

# Tribunal Constitucional

(Sala Primera) Sentencia num. 129/2001 de 4 junio

[RTC\2001\129](#)



**ACCION PENAL:** Acción popular: titulares: interpretación del término «ciudadanos»: es concepto atinente en exclusiva a las personas privadas, sean físicas o jurídicas: no permite su asimilación a los órganos de poder de la comunidad política: no reconocimiento al Gobierno Vasco para interponer querrela en delito contra calumnia a la Policía Autónoma Vasca. Jurisdicción y proceso penal: delito de calumnias contra la policía autónoma vasca: acusador particular: negación al Gobierno Vasco de legitimación para defender el interés público representado por el principio de autoridad: defensa del honor de la Ertzaintza: defensa del interés público por el Ministerio Fiscal: vulneración inexistente del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales. Voto particular: formulado por el magistrado don Manuel Jiménez de Parga

**Jurisdicción:** Constitucional

Recurso de Amparo 799/1998

**Ponente:** Don Pablo Manuel Cachón Villar

Recurso de amparo promovido contra Auto de la Audiencia Provincial (Sección Tercera) de San Sebastián, de 29-12-1997, que declaró inadmisibles por falta de legitimación el recurso de apelación interpuesto contra el Auto del Juzgado de Instrucción núm. 5 de dicha capital, de 12-3-1997, que había confirmado el de 22-1-1997 dictado por el mismo Juzgado, que había acordado el sobreseimiento provisional de diligencias previas seguidas por delito de calumnias contra la Policía Autónoma Vasca. Vulneración del derecho fundamental a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales: inexistencia: **denegación de amparo** .

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 799/1998, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Procurador de los Tribunales don Pedro R. R. y asistido por la Letrada doña Olga L. R., contra el Auto de 29 de diciembre de 1997, de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de San Sebastián, que declaró inadmisibles por falta de legitimación el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de 12 de marzo de 1997 del Juzgado de Instrucción núm. 5 de dicha capital, que había confirmado el de 22 de enero de 1997, dictado por el mismo Juzgado, el cual había acordado el sobreseimiento provisional de las diligencias previas núm. 2506/1996. Ha sido parte don Aitor I. U., representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel D. A. y asistido por el Letrado don

José María E. S. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. Antecedentes

### I. ANTECEDENTES

1

Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 24 de febrero de 1998, don Pedro R. R., Procurador de los Tribunales, en nombre y representación del Gobierno Vasco, interpuso recurso de amparo contra el Auto de fecha 29 de diciembre de 1997, de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de San Sebastián, que declaró inadmisibles por falta de legitimación el recurso de apelación (rollo núm. 3078/1997) interpuesto por aquél contra el Auto de 12 de marzo de 1997, dictado por el Juzgado de Instrucción núm. 5 de dicha capital, que había confirmado el de 22 de enero de 1997 del mismo Juzgado, el cual había acordado el sobreseimiento provisional de las diligencias previas núm. 2506/1996.

2

Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 18 de julio de 1996 el Procurador de los Tribunales don José Luis T. G. formuló, en nombre y representación del Gobierno Vasco, querrela criminal contra don Aitor I. U., como autor de un delito de calumnias contra la Policía Autónoma Vasca tipificado en el art. 453 del [Código Penal de 1973 \(RCL 1973, 2255 y NDL 5670\)](#), en relación con los arts. 454, 463 y 467.3 del mencionado texto legal, actualmente previsto en los arts. 205, 206 y 505 del Código Penal vigente, aprobado por [Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre \(RCL 1995, 3170 y RCL 1996, 777\)](#). Se decía en el escrito de querrela, tras expresar la identidad del querrellado, que ello había de entenderse «sin perjuicio de que, de las diligencias que se practiquen en trámite de instrucción, se pudiera asimismo desprender la responsabilidad en los hechos de cualesquiera otras personas intervinientes». Dicha querrela fue consecuencia de las declaraciones efectuadas públicamente por el señor I., recogidas en diversos diarios, en las que, en su calidad de Letrado de un detenido por presunta pertenencia a banda armada, relataba las manifestaciones que le fueron hechas por éste sobre las torturas y malos tratos físicos y psíquicos que decía haber padecido durante su detención en dependencias de dicha Policía Autónoma.

