de la elección como Senador del señor Barral, toda vez que la previsión de la inmunidad se refiere a la inatacabilidad procesal durante el mandato, y así lo concreta el Reglamento del Senado. Y es totalmente irrelevante la afirmación de que el supuesto delito no tiene relación alguna con la actividad parlamentaria del señor Barral, pues, si hubiera de existir tal relación, sobraría la institución de la inmunidad que contempla precisamente tal supuesto.

Concluye el Abogado del Estado con la solicitud de que se dicte sentencia declarando no haber lugar al amparo.

Decimoquinto.-La Mesa del Senado, mediante escrito de su Presidente de fecha 12 de septiembre de 1984, comunica su intención de comparecer en el presente proceso constitucional. Por providencia de fecha 19 del mismo mes, la Sección, a la vista del escrito presentado, tuvo a la Mesa del Senado por personado y parte en el proceso y acordó darle vista de todas las actuaciones, a fin de que, dentro del plazo de veinte días, formulase las alegaciones que estimase pertinentes.

Decimosexto.-Dentro del plazo conferido por la anterior providencia, el Letrado de las Cortes Generales, designado para ostentar la representación del Senado en el recurso de amparo, formuló, en dicha representación, el correspondiente escrito de alegaciones.

Señala en primer término, el Letrado de las Cortes Generales, la confusión de que adolece la demanda de amparo, al sostener que el Senado, al denegar la autorización para procesar a un Senador, no sólo vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, sino que esa negativa viola también los derechos que el recurrente trataba de proteger con la acción ejercitada contra el Senador. La primera consecuencia de esta confusión entre la vulneración del derecho a la tutela y a la violación de los derechos cuya tutela se pretende en la demanda no precisa, ni puede precisar, en qué ha consistido la violación específica de estos últimos, ni se solicita medida alguna tendente a la reparación de los mismos por parte del órgano supuestamente infractor, pues es evidente que la simple declaración de nulidad de la negativa del Senado a conceder la autorización no equivale a la concesión de ésta; todo lo cual hace incurrir a la demanda en la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50, núm. 1.b), de la LOTC, puesta en relación con la exigencia del art. 49, núm. 1, de la misma LOTC. De ello se deduce también, de la invocación de los derechos reconocidos por los arts. 15 y 18, núm. 1, de la C. E. carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión de este T. C., en los términos del art. 50, núm. 2.b), de la L. O. T. C. Y de este último vicio adolece, asimismo, la demanda, en cuanto a la invocación que en ella se formula del derecho reconocido por el art. 24, núm. 1, de la C. E., pues no es posible que el acto impugnado llegue a vulnerar este mandato constitucional, ya que no corresponde al Senado proporcionar la tutela que en dicho mandato se garantiza.

Afirma, por otra parte, el Letrado de las Cortes Generales, que el recurrente trata de utilizar la vía de amparo para una finalidad distinta a la prevenida Ley, en la medida que no pretende el restablecimiento de sus derechos -que, como se ha indicado, el Senado no habría vulnerado-, sino la declaración de que el acto impugnado es nulo por arbitrio. Tampoco respeta el recurrente el carácter subsidiario del amparo constitucional, pues ha acudido a éste cuando aún dispone de otras vías, como es la prevista en el art. 9 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho fundamental al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, o bien la acción penal que, aunque no podrá continuar contra el Senador Barral, sí podrá dirigir contra el director de la publicación «Cuadernos del Norte», o, en su defecto, contra el editor, según lo dispuesto en el art. 15 del Código Penal (C. P.).

En cuanto al carácter de la inmunidad parlamentaria, señala el Letrado de las Cortes Generales, apoyado en diversas referencias doctrinales, que la misma ha de concebirse no como un derecho de los parlamentarios, sino como una prerrogativa de las Cámaras, y que la decisión de ejercitarla es esencialmente política, de manera que no será posible aplicar en relación a esa institución la doctrina sobre la discrecionalidad y arbitrariedad de los actos administrativos. Y, así, acaba preguntándose cómo es posible que el T. C. se pronuncie sobre si es o no arbitrario un acto cuyas motivaciones, por imperativo legal, han de permanecer secretas.

