
SENTENCIA 9/1990, de 18 de enero (BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1990)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y 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 Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 194/1989, acordada elevar al Pleno en la STC 243/1988, de la Sala Primera de este Tribunal, en el recurso de amparo núm. 602/1987, sobre la posible inconstitucionalidad del último inciso del párrafo primero del art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, introducido por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, en cuanto dispone que «iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado», por poder ser contrario al art. 24.1 de la Constitución. Han sido parte el Fiscal General del Estado y el Gobierno, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugenio Díaz Eimil, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En el recurso de amparo núm. 602/1987 se dictó por la Sala Primera la STC 243/1988, de 19 de diciembre, en la que se otorgó el amparo solicitado y, en su virtud, se acordó lo siguiente: 1. Declarar la nulidad del Acuerdo del Pleno del Senado de 18 de marzo de 1987, por el cual se denegó autorización para proseguir el proceso civil de protección al honor promovido por los demandantes ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Zamora contra el Senador don Andrés Luis Calvo, así como la nulidad de los actos posteriores que son consecuencia del mismo y, por tanto, del Auto de 10 de abril de 1987 por el cual dicho Juzgado acordó el archivo del referido proceso. 2. Reconocer el derecho a la tutela judicial efectiva de los solicitantes de amparo. 3. Restablecer a los mismos en la integridad de su derecho, declarando que procede, sin ulterior trámite parlamentario, proseguir la tramitación del indicado proceso civil hasta obtener resolución judicial que satisfaga el derecho fundamental que aquí se reconoce y

restablece, y 4 Elevar la cuestión al Pleno de este Tribunal a fin de que pueda pronunciarse sobre la inconstitucionalidad del último inciso del párrafo primero del art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, introducido por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, en cuanto dispone que «iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado».

2. El Pleno de este Tribunal, en su reunión de 8 de febrero de 1989, acordó admitir la cuestión de inconstitucionalidad del referido precepto legal, por poder ser contrario al art. 24.1 de la Constitución y, en su consecuencia, ordenó dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 37.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, al objeto de que, en el plazo improrrogable de quince días, puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren procedentes, ordenándose, asimismo, publicar la incoacción de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

En los autos se personaron el Gobierno, el Fiscal General del Estado y el Senado, que no formuló alegaciones, y no se personó el Congreso de los Diputados.

3. El Abogado del Estado solicitó Sentencia por la que se declare la constitucionalidad de la norma legal cuestionada, formulando en su apoyo las siguientes alegaciones.

Desde la posición procesal que le corresponde en procedimientos como el presente, sirven de referencia obligada las consideraciones contenidas en la reciente STC 243/1988 y, por consiguiente, lo que aquí fundamentalmente se ha de dilucidar es si la autorización prevista en el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, resulta contraria al art. 24.1 de la Constitución por hacer depender el derecho a la tutela judicial efectiva de los Tribunales, en relación con la tramitación de las demandas civiles de protección al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, de la previa autorización de la Cámara correspondiente a la condición del demandado.

En el concreto caso resuelto por la STC 243/1988, la Sala que ha planteado la presente cuestión de inconstitucionalidad estima que se ha producido una insostenible vulneración del art. 24.1 de la Constitución, por cuanto, en síntesis, 1) no resulta admisible extender al ámbito civil la garantía procesal del art. 71.2 C.E., ya que la interposición de demandas civiles en nada puede afectar a la libertad personal de los parlamentarios; 2) no teniendo expresa consagración constitucional, únicamente sería admisible mediante una especie de vía analógica que no consiente la interpretación estricta que merecen todas las prerrogativas.

Según entiende la Abogacía del Estado, las consideraciones que sirven de apoyo al pronunciamiento de la Sentencia de la que deriva la presente cuestión, no pueden tener la eficacia o alcance general que sería preciso para decretar la radical constitucionalidad del art. 2.2 en el inciso que aquí nos importa, de la Ley Orgánica 1/1982 de protección al honor y a la intimidad.