b) Incoadas diligencias previas (núm. 2506/1996) por el Juzgado de Instrucción núm. 5 de San Sebastián, y practicadas las actuaciones interesadas en el escrito de querrela, el Juzgado, mediante Auto de fecha 22 de enero de 1997, acordó el sobreseimiento provisional de las actuaciones, fundamentando dicha decisión en el hecho de que la querrela se había dirigido contra quien no había sido el autor de los hechos supuestamente constitutivos del delito de calumnia. Se decía, al efecto, en el razonamiento jurídico segundo de dicho Auto que «por lo expuesto procede la aplicación del art. 789.5, al entender que el autor de los hechos denunciados no es el querrellado, procediendo al sobreseimiento provisional de las actuaciones, hasta tanto en cuanto la presente querrela no se dirija contra el sujeto activo que corresponda».

La representación del Gobierno Vasco interpuso recurso de reforma contra dicho Auto, recurso al que se opuso el querrellado y que fue desestimado por Auto de 12 de marzo de 1997, en cuyo único razonamiento jurídico «se dan por reproducidos los fundamentos jurídicos del auto que se recurre».

c) Notificado este último Auto, la representación procesal del Gobierno Vasco interpuso recurso de apelación contra el mismo, que fue resuelto por el Auto ahora recurrido en amparo, de fecha 29 de diciembre de 1997, dictado por la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de San Sebastián, que, según el tenor de su parte dispositiva, declara «inadmisible, por falta de legitimación, el Recurso de Apelación interpuesto por el Gobierno Vasco contra la resolución de fecha 22 de enero de 1997, del Juzgado de Instrucción núm. 5 de los de esta Ciudad, con declaración de oficio de las costas de esta alzada».

En dicho Auto (razonamiento jurídico tercero) la Sala dice que «el legislador ha conferido a los

delitos de calumnias e injurias cometidos contra la Autoridad Pública, corporaciones o clases determinadas del Estado, el carácter de delitos públicos (arts. 467-3 del CP de 1973 y 215 del Código Penal de 1995)», y que «en estas infracciones la norma protege no el honor de una persona individual o colectiva, sino el interés público representado por el principio de autoridad». De ello deduce que «no cabe en este tipo de infracciones considerar que la Administración resulta directamente perjudicada y, por ende, carece de legitimación para ejercitar la acción particular». Asimismo, la resolución judicial añade a continuación que «la acción popular no puede ser ejercitada por el Estado, ya que la [Constitución Española \( RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875\)](#) (art. 125) y la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 101) [en realidad, Ley de Enjuiciamiento Criminal] se la reconocen única y exclusivamente a los “ciudadanos”», refiriéndose a continuación al [Estatuto de Autonomía del País Vasco \( RCL 1979, 3028 y ApNDL 10500; LPV 1980, 10\)](#), indicando que el art. 29 establece que «el Gobierno Vasco es el órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco». A continuación afirma el órgano judicial que «consecuencia de los razonamientos anteriores será que la Administración no está legitimada para actuar como acusador popular o particular en las presentes diligencias». Por último, se dice asimismo en el expresado razonamiento jurídico, en su último párrafo, que «deberá entenderse, en una interpretación «pro damnato», que la querrela de la Administración constituía una simple denuncia, aunque suficiente a los efectos del cumplimiento del requisito de procedibilidad».

En la fundamentación del Auto (razonamiento jurídico cuarto) se señala que «el Ministerio Fiscal se aquietó con el Auto de Sobreseimiento de 22 de enero de 1997, pues se opuso al recurso de reforma formulado por el Gobierno Vasco, interesando la confirmación de aquél; y que el entonces querrelado también se aquietó con dicho Auto, al oponerse al citado recurso».