Como consecuencia de todo ello, el Letrado de las Cortes Generales, en la representación que ostenta, suplica de esta Sala del T. C. dicte sentencia por la que se declare no haber lugar al amparo solicitado, bien acogiendo los motivos de inadmisibilidad alegados como motivos de desestimación, bien entrando en el fondo del asunto planteado.

Decimoséptimo.-La Sala Primera de este T. C., por providencia de fecha 10 de julio de 1985, señaló para la deliberación y votación del recurso el día 17 del actual.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.El problema que este recurso de amparo plantea es determinar si existió o no la supuesta vulneración constitucional, que el recurrente alega, en el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar a un Senador, frente a quien dicho recurrente había formulado querrela por delito de injurias graves.

Esa vulneración lo habría sido, según el mismo recurrente, respecto a los derechos fundamentales que invoca en su escrito de amparo, y que son el derecho a la integridad moral, el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y el derecho a obtener la tutela judicial efectiva, reconocidos, respectivamente, por los arts. 15; 18, núm. 1, y 24, núm. 1, de la C. E.

El objeto del presente amparo queda, por tanto, limitado a examinar la eventual contradicción entre tales derechos y el acuerdo del Senado que aquí se impugna, y si es posible, en su caso, otorgar el amparo que se solicita, consistente en declarar la nulidad de dicho acuerdo, así como en reconocer el derecho del demandante a que, de las presuntas injurias graves de que se considere víctima, entienda el órgano judicial competente que lo sería la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en virtud del art. 71,

núm. 3, de la C. E., al tener condición de Senador la persona cuyo encausamiento se pretende.

2. Fijado así el objeto, ha de considerarse, con carácter previo, la objeción que han alegado, aunque sea en distintos términos, todas las partes que, habiendo comparecido en el proceso, se oponen al otorgamiento del amparo.

Expuesta de manera sucinta, la objeción viene a negar la posibilidad de revisar las decisiones que una Cámara de las Cortes Generales adopte respecto al procesamiento de uno de sus miembros. El argumento es que tales decisiones son producto de una institución, como la inmunidad parlamentaria, que obedece a un precepto constitucional, el art. 71, núm. 2, de la C. E., según el cual, «durante el período de su mandato, los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y (...) no podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva». Es preciso, por tanto, en opinión de las mencionadas partes, reconocer que ha sido deseo del constituyente que fuera la voluntad de cada una de las Cámaras la que decida sobre la inculcación o procesamiento de sus miembros, concediendo o denegando la autorización para ello, que, según lo previsto en el art. 755 de la L. E. Cr. habrá de ser pedida por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en forma de suplicatorio. Ningún límite o exigencia señala la C. E. a las Cámaras en este punto, por lo que, según la misma opinión, habrá de entenderse que la adopción de tales decisiones es un puro acto de voluntad política, atribuido a dichas Cámaras, y que encierra un juicio, no sobre la culpabilidad, sino sobre la oportunidad de proceder contra un parlamentario, de modo que aceptar la posibilidad de revisar dicho juicio desde otra instancia supondría contradecir la misma figura constitucional de la inmunidad.

La objeción requiere unas observaciones que conducen a desecharla. Ciertamente, el art. 71, núm. 2, de la C. E. atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encauzar por vía penal a sus miembros, y no puede discutirse que esta sea una facultad de la que las Cámaras disponen libremente. Lo mismo puede decirse respecto a otras facultades que derivan directamente de la C. E. para los mismos o para otros órganos políticos, en relación a las cuales no se señalan condiciones específicas para su ejercicio. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sometimiento a la C. E., que, con carácter general, impone su art. 9, núm. 1, de la misma a los poderes públicos.

En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C. E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad.

El T. C., como intérprete supremo de la Constitución, entre sus distintas funciones, garantiza la conformidad a ésta de los actos parlamentarios mediante diversos instrumentos procesales. En un caso como el que nos ocupa, en que una Cámara ejerce la facultad que deriva del art. 71, núm. 2, de la C. E. mediante actos o acuerdos singulares sin fuerza de ley, no cabe rechazar, por principio, la posibilidad de

que los mismos lleguen a vulnerar los derechos y libertades que, según el apartado 1 del art. 53 de la C. E., vinculan a todos los poderes públicos, y para cuya protección queda abierta, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo art. 53, en el art. 161, núm. 1.b) de la misma C. E. y en los arts. 2, núm. 1.b), y 42 de la LOTC, la vía del recurso de amparo para que este T. C. examine las eventuales vulneraciones.