Es indudable que en la Constitución no existe una previsión específica que, a semejanza de lo que ocurre con la inmunidad (art. 71.2), condicione la tramitación de demandas civiles contra parlamentarios a la previa autorización de las Asambleas de las que formen parte.

De ello no cabe deducir, sin embargo, que en cualquier caso que sea ajeno a los que puedan afectar a la libertad personal de los parlamentarios, resulte inconstitucional la previa autorización parlamentaria para proceder judicialmente contra ellos, ya que la intervención parlamentaria que prevé el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, afecta al derecho que consagra el art. 24.1 de la Constitución y éste no es un derecho absoluto ni ilimitado.

Aceptando que la previsión legal supone, o más bien puede suponer, una limitación al derecho a la jurisdicción de quienes pretendan demandar civilmente a los parlamentarios, en base a la Ley Orgánica 1/1982, la cuestión de si esa limitación es o no inconstitucional entendemos que no puede recibir una respuesta afirmativa de manera general y abstracta sin previamente, indagar la naturaleza y fines de la prerrogativa, y determinar, si en función de ella, existen razones que avalen la legitimidad constitucional de la autorización parlamentaria de que tratamos. Al igual que en la STC 90/1985. el Tribunal, a partir del acentuado carácter finalista de su doctrina sobre el art. 24.1 C.E., recordó la necesidad de indagar, en cada caso, la razón de ser de los recortes, limitaciones o condicionamientos que pueden afectar al derecho del art. 24.1 de la Constitución, en el presente, es preciso analizar el fundamento de la autorización que nos ocupa y su adecuación a las finalidades que determina su existencia.

A tal efecto interesa recordar los criterios del Tribunal sobre la prerrogativa parlamentaria de la inviolabilidad en su STC 243/1988, según la cual: la inviolabilidad es una prerrogativa de carácter sustantivo que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por razón de sus opiniones; comprende las opiniones expresadas por escrito o de palabra en actos parlamentarios propiamente dichos o, por excepción, en actos exteriores que sean reproducción literal de ello y tiene por finalidad y fundamento asegurar la libre formación de la voluntad del órgano legislativo de que se trate (STC 36/1981), a través de la libertad de expresión de los parlamentarios.

Estos rasgos fundamentales pueden fundar la opinión de que basta con la intervención judicial para que la razón de ser de la institución quede cumplida, es decir, que la exclusiva tutela judicial (art. 117.3 C.E.), es instrumento bastante para que los fines de la institución queden satisfechos, para que la libertad de expresión del parlamentario y, por ello, la libre formación de voluntad del órgano legislativo, quede suficientemente garantizada. Corresponde al Juez determinar en cada caso si debe entrar en juego o no la inviolabilidad parlamentaria, es decir, si, en cada caso, es jurídicamente irresponsable por razón de sus opiniones el parlamentario demandado.

Ello presupone que solamente la Sentencia puede afectar a la libre opinión de los parlamentarios. Si la inviolabilidad es una garantía jurídica sustantiva de irresponsabilidad, únicamente la Sentencia que ponga término al proceso civil puede declararlo. Antes, la demanda

debe admitirse y el proceso tramitarse. En ello, según parece, no existe riesgo alguno de afectación de la voluntad del parlamentario y, por tanto, de la Cámara.

Por otra parte, esta concepción de la inviolabilidad presupone también en la interposición de posibles demandas civiles al amparo de la Ley 1/1982 no existen más implicaciones que las estrictamente civiles, que, en ningún supuesto, la interposición tiene o puede connotaciones políticas y, en todo caso, que, si existen, el Juez civil está capacitado y es el órgano adecuado para apreciarlas.

La Abogacía del Estado discrepa de tales criterios y entiende que es precisamente en los aspectos a los que hemos aludido en los que se encuentra el fundamento de la autorización parlamentaria que aquí se cuestiona.