3

El Gobierno Vasco, con la representación procesal indicada, formula recurso de amparo contra este Auto de la Audiencia Provincial, de 29 de diciembre de 1997. Se dice, al efecto, en la demanda de amparo que dicho Auto infringe el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, al apreciar su ausencia de legitimación para ejercer tanto la acusación particular como la acusación popular en el supuesto de un presunto delito de calumnias contra la Policía Autónoma Vasca. Según la demanda de amparo, con independencia del interés público que puede existir en la persecución de tal delito y cuya protección corresponde al Ministerio Fiscal, el Gobierno Vasco ostenta, de acuerdo con el art. 17 del Estatuto de Autonomía y otras disposiciones legales sobre la materia, la responsabilidad y representación de la Policía Autónoma Vasca, correspondiéndole por consiguiente la facultad de ejercitar la acusación particular en cuanto perjudicado por la infracción penal. Por otra parte, la amplia interpretación que este Tribunal Constitucional ha efectuado del término «ciudadanos» en relación con la acción popular contemplada en el art. 125 CE, reconociendo legitimación para su ejercicio tanto a las personas físicas como a las jurídicas en general ( [SSTC 241/1992 \[ RTC 1992, 241\]](#) , [34/1994 \[ RTC 1994, 34\]](#) ), impide mantener una distinción como la efectuada en el Auto impugnado en orden al diverso carácter de la persona jurídica, según lo sea de derecho privado o de derecho público. Además, la finalidad de la acción popular en el presente supuesto no difiere del objetivo que cualquier otra persona jurídica intentase perseguir mediante su ejercicio, ya que el interés legítimo cuya defensa se pretende a través de dicha acción en modo alguno hace referencia a las potestades públicas del Gobierno Vasco. En consecuencia, la falta de legitimación apreciada ha ocasionado la indefensión de éste, impidiendo que el órgano judicial entrara a conocer sobre el fondo del recurso de apelación en su momento formulado.

4

Mediante providencia de 18 de mayo de 1998 la Sección Primera acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 [LOTC \( RCL 1979, 2383 y ApNDL 13575\)](#), conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo para que alegasen lo que estimaren pertinente en relación con la posible existencia del motivo de inadmisión consistente en la carencia manifiesta de contenido de la demanda que justificase una decisión sobre el fondo por parte de este Tribunal [art. 50.1 c) LOTC]. Evacuado el referido trámite por ambas partes, que interesaron la admisión del recurso de amparo, por providencia de 15 de junio siguiente la Sección acordó dicha admisión a trámite sin

perjuicio de lo que resultare de los antecedentes, requiriendo atentamente, conforme a lo establecido en el art. 51 LOTC, a la Audiencia Provincial y al Juzgado de Instrucción núm. 5 de San Sebastián para que, en el plazo de diez días, remitiesen, respectivamente, testimonio del rollo de apelación núm. 3078/1997 y de las diligencias previas núm. 2506/1996, interesando al propio tiempo el emplazamiento de quienes habían sido parte en el procedimiento, con excepción del recurrente en amparo, ya personado, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional, con traslado a dichos efectos de la copia de la demanda presentada.

5

El 7 de julio de 1998 tuvo entrada en la sede de este Tribunal escrito del Procurador de los Tribunales don José Manuel D. A., en representación de don Aitor I. U., acreditada mediante el correspondiente poder, solicitando que se le tuviera por comparecido en tiempo y forma en el recurso. Mediante providencia de 20 de julio del mismo año la Sección acordó tener por remitido testimonio de las actuaciones solicitadas así como del anterior escrito, teniendo por personado y parte al citado Procurador en la representación indicada. Igualmente, y en virtud de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, la Sección acordó dar vista de todas las actuaciones del presente recurso de amparo, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a los Procuradores de las partes personadas para que pudiesen presentar las alegaciones que a su derecho convinieren.

6

El 10 de septiembre de 1998 formuló sus alegaciones el representante del Gobierno Vasco, ratificándose íntegramente en todas y cada una de las anteriormente realizadas tanto en el escrito de interposición de recurso como en el de evacuación del trámite previsto en el art. 50.3 LOTC.

7

En igual fecha formuló también sus alegaciones la representación procesal de don Aitor I. U. Se dice, en el correspondiente escrito, que el recurrente pretende que este Tribunal reconsidere si la apreciación de falta de legitimación realizada por la Audiencia Provincial ha sido o no acorde a Derecho. Sostiene dicha parte que, partiendo de la doctrina constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, ninguna vulneración se aprecia del mencionado derecho por parte del órgano judicial, ya que éste razonó y fundamentó debidamente la inadmisión del recurso, y que por ello debe denegarse el amparo pretendido. En cualquier caso, y de entrarse a analizar en sede de amparo la concurrencia o no de la mencionada falta de legitimación del Gobierno Vasco para recurrir, la conclusión a la que habrá de llegarse es, según el compareciente, la misma que la alcanzada por la Audiencia Provincial, cuyos razonamientos se dan por reproducidos.