Es, por todo ello, posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el art. 71, núm. 2, de la C. E., se resuelve acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y es al T. C. a quien corresponde, cuando sea requerido para ello, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto.

Establecido este criterio, procede, en consecuencia, que por esta Sala se entre a examinar y resolver acerca de la supuesta vulneración de derechos propios producida a quien ahora solicita el amparo mediante el acuerdo del Senado por el que se denegó el suplicatorio para procesar a uno de sus miembros.

3.El solicitante de amparo alega, en primer término, la vulneración de su derecho a la integridad moral, que se garantiza en el art. 15 de la C. E., así como su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, que se establece en el art. 18, núm. 1, de la misma C. E.

No obstante, según se reconoce expresamente en el propio escrito de amparo, la lesión de tales derechos habría tenido su origen, en todo caso, en la publicación en que se hicieron las afirmaciones que el solicitante de amparo considera injuriosas, sin que, como consecuencia del acuerdo aquí impugnado, haya podido obtener la tutela judicial para esos derechos. Resulta, por ello, evidente que la supuesta violación de estos derechos no pudo ser producida por dicho acuerdo que en modo alguno resuelve, como no podía hacerlo, acerca de los bienes jurídicos protegidos mediante la tipificación penal del delito de injurias o sobre la autoría de éste.

No es posible, en consecuencia, estimar la pretensión del recurrente, en cuanto se fundamenta en los derechos reconocidos por los arts. 15 y 18, núm. 1, de la C. E., cuya invocación en este proceso de amparo únicamente responde a una indebida extensión del derecho a la tutela judicial, reconocido por el art. 24, núm. 1, también de la C. E., hasta incluir en una presunta violación de éste la de los derechos cuya tutela se pretende.

4.El solicitante de amparo alega, en segundo término, que fue lesionado el derecho garantizado por el art. 24, núm. 1, de la C. E., al impedir el acuerdo del Senado, frente al que ahora recurre, que obtuviera la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que trataba de preservar mediante una querrela por injurias, lo que produjo su indefensión.

En relación a este derecho fundamental, es preciso comenzar por examinar un argumento formulado en sus escritos de alegaciones por el Ministerio Fiscal y por el Letrado de las Cortes Generales, y no compartido, según afirma de modo expreso, por el Abogado del Estado. Consiste el argumento en aducir que es imposible aceptar que el Senado haya infringido el derecho del art. 24, núm. 1, de la C. E., pues la tutela a que este precepto se refiere es sólo, como se desprende de su tenor literal, la que proporcionan los Jueces y Tribunales, de manera que no pueda decirse que el precepto haya sido vulnerado por un órgano no jurisdiccional, a quien no corresponde, por tanto,

la prestación órgano no jurisdiccional, a quien no corresponde, por tanto, la prestación de dicha tutela.

Es cierto como recuerda el Ministerio Fiscal, que este T. C. tiene declarado, en su Sentencia 26/1983, de 13 de abril, que son los órganos judiciales «los que han de otorgar la tutela judicial efectiva y los únicos, en consecuencia, a los que cabe imputar la violación de ese derecho que la Constitución reconoce». Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que semejante declaración se produjo para la resolución de un caso concreto en que la infracción del art. 24, núm. 1 de la C. E. se imputaba por las solicitantes de amparo no sólo a actuaciones judiciales, sino también de ciertos órganos administrativos. Es así que la declaración únicamente puede adquirir el valor que aquí se le quiere dar en relación a supuestos del mismo tipo, y ello se evidencia por el inciso que antecede a tal declaración -«y no aquellos otros sujetos de derecho frente a los que se pide protección»-, con lo que aparece claramente que lo que se afirmó es que, en aquel caso concreto, eran órganos judiciales, y no otros, quienes habían de otorgar la tutela.