No parecen necesarias demasiadas consideraciones para demostrar que la simple existencia de uno o varios procesos, los riesgos inherentes a los mismos, la afectación de la esfera y tranquilidad jurídica de los demandados y la trascendencia pública que los mismos han de tener como consecuencia de la condición de los interesados, puede ser motivo que afecte a la voluntad de quien los «sufre» como demandado. Se podrá decir que la inviolabilidad garantiza la irresponsabilidad de los representantes parlamentarios y por consiguiente que de ningún modo su voluntad política y la libre expresión de su opinión pueden resultar afectados. Sin embargo, como quiera que la protección que, para los fines antedichos, representa la inviolabilidad queda diferida, de no admitirse la autorización parlamentaria previa al momento de la Sentencia, entiende el Abogado del Estado que sería cerrar los ojos a la realidad el desconocer el posible efecto perturbador que la simple existencia de un proceso puede suponer y por consiguiente la insuficiencia por sí misma y por razones temporales de la tutela judicial para garantizar en la sentencia la inviolabilidad parlamentaria.

En cuanto al servicio de esa prerrogativa, con carácter puramente instrumental y rectamente entendida, la autorización a que se refiere el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982 se presenta, en cambio, como un instrumento eficaz en orden a tal garantía, y un instrumento que, aunque representa una afectación del derecho a la jurisdicción, encuentra un fundamento razonable en las mismas finalidades que justifican la inviolabilidad, resultando así plenamente conforme a la Constitución.

Desde otro punto de vista no cabe olvidar tampoco que, en ocasiones, mediante las demandas civiles amparadas en la Ley Orgánica 1/1982 y dirigidas contra parlamentarios se persiguen o pueden perseguirse finalidades no estrictamente conformes con las que serían propias del tipo de acción ejercitada, finalidades, por ejemplo, estrictamente políticas. En tales casos no resultan, probablemente, los órganos judiciales los más adecuados para apreciar la intencionalidad política de las acciones ejercitadas, las consecuencias o la incidencia política de las mismas. Ese juicio se adecua más propiamente a la naturaleza de la Cámara parlamentaria a la que pertenece el demandado, quien, según entendemos, es la indicada para realizar esa valoración estrictamente política de la acción ejercitada, a la cual deben ser ajenos los Jueces y Tribunales pese a que de no admitir lo que aquí se propugna, no cabría otra alternativa.

Por consiguiente entiende el Abogado del Estado que existen razones suficientes para avalar la plena conformidad constitucional de la autorización parlamentaria que en este proceso se discute. Cosa distinta, naturalmente, es que de ella se haga en cada caso un uso ajustado a las finalidades que justifican la institución de la que es instrumento. Ese, sin embargo, es un problema de caso concreto que desde esa perspectiva debe examinarse en el futuro, de igual modo que lo ha sido en el asunto a que puso término la STC 243/1988.

4. El Fiscal General del Estado interesó Sentencia declarando la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, por ser contraria a los arts. 24.1 y 71 de la Constitución, fundamentando esta petición en las alegaciones siguientes.

Lo primero que se constata al estudiar el texto de la Ley Orgánica 3/1985, como del Acuerdo del Senado, es la confusión existente entre las instituciones de la inviolabilidad e inmunidad parlamentarias: no queda claro, ni en el texto legal que se aplica, ni en la Resolución del Pleno del Senado, si se están refiriendo a un supuesto de inviolabilidad, como parece inferirse de su texto, o hacen referencia a un caso de inmunidad, como sería lógico deducir de la mera existencia de un suplicatorio.

La inviolabilidad protege a los parlamentarios de cualquier tipo de consecuencias que pudieran derivarse de las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones. Se trata de una prerrogativa de carácter sustantivo, no meramente procesal, y no tiene limitación temporal alguna: las opiniones cubiertas por la inviolabilidad quedan a salvo de cualquier medida que contra su autor pudiera adoptarse, incluso después de finalizado su mandato representativo. Su única limitación es de carácter objetivo: cubre exclusivamente las opiniones manifestadas por los parlamentarios «en el ejercicio de sus funciones». Respecto a ella no cabe hablar de suplicatorio: la presencia de la inviolabilidad excluye cualquier posibilidad de autorización –ni siquiera por las propias Cámaras– de medidas que, en definitiva, atentarían contra la libertad de opinión y voto que es esencial a la función parlamentaria.