8

El 22 de septiembre de 1998 fue registrado el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras recordar la doctrina constitucional existente al respecto y efectuar un extenso análisis de las normas penales –sustantivas y procesales– aplicables al caso, entiende el Ministerio Fiscal que el argumento ofrecido por la Audiencia Provincial para inadmitir el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Vasco contra el sobreseimiento provisional de la querrela parte de dos premisas contradictorias. Así, por un lado, según señala el Ministerio Fiscal, el órgano judicial considera los hechos imputados un delito público, negando al Gobierno Vasco la facultad de ejercitar tanto la acción particular, al no considerarle como perjudicado, como la acción popular, dada su condición de órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco. Ahora bien, por otro lado, considera igualmente tales hechos un delito semipúblico, respecto del cual el Gobierno Vasco sí tiene la facultad de cumplir el presupuesto procesal de la denuncia previa, que obviamente sólo posee el agraviado. Pero como desde la anterior perspectiva –la consideración del delito como público– carece de acción, la Sala inadmite el recurso. Para el Ministerio Fiscal, esta doble y ostensible contradicción en que incurre la Audiencia Provincial –al considerar la infracción como pública y semipública simultáneamente, y al recurrente como agraviado o sujeto pasivo y no perjudicado, también simultáneamente, en el propio razonamiento jurídico del Auto– determina la incongruencia interna de dicha resolución, vulnerando el derecho a obtener una resolución motivada y razonada, dado que la misma se vincula directamente a la «ratio decidendi». Por todo ello,

concluye su escrito solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia «otorgando el amparo» y «anulando el auto impugnado, para que se dicte otro depurando las contradicciones existentes en el mismo».

9

Por providencia de fecha 23 de noviembre de 2000, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año, día en el que se inició el trámite que ha terminado en el día de la fecha.

## II. Fundamentos jurídicos

### II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1

El presente recurso de amparo se formula por el Gobierno Vasco contra el Auto de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de San Sebastián, de fecha 29 de diciembre de 1997, dictado en rollo de apelación dimanante de diligencias previas núm. 2506/1996 seguidas en el Juzgado de Instrucción núm. 5 de San Sebastián. El expresado Auto inadmitió el recurso de apelación formulado contra los Autos dictados por dicho Juzgado en fechas 22 de enero y 12 de marzo de 1997, el primero de los cuales –confirmado por el segundo– había acordado el sobreseimiento provisional de las mencionadas diligencias previas, las cuales se habían seguido como consecuencia de la querella formalizada en su momento por el Gobierno Vasco por un presunto delito de calumnias, en virtud de diversas manifestaciones hechas por la persona querellada y recogidas en la prensa, en relación con la actuación de la policía autonómica vasca. A juicio de la Audiencia, según se razona en el Auto ahora impugnado, el Gobierno Vasco no se encontraba legitimado ni para actuar como acusación particular, al no haber resultado directamente perjudicado por los hechos denunciados, ni tampoco como acusación popular, en cuanto se trata de acción reservada exclusivamente a los ciudadanos.

El órgano recurrente imputa al mencionado Auto la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 [CE \[ RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875 \]](#)), en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción. En el proceso constitucional compareció la representación procesal del querellado, que solicitó la desestimación del amparo al considerar que el Auto había razonado jurídicamente su decisión de manera correcta. Por su parte, el Ministerio Fiscal, entendiéndolo que el Auto recurrido en amparo incurre en contradicción, atribuyendo al mismo tiempo –a lo largo de su razonamiento– naturaleza pública y semipública al delito imputado en la querella, solicita el otorgamiento del amparo, con anulación del Auto impugnado «para que se dicte otro depurando las contradicciones existentes en el mismo».