No cabe, por tanto, deducir de aquella Sentencia una doctrina aplicable a la generalidad de los casos, y según la cual no sean imaginables supuestos en los que la vulneración del derecho del art. 24, núm. 1, de la C. E. se produzca directamente por órganos que no sean de naturaleza jurisdiccional. Esa doctrina, en lo que se refiere a órganos parlamentarios, chocaría, entre otras cosas, con lo que ha sido práctica reiterada de este T. C., quien, en varios casos, ha tenido ocasión de entrar en el examen -y así lo ha hecho- de violaciones del derecho a la tutela judicial supuestamente producidas por actuaciones de dichos órganos.

El examen es viable, pues no cabe, en efecto, excluir la posibilidad de que exigencias que derivan del mandato contenido en el art. 24, núm. 1, de la C. E. sean lesionadas por órganos parlamentarios cuando las mismas llegan a ser el objeto sobre el que incide una decisión de dichos órganos. Así puede suceder cuando normas legislativas regulan el acceso a la justicia o los distintos aspectos de los procesos judiciales, y bien puede suceder también con motivo de actuaciones singulares de las Cámaras parlamentarias en que se produzca igualmente una incidencia sobre el despliegue de aquellas exigencias para un supuesto concreto.

Esta incidencia se produce, sin duda, en el presente caso. Ha de tenerse en cuenta que la Constitución, mediante su mencionado art. 71, núm. 2, ha querido que, en relación a los delitos presuntamente cometidos por los Diputados o Senadores, sea la correspondiente Cámara la que decida acerca de la posibilidad de perseguir o no dichos delitos ante la jurisdicción penal. Ello es lo mismo que decir que, en tales supuestos, son órganos parlamentarios quienes adoptan decisiones acerca del acceso a la tutela judicial por parte de los ciudadanos afectados por las conductas supuestamente delictivas.

La disponibilidad del proceso penal se convierte, de esta manera, en el objeto sobre el que deciden dichos órganos parlamentarios, de los que no puede afirmarse, en consecuencia, que sean ajenos a la prestación de la tutela judicial. Esta, por el contrario, dependerá, en último término, de una actuación parlamentaria -la que conceda o deniegue el correspondiente suplicatorio-, actuación que adquiere relieve jurisdiccional y es, por tanto, susceptible de examen desde la perspectiva del art. 24, núm. 1, de la C. E., no en cuanto suponga un enjuiciamiento en términos jurídicos de la conducta que motiva la solicitud del suplicatorio, lo que obviamente no lleva a cabo,

sino en cuanto resuelve mediante un procedimiento específico sobre la pretensión de que ese enjuiciamiento se produzca en vía penal.

Ha de rechazarse, por todo ello, que el art. 24, núm. 1, de la C. E. suponga, en sí mismo, la imposibilidad de contradicción entre su contenido y un acuerdo, como el que aquí se impugna, por el que se denegó el suplicatorio para procesar a un Senador.

5. Otro motivo de oposición a la demanda de amparo, aducida por la representación del Senador cuyo procesamiento no fue autorizado por el Ministerio Fiscal y por el Letrado de las Cortes Generales es la inexistencia de indefensión en que dicha demanda se fundamenta, toda vez que el actor ha dispuesto de otras posibilidades para obtener la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos que considera lesionados, como sería la correspondiente reclamación en vía civil o incluso, según apunta el Letrado de las Cortes Generales, una acción penal que, aunque no pudiera dirigirse contra el Senador, sí pudo dirigirse contra las personas subsidiariamente responsables en los delitos cometidos por medios impresos, según lo previsto en el art. 15 del C.P.

En respuesta a este motivo de oposición, no cabe sino afirmar que el mandato contenido en el art. 24, núm. 1, de la C. E. encierra el derecho a escoger la vía judicial que se estime más conveniente para la defensa de derechos e intereses legítimos, aunque sólo sea porque no puede decirse que sean los mismos los efectos y consecuencias jurídicas que ofrecen los distintos tipos de procesos previstos en nuestro ordenamiento para la defensa de tales derechos e intereses. Por ello, siempre que la vía escogida sea procesalmente correcta, conforme a las normas legales vigentes, la privación o denegación de la misma, si fuera indebida, había de estimarse que equivale a una privación o denegación de tutela judicial efectiva, contra lo dispuesto en dicho mandato constitucional.