Ahora bien, la Ley Orgánica 3/1985 viene a añadir al texto original del art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982 («No se apreciará la existencia de intromisión ilegítima en el ámbito protegido cuando estuviere expresamente autorizada por ley o cuando el titular del derecho hubiera otorgado al efecto su consentimiento expreso») el siguiente párrafo: «o, por imperativo del art. 71 de la Constitución, cuando se trate de opiniones manifestadas por Diputados y Senadores en el ejercicio de sus funciones. Iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado.

La previa autorización será tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios.»

La ley que aquí se cuestiona es un vivo ejemplo de contradicción entre sus términos. Si al referirse a opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones parlamentarias parece moverse dentro del estricto campo de la inviolabilidad, al permitir autorización para proceder judicialmente contra su autor mediante la concesión del suplicatorio, evidencia que se está

refiriendo a un supuesto de inmunidad parlamentaria. Máxime cuando, a renglón seguido, obliga a paralizar el proceso civil nada más iniciado, siempre que el demandado ostente la condición de Diputado o de Senador, sin referencia ninguna, en este aspecto, a que la demanda se refiera a hechos ejecutados en el ejercicio de sus funciones.

Si se acude a la Exposición de Motivos de la Ley se encuentra la siguiente afirmación: «Tales garantías (inviolabilidad e inmunidad) pueden resultar afectadas por lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1982, cuando los Diputados o Senadores expresen opiniones que están estrechamente conectadas con sus funciones parlamentarias, pero no se produzcan dentro de las sedes de las Cámaras, y a las que no alcanzaría el principio de inviolabilidad ya referido. Al amparo de esta Ley, los parlamentarios podrían verse constantemente amenazados por la iniciación de procesos civiles que menoscabasen su necesaria libertad para el ejercicio de sus funciones.»

La interpretación literal de la Exposición de Motivos nos lleva, indudablemente, al campo de la inmunidad, pero el propio texto de la Ley, al reproducir el tenor literal del art. 71.1 de la Constitución, que define la inviolabilidad, siembra la confusión. A no ser que el legislador haya pretendido introducir ex novo un sistema de control absoluto por las Cámaras tanto de la inviolabilidad (lo que carece de todo precedente) como la inmunidad, a través del suplicatorio.

Si a ello se añade que el transcrito texto de la resolución del Senado se refiere exclusivamente a la inviolabilidad del Senador demandado, sin hablar para nada de inmunidad, la confusión alcanza grados de paradoja.

No obstante, la cuestión es clara: el suplicatorio es una institución tan sólo para supuestos de inmunidad parlamentaria, y así lo afirma, sin lugar a dudas, STC 243/1988. Ahora bien, tal institución supone una excepción al derecho a la tutela judicial efectiva, y como tal, sólo en la Constitución podrá hallarse la razón jurídica de una restricción semejante. Es obligado, por tanto, acudir a las previsiones del art. 71 del Texto constitucional. Tal precepto evidencia que está pensado exclusivamente para supuestos procesales penales. Así se deduce de la STC 90/1985, en la que se señalan:

«La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede ser 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.»

Esas dos intencionalidades son indispensables para el recto uso de la facultad de denegar el suplicatorio. «La alteración de la composición de las Cámaras», que sin duda hace referencia al hecho de que la condena a pena privativa de libertad, mientras dure, constituye una causa de

ineligibilidad, que si es sobrevenida se convierte en causa automática de cese en el cargo de Senador: art. 18 d) del Reglamento del Senado, en relación con el 6.2 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y así lo reconoce la STC 45/1983.

Desde este punto de vista, no se comprende cómo una demanda civil, que en el peor de los casos puede dar lugar a una condena de indemnización pecuniaria y al resto de las medidas que el Juez acuerde para satisfacer el derecho vulnerado, puede «alterar la composición de la Cámara».

Y tampoco es imaginable un supuesto de «perturbación del funcionamiento de la Cámara», por el hecho de que se siga un procedimiento civil a uno de sus miembros, por hechos que, además, y como ha quedado demostrado, no están efectuados en el desempeño de sus funciones de Senador.