2

**Es doctrina de este Tribunal que «quien ejercita la acción en forma de querella no tiene, en el marco del art. 24.1 de la Constitución, un derecho incondicionado a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, sino sólo a un pronunciamiento motivado del Juez en la fase instructora sobre la calificación jurídica que le merecen los hechos, expresando, en su caso, las razones por las que inadmite su tramitación»** ( [SSTC 148/1987, de 28 de septiembre \[ RTC 1987, 148 \]](#), F. 2; [238/1988, de 13 de diciembre \[ RTC 1988, 238 \]](#), F. 2; [297/1994, de 14 de noviembre \[ RTC 1994, 297 \]](#), F. 6; [AATC 458/1988, de 18 de abril \[ RTC 1988, 458 AUTO \]](#), F. 1 y [348/1992, de 19 de noviembre \[ RTC 1992, 348 AUTO \]](#), F. 4). Así pues, «dicha resolución de inadmisión o desestimación de la querella no es contraria al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, siempre que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 313 LECrim, el órgano judicial entienda razonadamente que la conducta o los hechos imputados carecen de ilicitud penal, lo que no obsta, sin embargo, para que al mismo tiempo se reconozca como facultad integrante del citado derecho fundamental un «ius ut procedatur», en virtud del cual, cuando la resolución judicial no excluya «ab initio» en los hechos denunciados las notas caracterizadoras de lo delictivo, deben practicarse las actuaciones necesarias de investigación, acordadas en el seno del procedimiento penal que legalmente corresponda, de sumario, diligencias previas o preparatorias, con la consecuencia de que la crisis de aquél o su terminación anticipada, sin apertura de la fase de plenario, sólo cabe por las razones legalmente previstas de sobreseimiento libre o provisional» ( [STC](#)

[148/1987 \[ RTC 1987, 148\]](#) , con cita de la [STC 108/1983, de 29 de noviembre \[ RTC 1983, 108\]](#) ; también [SSTC 111/1995, de 4 de julio \( RTC 1995, 111\)](#) , F. 3; [138/1997, de 22 de julio \( RTC 1997, 138\)](#) , F. 5; [ATC 308/1997, de 24 de septiembre \[ RTC 1997, 308 AUTO\]](#) , F. 3).

**En el presente caso, el razonamiento empleado por la Audiencia Provincial de San Sebastián para acordar la inadmisión de la querrela no se basa, sin embargo, en la ausencia de indicios delictivos en los hechos denunciados . Por contra, tal decisión la fundamenta el órgano judicial en la falta de legitimación del órgano querellante, el cual, dada su condición de órgano colegiado que ostenta las funciones ejecutivas y administrativas del País Vasco, no está capacitado, según se dice en el Auto recurrido en amparo, ni para personarse como acusación particular, al no poder ser considerado directamente perjudicado por las imputaciones presuntamente calumniosas vertidas contra la policía autonómica vasca, ni para instar la acción popular , reservada exclusivamente, según lo dispuesto en los arts. 125 CE y 101 LECrim, a los ciudadanos.**

3

En relación con lo expuesto y con el tema ahora debatido, conviene recordar lo afirmado ya por este Tribunal en la [STC 64/1988, de 12 de abril \( RTC 1988, 64\)](#) . Decíamos entonces que «es indiscutible que, en línea de principio, los derechos fundamentales y las libertades públicas son derechos individuales que tienen al individuo por sujeto activo y al Estado por sujeto pasivo en la medida en que tienden a reconocer y proteger ámbitos de libertades o prestaciones que los poderes públicos deben otorgar o facilitar a aquéllos» (F. 1). Y ello, como puntualizamos con posterioridad respecto de los entes de Derecho público con personalidad jurídica, porque «no pueden desconocerse las importantes dificultades que existen para reconocer la titularidad de derechos fundamentales a tales entidades, pues la noción misma de derecho fundamental que está en la base del art. 10 CE resulta poco compatible con entes de naturaleza pública» ( [SSTC 91/1995, de 19 de junio \[ RTC 1995, 91\]](#) , F. 2). En consecuencia, «lo que con carácter general es predicable de las posiciones subjetivas de los particulares, no puede serlo, con igual alcance y sin más matización, de las que tengan los poderes públicos, frente a los que, principalmente, se alza la garantía constitucional» ( [SSTC 197/1988, de 24 de octubre \[ RTC 1988, 197\]](#) , F. 4; [129/1995, de 11 de septiembre \[ RTC 1995, 129\]](#) , F. 7).