La misma doctrina bien pudiera extenderse aquí al derecho a señalar, por parte de quienes pretenden la tutela judicial, las personas que han de considerarse demandados o sujetos pasivos en la correspondiente acción procesal. Pero es que, además, el art. 15 del C. P., con el que aquí se alega, tratando de mostrar una posible acción penal no utilizada por el solicitante de amparo, en ningún caso hubiera sido de aplicación, ya que, si bien es cierto que esa norma establece una responsabilidad penal subsidiaria cuando fuera imposible perseguir a los autores de delitos cometidos por medios impresos, la misma norma considera que dicha imposibilidad sólo existe «si aquellos no fueren conocidos o no estuvieren domiciliados en España o estuvieren exentos de responsabilidad criminal, con arreglo al art. 8 de este Código». Ninguno de estos supuestos concurre respecto al Senador de cuyo procesamiento trae causa la presente demanda de amparo, por lo que ningún relieve puede darse a la referencia que se hace a dicho precepto legal.

En el caso que nos ocupa, la procedencia inicial de la vía penal emprendida por el solicitante de amparo, así como la existencia de indicios de criminalidad en la conducta de la persona frente a la que dirigió su querrela, vienen demostradas por el hecho, según consta en los antecedentes, de que dicha querrela dio lugar, en un primer momento, a que se dictara auto de procesamiento contra esa persona. En consecuencia, a pesar de que existieran otros cauces procesales para la defensa de los derechos que el solicitante de amparo consideró lesionados y aunque existieran, incluso, otras personas frente a las que la acción penal hubiera podido dirigirse, ello no es motivo para impedir que se entre en un examen de fondo acerca de la violación del art. 24, núm. 1, de la C.

E., supuestamente producido por el acuerdo del Senado que impidió proseguir la acción iniciada por el solicitante de amparo.

6. Dentro ya de este examen, ha de tenerse en cuenta que la institución de la inmunidad, que se establece en el art. 71, núm. 2, de la C. E. se hace efectiva mediante actuaciones que son, por el órgano que las lleva a cabo, de naturaleza parlamentaria, pero que, según hemos señalado, adquieren también significado procesal, desde el punto de vista del derecho a la jurisdicción, en cuanto suponen, dentro del procedimiento penal, un elemento diferenciador, como es la necesidad de que las Cámaras respectivas den a la jurisdicción competente autorización para procesar, en el supuesto de que una acción penal se dirija frente a un Diputado o un Senador.

La posibilidad de conceder o denegar suplicatorios para procesar a Diputados o Senadores en que dicha institución de la inmunidad se concreta queda, así, vinculada a la función de impartir justicia, y en tal medida, le son aplicables los parámetros del art. 24, núm. 1, de la C. E.

Ello no significa, ciertamente, la necesidad de que, siempre que se requiera un suplicatorio de una Cámara Parlamentaria, ésta venga obligada a concederlo para permitir el acceso a la Justicia, pues tal necesidad, entre otras cosas, haría vana la existencia misma de la inmunidad parlamentaria, en los términos que nuestra Constitución la establece. Es preciso, por el contrario, reconocer que esa inmunidad implica siempre una posibilidad de que sea denegado el derecho al proceso penal, posibilidad que, en sí misma, no contradice el mandato del art. 24, núm. 1 de la C. E., pues, según ha reiterado este T. C., el derecho a las distintas acciones procesales que de dicho mandato deriva no es un derecho incondicionado, sino que está en función del cumplimiento de los requisitos que las correspondientes normas establezcan para el ejercicio de tales acciones, y habrá de entenderse que uno de esos requisitos, en el caso de acciones penales dirigidas contra Diputados o Senadores, es, por imperativo del art. 71, núm. 2, de la C. E. y de las normas que lo desarrollan, el otorgamiento de suplicatorio por la respectiva Cámara.

Si hemos afirmado, de un lado, que el derecho a la tutela judicial es aplicable en relación a esa facultad de las Cámaras parlamentarias, y, de otro, que éstas no quedan, sin más, obligadas a permitir el acceso al proceso penal frente a uno de sus miembros, el problema está entonces en determinar el alcance con que tal derecho ha de aplicarse en el ejercicio de dicha facultad.