La conclusión que de lo expuesto extrae la STC 243/1988, es clara, y viene a esclarecer prácticamente el problema aquí planteado: «Se sigue de ello que la "previa autorización" que requiere el art. 71 de la Constitución para inculpar o procesar a Diputados o Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada pueden afectar a su libertad personal y, en consecuencia, que la extensión al ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima». Existe, pues, una doctrina general, aplicable no sólo al caso de autos entonces resuelto, sino extensivo a todos los supuestos posibles de exigencia de suplicatorio para la tramitación de procesos no penales, por lo que debe concluirse que la modificación introducida por la Ley orgánica 3/1985, en el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, es inconstitucional, por ser contraria al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.t en relación con el 71 de la Constitución.

5. Por providencia de 16 de enero se señaló para deliberación y fallo el día 18 de enero de 1990.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver si el último inciso del párrafo primero del art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, introducido por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, en cuanto dispone que «iniciado un proceso civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado», es inconstitucional por vulnerar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que reconoce el art. 24.1 de la Constitución.

El origen de esta cuestión de inconstitucionalidad, elevada al Pleno del Tribunal por la Sentencia de la Sala Primera, núm. 243/1988, de 19 de diciembre, hace conveniente que, dejando a un lado los aspectos concretos contemplados por la misma en el recurso de amparo en el que se pronunció, resolvamos la cuestión teniendo presente la doctrina que en ella se mantiene, reiterada en la STC 186/1989, dictada por la Sala Segunda, y, en este punto, no resulta inoportuno adelantar que el Tribunal en Pleno acepta sustancialmente dicha doctrina, pasando a reproducirla en lo que aquí interesa para, a continuación, abordar la oposición del Abogado del

Estado a que se le atribuya a la misma, –que en esencia, también acepta– un alcance general que conduzca a la declaración de inconstitucionalidad de la norma legal cuestionada.

2. El derecho a la tutela judicial efectiva garantiza a todas las personas el acceso a los procesos legalmente establecidos y a obtener, dentro de ello, una resolución motivada sobre el fondo de la pretensión ejercitada, siempre y cuando la prestación jurisdiccional se reclame cumpliendo los requisitos y presupuestos procesales a los que la Ley, con generalidad y justificación razonable, condicione la viabilidad procesal de la pretensión.

Es incuestionable que el requisito de la previa autorización parlamentaria que la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, introduce en el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, constituye una grave y excepcional limitación del derecho a acceder al proceso que esta Ley regula, puesto que lo hace depender, no ya del cumplimiento por parte del demandante de un presupuesto procesal que venga exigido en condiciones de generalidad, sino de la decisión de un órgano no jurisdiccional que recae sobre la procedencia de un privilegio establecido en protección de un determinado grupo de personas y, siendo que sólo son admisibles los obstáculos y limitaciones del derecho a la tutela judicial que se manifiesten justificados y proporcionados en atención a la finalidad que persiguen, el problema que aquí se plantea se reduce a indagar cuál es la finalidad de la referida autorización previa y, una vez establecida, enjuiciar su razonabilidad y proporcionalidad.

3. No es necesario esfuerzo alguno para identificar la finalidad a que responde el requisito de procedibilidad introducido por la Ley Orgánica 3/1985, puesto que es el mismo legislador el que, en el preámbulo de la Ley, explica que la autorización parlamentaria previa tiene por objeto proteger a los Diputados y Senadores de la constante amenaza de demandas civiles a que pueden verse sometidos a consecuencia de las opiniones que expresen en estrecha conexión con sus funciones parlamentarias, que no se produzcan dentro de las sedes de las Cámaras «y a las que no alcanzaría el principio de la inviolabilidad».