Con todo, este Tribunal no tuvo reparo alguno en afirmar en la citada [STC 64/1988 \( RTC 1988, 64\)](#) que, «por lo que se refiere al derecho establecido en el art. 24.1 de la Constitución como derecho a la prestación de actividad jurisdiccional de los órganos del Poder Judicial del Estado, ha de considerarse que tal derecho corresponde a las personas físicas y a las personas jurídicas, entre estas últimas, tanto a las de Derecho privado como a las de Derecho público, en la medida en que la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales tiene por objeto los derechos e intereses legítimos que les corresponden» (F. 1). No obstante, en línea con lo anteriormente expuesto, añadíamos seguidamente que «no se puede efectuar una íntegra traslación a las personas jurídicas de Derecho público de las doctrinas jurisprudenciales elaboradas en desarrollo del citado derecho fundamental en contemplación directa de derechos fundamentales de los ciudadanos», y que «por ello, hay que entender que, en línea de principio, la titularidad del derecho que establece el art. 24 de la Constitución corresponde a todas las personas físicas y a las personas jurídicas a quienes el ordenamiento reconoce capacidad para ser parte en un proceso y sujeta a la potestad jurisdiccional de Jueces y Tribunales, **si bien en este último caso el reconocimiento del derecho fundamental debe entenderse dirigido a reclamar del órgano jurisdiccional la prestación a que como parte procesal se tenga derecho** » (en el mismo sentido, [SSTC 197/1988 \[ RTC 1988, 197\]](#) , F. 4; [99/1989, de 5 de junio \[ RTC 1989, 99\]](#) , F. 3; [91/1995 \[ RTC 1995, 91\]](#) , F. 2; [129/1995 \[ RTC 1995, 129\]](#) , F. 7; [123/1996, de 8 de julio \[ RTC 1996, 123\]](#) , F. 3).

4

La pretensión ejercitada por el demandante de amparo tiene por objeto –previa la declaración de que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva– el reconocimiento de que se halla legitimado para ser parte como acusador en el proceso penal de referencia, sea como acusador particular, sea mediante el ejercicio de la acción popular.

El demandante de amparo fundamenta su derecho a ejercitar la acción popular, con referencia a la pretensión mencionada en segundo lugar, en que el interés legítimo que defiende –el prestigio de la Policía vasca– es ajeno al ejercicio de sus potestades públicas.

**Es claro, en todo caso, que, dados los términos del art. 125 CE, no puede estimarse dicha pretensión . En efecto, este precepto constitucional se refiere explícitamente a «los ciudadanos», que es concepto atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas** (a las que hemos extendido este concepto en las [SSTC 34/1994, de 31 de enero \[ RTC 1994, 34 \]](#) , [50/1998, de 2 de marzo \[ RTC 1998, 50 \]](#) , [79/1999, de 26 de abril \[ RTC 1999, 79 \]](#) , entre otras), **tanto por sus propios términos como por el propio contenido de la norma, que no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública y, más concretamente, de los órganos de poder de la comunidad política .**

5

Rechazada, pues, la demanda de amparo en el particular atinente al invocado derecho del recurrente al ejercicio de la acción popular, se está en el caso de examinar si se ha vulnerado su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) al no serle admitida su personación en el proceso penal como acusador particular.

En el presente caso, el Auto de la Audiencia Provincial, ahora impugnado, fundamenta la falta de legitimación del Gobierno Vasco en la naturaleza del bien jurídico protegido a través de los delitos de calumnia e injuria que se cometan contra autoridad pública, corporaciones o clases determinadas del Estado. Según el órgano judicial, «en estas infracciones la norma protege no el honor de una persona individual o colectiva, sino el interés público representado por el principio de autoridad», de lo cual deduce que «no cabe en este tipo de infracciones considerar que la Administración resulta directamente perjudicada, y por ende carece de legitimación para ejercitar la acción particular».

Por su parte, alega el recurrente en la demanda de amparo que, incidiendo negativamente los hechos relatados en la querella formulada en el efectivo prestigio de la Ertzaintza, y dado que aquél ostenta la representación de dicha Policía Autónoma, ha de considerarse que el recurrente resultó directamente perjudicado, «con independencia del interés público cuya protección es asumida por el Ministerio Fiscal».

6

**En relación con el derecho a personarse como acusación particular, hemos indicado que la determinación de si una persona debe ser considerada como ofendida o perjudicada por un delito, presupuesto legal del ejercicio de la acusación particular** (art. 110 LECrim), **es una cuestión de legalidad cuya determinación corresponde realizar a los Tribunales ordinarios, careciendo en consecuencia de relevancia constitucional** «a no ser que la resolución judicial denegatoria de la legitimación se manifieste arbitraria o notoriamente irrazonable» ([SSTC 34/1994, de 31 de enero \[ RTC 1994, 34 \]](#) , F. 3; en el mismo sentido, [113/1984, de 29 de noviembre \[ RTC 1984, 113 \]](#) , F. 2).