La solución pasa por la doctrina que este mismo T. C. viene afirmando, a partir de su Sentencia núm. 7/1981, de 30 de marzo, en virtud de la cual «el art. 24, núm. 1, de la Constitución debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento» (Jurisprudencia Constitucional, tomo 1.º, página 131).

Semejante doctrina constitucional reviste, en efecto, un acentuado carácter finalista, pues implica la exigencia de que los recortes o limitaciones del derecho a la jurisdicción hayan de aparecer, en último término, justificados por la *ratio* de las distintas instituciones procesales en que dichos recortes o limitaciones se producen. La doctrina puede trasladarse a la técnica de los suplicatorios, en cuanto instrumento que permite impedir el acceso al proceso penal, y supone que la denegación de los mismos haya de considerarse correcta, desde la perspectiva del art. 24, núm. 1, de la C. E., únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad

cuando esta sea utilizada para fines que no le son propios. Con ello, sin duda, afirmamos una necesidad constitucional de condicionar o sujetar a límites la facultad que las Cámaras parlamentarias tienen para conceder o rechazar suplicatorios, y a esta misma necesidad apuntan la actual práctica parlamentaria en ordenamientos similares.

Es evidente, en este sentido, que, conforme coinciden en reconocer las partes que han comparecido en este proceso de amparo, la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal, esto es, como un instrumento que únicamente se establece en beneficio de las personas de Diputados o Senadores, al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de jueces y tribunales. La existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de «justicia» e «igualdad» que el art. 1.º, núm. 1, de la C. E. reconoce como «superiores» de nuestro ordenamiento jurídico. La inmunidad, como el resto de prerrogativas que en el art. 71 de la misma Constitución se establecen, se justifica en atención al conjunto de funciones parlamentarias respecto a las que tiene, como finalidad primordial, su protección. De ahí que el ejercicio de la facultad concreta que de la inmunidad deriva se haga en forma de decisión que la totalidad de la Cámara respectiva adopta.

Esa protección a que la inmunidad se orienta no lo es, sin embargo, frente a la improcedencia o a la falta de fundamentación de las acciones penales dirigidas contra los Diputados o Senadores, pues no cabe mayor defensa frente a tales riesgos o defectos de tipo jurídico que la proporcionada por los jueces y tribunales a quienes el art. 117, núm. 1, de la C. E. atribuye, de manera específica, la tarea de aplicar el ordenamiento para la administración de justicia. La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. La posibilidad de que las Cámaras aprecien y eviten esa intencionalidad es lo que la Constitución ha querido al otorgarles la facultad de impedir que las acciones penales contra sus miembros prosigan, y lo que permite, por tanto, la institución de la inmunidad es que las propias Cámaras realicen algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional como es una valoración sobre el significado político de tales acciones.

El control que a este T. C. corresponde, según hemos indicado antes, acerca de la conformidad de las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al art. 24, núm. 1, de la C. E., no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales. De la existencia o inexistencia de semejante juicio depende, en efecto, que el ejercicio de esa facultad, potencialmente restrictiva del derecho a la tutela judicial, se haya realizado conforme a su propia finalidad y depende, por consiguiente, en el supuesto de que la decisión parlamentaria sea contraria a permitir dicha tutela, que el derecho fundamental a esta haya de considerarse o no vulnerado.

7.El examen del caso concreto, en que por una Cámara parlamentaria se acuerde denegar la autorización para procesar a uno de sus miembros es algo, por tanto, que viene impuesto al objeto de determinar la existencia o no de un razonamiento suficiente para esa negativa. Este examen puede vulneraciones realizarse tanto en el supuesto de que el correspondiente acuerdo aparezca adoptado en forma motivada -a lo que no se oponen la Constitución ni los Reglamentos de las Cámaras, pese a que estos impongan carácter secreto a las deliberaciones previas a la aprobación de tales acuerdos- como en el supuesto que dicha motivación no se aporte. El examen puede

revestir, en este último supuesto, mayores dificultades, pero siempre cabrá resolver que el razonamiento en que el acuerdo parlamentario se fundamenta es o no deducible, bien mediante las alegaciones que por la representación de la correspondiente Cámara se formulen en el proceso de amparo, bien a partir de las circunstancias que concurrieron en la acción penal que dio lugar al suplicatorio.