Sería suficiente centrar nuestra atención en esta última frase para obtener, sin más razonamiento, la inconstitucionalidad de esa exigencia de autorización previa, pues en ella se pone de manifiesto que el legislador, de manera consciente, amplía, más allá de los límites establecidos en la Constitución, el privilegio excepcional de la inviolabilidad que consagra en su art. 71, al que se remite, puesto que reconoce expresamente que la finalidad del requisito procesal es la de extender la inviolabilidad a supuestos excluidos por la Constitución del ámbito de esta garantía y, además, lo hace aplicando a la misma el instrumento de la autorización parlamentaria o suplicatorio, que nuestra Norma suprema sólo permite utilizar como garantía de la inmunidad y que es, por ello y según veremos, incompatible con la naturaleza y alcance de la inviolabilidad.

Sin embargo, esa conclusión de inconstitucionalidad que, prima facie, se deriva de la referida frase, bien merece una más desarrollada fundamentación y, en este punto, es obligado acudir a la doctrina que, al respecto, establecen las citadas SSTC 243/1988 y i 86/1989, que a su vez es

continuación de la declarada en las SSTC 36/1981, 51/1985, 90/1985, así como en los AATC 147/1982 y 526/1986.

Siguiendo a la Sentencia origen de esta cuestión, debemos partir de las siguientes consideraciones generales:

A) La inviolabilidad e inmunidad parlamentarias son dos prerrogativas, que, teniendo distinto contenido y finalidad específica, encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias. Al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejados de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que sólo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución –ATC 526/1986– y que, en la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental citado, sólo consienten una interpretación estricta –STC 5i/1985–, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin que responden, debiendo rechazarse, en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley.

B) El objetivo común a ambas prerrogativas no impide que sean instituciones distintas con características propias.

La inviolabilidad es un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las actuaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos parlamentarios exteriores a la vida de las Cámaras siendo finalidad específica del privilegio asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan.

La inmunidad, en cambio, es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento (STC 90/1985). Al servicio de este objetivo se establece la autorización del órgano parlamentario para proceder contra sus miembros, que es un instrumento propio y característico de la inmunidad, cuyo campo de actuación, por su finalidad, se limita al proceso penal, una vez desaparecida de nuestro ordenamiento jurídico la prisión por deudas y la privación de libertad derivada de actos administrativos.

4. Las precedentes consideraciones generales conducen, conforme razona la referida Sentencia, a que, por disposición del art. 71 de la Constitución, la única prerrogativa parlamentaria que puede justificar la suspensión y archivo de las actuaciones judiciales es la de la inmunidad, pues

únicamente es esta institución la que constitucionalmente permite la exigencia de dicho presupuesto procesal. Sin embargo, la inmunidad parlamentaria se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario, pues el sentido propio de las palabras empleadas por el art. 71 de la Constitución y la razón misma de la institución excluyen, con absoluta claridad, que su protección se extienda a procesos que no sean penales; es decir, que no entrañen la eventualidad de que sean utilizados con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o alterar su composición, mediante la posible privación de la libertad del parlamentario.

Se sigue de ello que la «previa autorización» que requiere el art. 71 de la Constitución para inculpar o procesar a Diputados o Senadores no puede exigirse para la admisión, tramitación y resolución de demandas civiles que en nada pueden afectar a su libertad personal y, en consecuencia, que la extensión del ámbito civil de dicha garantía procesal resulta constitucionalmente ilegítima; sin que, por otro lado, esta ilegitimidad pueda eludirse, según se deja dicho, acudiendo al procedimiento de trasladar el requisito excepcional de la previa autorización parlamentaria al ámbito de la inviolabilidad, pues semejante desnaturalización de este privilegio no viene consentido por la Constitución; ya que, según se deja dicho, la inviolabilidad es una garantía sustantiva que, en cuanto excluye la responsabilidad jurídica de Diputados y Senadores por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su función parlamentaria, no requiere la interposición de una autorización previa, que, al carecer de expresa consagración constitucional, solamente podría introducirse a través de una especie de vía analógica que no consiente la interpretación estricta que merecen todas las prerrogativas, las cuales, de acuerdo con lo razonado, no suministran fundamento constitucional para condicionar o impedir la prestación de la función jurisdiccional con autorizaciones previas para proceder en el orden civil contra parlamentarios.