Pues bien, partiendo de estas consideraciones, y teniendo también en cuenta –conforme a lo anteriormente expuesto– la proyección limitada del derecho a la tutela judicial efectiva cuando quien invoca la condición de ofendido por el delito es una persona jurídico-pública, ninguna vulneración del mencionado derecho puede imputarse al Auto de la Audiencia Provincial de San Sebastián que se recurre en amparo. En efecto, con independencia de un cierto laconismo que puede apreciarse en dicha resolución judicial, ha de constatarse, desde el estricto ámbito de enjuiciamiento que cabe hacer en esta jurisdicción de amparo, que la Audiencia fundamenta la ausencia de legitimación del Gobierno Vasco para interponer la mencionada querella en la imposibilidad de que delitos como los que han dado origen a ésta puedan causar perjuicio directo alguno a la Administración, debido al bien jurídico protegido por los mismos: bien jurídico que no sería el honor –en este caso de la Administración– sino el interés público representado por el principio de autoridad y que, en cuanto tal, no puede servir de fundamento para el ejercicio de la acción particular.

**Esta interpretación que hace el órgano judicial de las normas penales y procesales aplicables al caso, interpretación que constituye el criterio jurídico esencial que fundamenta la decisión judicial, no puede ser calificada de arbitraria o manifiestamente irrazonable** . Basta añadir a las razones expuestas por el órgano judicial, ya transcritas en lo esencial, el hecho de que tal interpretación de dichas normas no conlleva como consecuencia necesaria el que quede excluida del proceso la investigación de los hechos y, en su caso, el posterior ejercicio de la pretensión punitiva respecto de los mismos. Ello es así porque **la defensa del interés público** (al que se refiere el Auto como protegido por la norma), representado por el principio de autoridad, **corresponde al Ministerio Fiscal** , presente en el proceso penal, que tiene como misión, según expresa el art. 124.1 CE, «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley».

**A tal conclusión no es obstáculo la referencia hecha por el Ministerio Fiscal a la alegada contradicción en que incurriría el Auto ahora recurrido en amparo, en relación con la naturaleza atribuida al delito imputado en la querrela** . Basta señalar al efecto, en primer lugar, que la «ratio» del Auto ahora impugnado es, sin duda, la consideración de que el Gobierno Vasco, ahora recurrente en amparo, no tiene la condición de perjudicado directo respecto de la actuación supuestamente delictiva imputada al querrelado, según razonamiento antes transcrito de la resolución judicial; en segundo lugar, que, si bien en dicho Auto se hace referencia al valor de denuncia que tiene la querrela de la Administración a los efectos de iniciación del proceso penal, en ningún momento se hace una explícita afirmación de que ésta tenga la condición de ofendida o agraviada; y, en tercer lugar, en relación con lo expuesto, que, sin perjuicio de señalar que los preceptos penales de referencia no parecen admitir una interpretación unívoca, es lo cierto, en todo caso, que **no corresponde a este Tribunal ni la interpretación de la legalidad ordinaria ni la determinación de las normas aplicables al caso** .

Por lo demás, el aquietamiento del Ministerio Fiscal respecto del sobreseimiento provisional de las actuaciones acordado por el Juzgado de Instrucción responde a una decisión adoptada en el ámbito de su actuación procesal, relativa a la defensa de la legalidad y del interés público que constitucionalmente le corresponde. Con ello manifestaba su conformidad con una decisión judicial adoptada en el ejercicio de la potestad jurisdiccional que corresponde en exclusiva a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (art. 117.3 CE).

Por todo ello ha de rechazarse también la pretensión de la demanda de amparo, en cuanto referida a la denegación del derecho del recurrente a ser parte como acusador particular en el proceso penal de referencia.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA [CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA. \( RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875\)](#)

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a cuatro de junio de dos mil uno.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Firmado y rubricado.

## VOTO PARTICULAR

**Que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 799/1998** .

Estoy de acuerdo con la denegación del amparo al Gobierno Vasco, que es la consecuencia final a que llega la Sentencia. Estimo, además, que la fundamentación jurídica está bien trazada, conforme a unos principios lógicos que se tienen en cuenta y respetan. Sin embargo, yo propuse en la Sala



llegar al mismo fallo desestimatorio por un camino distinto, que es el que ahora diseño.