En el presente caso, el acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización para procesar aparece desprovisto de motivación alguna, y esta tampoco ha sido aportada en las alegaciones que la representación de las Cortes Generales ha formulado, como puede apreciarse en el resumen que de ellas se contiene en los antecedentes de la presente Sentencia.

En cuanto a las circunstancias de la querrela que en su día interpuso el hoy demandante de amparo, debe tenerse en cuenta que la misma fue ocasionada por un escrito del que era autor quien fue elegido posteriormente Senador y respecto a quién se solicitó del Senado autorización para procesar. Además de que el carácter estrictamente literario del escrito por nadie ha sido desmentido, no concurren elementos que permitan apreciar, en la interposición de la querrela, la existencia de móviles o intenciones referidos al funcionamiento o composición del Senado. Al contrario, todo contribuye a poner de relieve que tales móviles o intenciones no pudieron existir, pues en el momento de formularse la querrela, ni la persona frente a la que se dirigía tenía aún la condición de Senador, ni siquiera cabía aventurar que iba a serlo, ya que todavía no se había convocado las correspondientes elecciones ni, en consecuencia, eran conocidas las candidaturas a éstas.

La denegación que se acordó por el Senado del suplicatorio para procesar aparece, por tanto, en este caso, del todo desvinculada respecto a la finalidad que según hemos expuesto en nuestro anterior fundamento jurídico, pudiera justificar esa restricción del derecho a la tutela judicial que se reconoce en el art. 24, núm. 1, de la C. E. Ha de concluirse que, por referencia a este precepto, se produjo efectivamente una de las supuestas vulneraciones constitucionales en que se apoya la solicitud de amparo, por lo que procede el otorgamiento de este.

8. Según el art. 55, núm. 1, de la LOTC, la sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes: a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos. b) Reconocimiento del derecho o libertad pública de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado. c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.

En el presente caso, de acuerdo con los fundamentos jurídicos anteriores, la violación del derecho fundamental reconocido en el art. 24, núm. 1, de la C. E. tuvo lugar, de modo directo, mediante el acuerdo del Pleno del Senado impugnado, por lo que procede declarar su nulidad, que ha de extenderse -en cuanto a sus efectos- a todos los actos posteriores que sean consecuencia del mismo.

Por otra parte, procede reconocer el derecho del recurrente a que la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta no sea denegada por razones ajenas al fin de la institución de la inmunidad parlamentaria, que es, de acuerdo con las consideraciones contenidas en el fundamento jurídico sexto -que se dan aquí por reproducidas-, la de evitar que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el

funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición de las mismas ha dado la voluntad popular.

Finalmente, en cuanto al restablecimiento del derecho, se producirá mediante la nueva resolución que habrá de dictar el Senado, en orden a la autorización solicitada por el Tribunal Supremo, debiendo precisarse que si la decisión fuera denegatoria habría de expresar las razones que la justifican, dado su efecto de limitar un derecho fundamental, que exige que el acuerdo se encuentre fundado en derecho.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado por el demandante, y en su virtud:

Primero.-Declarar la nulidad del acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983, por el que se denegó la autorización para procesar al Senador don Carlos Barral Agesta, así como de todos los actos posteriores que sean consecuencia del mismo.

Segundo.-Reconocer el derecho del recurrente a que la mencionada autorización no sea denegada por razones ajenas a la finalidad de la institución de la inmunidad parlamentaria, quedando restablecido en su derecho mediante el nuevo acuerdo, que deberá adoptar el Senado, todo ello de conformidad con el último fundamento jurídico de la presente Sentencia.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid a 22 de julio de 1985.-Manuel García-Pelayo y Alonso.-Manuel Díez de Velasco Vallejo.-Gloria Begué Cantón.-Rafael Gómez-Ferrer Morant.-Angel Escudero del Corral.-Firmados y rubricados.