5. Los evidentes términos de generalidad y abstracción en que viene formulada la doctrina expuesta convierten en inocua la línea de defensa elegida por el Abogado del Estado, que, aceptándola implícitamente, intenta reducir su aplicación al supuesto concreto en relación con el cual se pronunció, aduciendo que la declaración de inconstitucionalidad de la Norma legal cuestionada requiere indagar, más allá de ese caso concreto, la naturaleza y finalidad de la prerrogativa y determinar si, en función de ellas, existen razones que permitan avalar su legitimidad constitucional, las cuales encuentra en la insuficiencia de la inviolabilidad, pues, al quedar diferida su eficacia al momento de dictarse sentencia, no protege a los parlamentarios del posible efecto perturbador que la simple existencia del proceso puede suponer.

Las razones de tipo general y abstracto que reclama el Abogado del Estado son precisamente las que se han dejado ya expuestas, pero ello no es obstáculo para que reiteremos aquí que siendo cierto que los parlamentarios –al igual que todas aquellas personas que intervienen en las contiendas políticas, o sean profesionales de la información o se dediquen a actividades en las que frecuentemente expresan opiniones o emiten informaciones con trascendencia pública que pueden afectar al honor, intimidad o imagen de otros ciudadanos– están expuestos al riesgo de tener que soportar demandas civiles por parte de las personas que consideren que las opiniones manifestadas por aquéllos entrañan intromisiones ilegítimas en sus referidos derechos

fundamentales, pero ello no constituye justificación razonable y proporcionada para establecer, en el orden procesal civil, un requisito en protección de los Diputados y Senadores que, en manifiesta contradicción con lo dispuesto en el art. 71 de la Constitución, pueda impedir el ejercicio del derecho a la tutela judicial, acudiendo al procedimiento de sustituir el privilegio de la inviolabilidad –garantía de naturaleza sustantiva que despliega su eficacia dentro del proceso, impidiendo a los Jueces y Tribunales, cuando así corresponda, la obligación de tener presente en sus Sentencias la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones que expresen en el ejercicio de sus funciones parlamentarias– por una exorbitante prerrogativa que traslada, más allá de las previsiones constitucionales, la disponibilidad del proceso a un órgano no judicial y, con ello, la de la potestad jurisdiccional de controlar, sin injerencias extrañas, el uso que los parlamentarios hagan de su libertad de expresión y la aplicación al mismo de la garantía de la inviolabilidad.

En resumen, se introduce por el legislador ordinario, a través de una norma extensiva del art. 71 de la Constitución, una autorización previa que dicho precepto constitucional sólo consiente en los procesos penales, creándose así una institución híbrida, compuesta a partir de elementos conceptuales de la inviolabilidad a los que se añade un instrumento autorizatorio, propio y exclusivo de la inmunidad, que carece de encaje constitucional y conlleva una irrazonable y desproporcionada limitación del derecho a la tutela judicial en cuanto impide el ejercicio independiente de la jurisdicción y, por tanto, resulta desprovista de la debida justificación, tanto desde de la perspectiva del art. 71 de la Constitución como desde la que corresponde al art. 24.1 de la misma.

Obviamente, la inconstitucionalidad de la autorización previa, introducida por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, en el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, arrastra, y así debe declararse en aplicación del art. 39.1 de la LOTC, la de toda la modificación normativa operada por aquella Ley, puesto que la frase que antecede al inciso final del párrafo primero del citado art. 2.2, además de ser inútil repetición de lo dispuesto en el art. 71 de la Constitución, funciona como mero antecedente de dicho inciso final y el párrafo segundo es simple consecuencia del mismo.

Fallo

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

Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad, y, en su virtud:

Declarar inconstitucional y, por consiguiente, nula la adición al art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, realizada por la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, en la que se dispone: «o por imperativo del art. 71 de la Constitución, cuando se trate de opiniones manifestadas por Diputados o Senadores en el ejercicio de sus funciones. Iniciado un proceso

civil en aplicación de la presente Ley, no podrá seguirse contra un Diputado o Senador sin la previa autorización del Congreso de los Diputados o del Senado. La previa autorización será tramitada por el procedimiento previsto para los suplicatorios.»

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de mil novecientos noventa.