1

**Las Comunidades Autónomas son Estado** . En el Estado de las Autonomías, que es el tipo formalizado por la [Constitución de 1978 \( RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875 \)](#) , las instituciones de las Comunidades Autónomas tienen carácter y consideración de Estado, lo mismo que las otras instituciones del Estado cuyo ámbito de actuación se extiende por todo el territorio nacional. La [STC 12/1985, de 30 de enero \( RTC 1985, 12 \)](#) , lo dice con claridad: «Concebido también el Estado en la Constitución como una institución compleja, del que forman parte las Comunidades Autónomas...» (F. 3).

Una expresión meridiana de la unidad última del poder público ejercitado legítimamente en la totalidad del territorio nacional la encontramos en el artículo 152.1 de la propia Constitución, que confiere a los Presidentes de las Comunidades Autónomas «la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla». En el Presidente autonómico concurren, así, dos representaciones, suprema una y ordinaria la otra, de sendas realidades –autonómica y estatal–, siendo aquélla parte constitutiva de ésta y encontrándose en ella integrada.

Esta concepción del Estado no excluye la otra idea del Estado, que en la Constitución encontramos, como «poder central». El Tribunal Constitucional lo viene exponiendo desde el inicio de su jurisprudencia: «El término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente antifolológica» ( [SSTC 32/1981, de 28 de julio \[ RTC 1981, 32 \]](#) , F. 5, y [38/1982, de 22 de junio \[ RTC 1982, 38 \]](#) , F. 2). En nuestra doctrina se precisa que en ocasiones el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran; en otras ocasiones, por el contrario, por Estado se entiende sólo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las Comunidades Autónomas. La [STC 119/1992, de 18 de septiembre \( RTC 1992, 119 \)](#) , se hace eco de esta doble manera de concebir el Estado en la Constitución: «El ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas» (F. 1).

2

**El Ministerio Fiscal vela por el respeto de las instituciones constitucionales** . Lo dispone así el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ( [Ley 50/1981, de 30 de diciembre \[ RCL 1982, 66 y ApNDL 9435 \]](#) ): «Art. 3. Para el cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo primero, corresponde al Ministerio Fiscal:... 3. Velar por el respeto de las instituciones constitucionales...».

En el presente caso se juzgan las declaraciones públicas de un Abogado en las que se consideró una posible falta al respeto debido a la Policía Autónoma Vasca. Se estimó, incluso, que se podía haber cometido un delito de calumnias. No era la infravaloración o el menosprecio de uno de los miembros de esa Policía, sino que la afectada era la Ertzaintza como institución.

La distinción entre la Policía Autónoma, en cuanto institución del Gobierno Vasco, y los miembros de ella, individualmente considerados, tiene importancia a efectos de la representación y defensa en juicio. En efecto, el [Decreto del Gobierno del País Vasco 250/1995, de 25 de abril \( LPV 1995, 166 \)](#) , en su artículo primero habilita a los Letrados adscritos al Departamento de Interior para la representación y defensa en juicio de los miembros de la Ertzaintza en los procesos penales y civiles. La representación y defensa de la Ertzaintza, como institución, por el contrario, fue regulada en la [Ley del País Vasco 7/1986 \( RCL 1986, 3944 y LPV 1986, 2295 \)](#) , la cual en su artículo primero prescribe: «La Comunidad Autónoma del País Vasco se regirá en sus actuaciones judiciales por las mismas normas establecidas para las del Estado...», añadiendo en el art. 3 que «la comparecencia en juicio de la Comunidad Autónoma del País Vasco estará sujeta a las mismas normas y condiciones aplicables al Estado».

3

---

**La legitimación para acusar en el proceso penal considerado en la Sentencia corresponde al Ministerio Fiscal** . Si las Comunidades Autónomas son Estado y si toca al Ministerio Fiscal velar por las instituciones constitucionales –que es lo que he intentado explicar en los dos puntos anteriores–, la conclusión es la misma que, por otro camino, se alcanza en la Sentencia: el Gobierno Vasco carece de legitimación para ser parte, ni como acusador particular, ni mediante el ejercicio de la acción popular.

En Madrid, a once de junio de dos mil uno. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.–Firmado y rubricado.