

UNA NUEVA ETAPA PARA LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS DE INVESTIGACIÓN: LOS LÍMITES QUE IMPONEN A SU ACTIVIDAD LA DIMENSIÓN EXTRA PROCESAL DE LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y EL DERECHO AL HONOR. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 133/2018, DE 13 DE DICIEMBRE, EN EL RECURSO DE AMPARO NÚM. 4877-2017 (B.O.E. NÚM. 13, DE 15 DE ENERO DE 2019)

A NEW PHASE FOR THE PARLIAMENTARY INVESTIGATION COMMISSIONS: THE LIMITS IMPOSED ON THEIR ACTIVITY BY THE EXTRA PROCEDURAL DIMENSION OF THE PRESUMPTION OF INNOCENCE AND THE RIGHT TO HONOUR. COMMENT TO DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT 113/2018, OF DECEMBER 13, CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUMBER 4877-2017 (B.O.E. NUM. 13, OF JANUARY 15, 2019)

Pedro José PEÑA JIMÉNEZ
Letrado de las Cortes Generales
Profesor asociado IE University

RESUMEN

La sentencia limita el marco de actuación de las comisiones parlamentarias de investigación y, en consecuencia, de las Cámaras, al afirmar que las conclusiones que puedan alcanzar deben de estar exentas de cualquier apreciación o imputación individualizada de conductas o acciones ilícitas a los investigados. La sentencia concluye que las Cortes Valencianas no han respetado el derecho del recurrente a no ser considerado autor o participante en un hecho ilícito y, por tanto, han vulnerado su derecho al honor.

Palabras clave: Comisión parlamentaria de investigación, derecho al honor, derecho a la presunción de inocencia, derechos y garantías procesales, función jurisdiccional, responsabilidad política, función de control.

Artículos clave: Art. 18 CE, Art. 23 CE, Art. 24 CE, Art. 25 CE, Art. 76 CE y Art. 117 CE.

Resoluciones relacionadas: SSTC 109/1986, de 24 de septiembre, 283/1994, de 24 de octubre, 166/1995, de 20 de noviembre y 244/2007, de 10 de diciembre; STC 180/199, de 11 de octubre y STC 46/2001, de 15 de febrero.

ABSTRACT

The judgement limits the framework of the parliamentary investigative activities as it states that the conclusions that the Parliament may reach in the exercise of its investigative powers must be exempted from any individual assessment or imputation of illicit conducts or actions to the individuals involved in a case under investigation. The judgement concludes that the Cortes Valencianas have failed to comply with the appellant's right not to be regarded as an author or a participant in an unlawful conduct and, consequently, have violated his fundamental right to honour.

Key words: Parliamentary investigative commissions, right to honour, right to the presumption of innocence, procedural rights and guarantees, jurisdictional function, political responsibility, control function

Key articles: Arts. 18, 23, 24, 25, 76 and 117 of the Spanish Constitution

Related Constitutional Court Judgments: SSTC 109/1986 of 24 September, 283/1994 of 24 October, 166/1995 of 20 November and 244/2007 of 10 December; STC 180/199 of 11 October and STC 46/2001 of 15 February.

I. ANTECEDENTES

Mediante recurso de amparo promovido por don Dionisio García Gómez se impugnaron:

- i) Las conclusiones del dictamen de la comisión especial de investigación de las Cortes Valencianas, aprobadas en sesión de 5 de julio de 2016, sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006, en cuanto en ellas se declaraba al recurrente responsable de dicho accidente, entre otras personas y dentro del ámbito de la empresa pública FGV (Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana), de la que entonces era director de recursos humanos, «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales», y
- ii) La resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017, en la que se informaba al recurrente de las conclusiones de la comisión de investigación en los concretos términos que le afectaban, así como de que podía solicitar la documentación e información que considerase de interés y que hubiese sido generada por la citada comisión.

El recurrente en amparo sostenía, en síntesis, que una comisión parlamentaria de investigación debía limitarse a establecer la responsabilidad política de los titulares del poder público concernidos por el asunto investigado, pero que no podía declarar la responsabilidad jurídica de todas las personas relacionadas con los hechos que se investigaban. En este caso, entendía que la comisión de investigación, al incluirle en sus conclusiones como responsable del accidente indagado «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales», había vulnerado su derecho a la tutela judicial efectiva, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), y el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Y ello porque tal declaración de responsabilidad se había llevado a cabo al margen de los procedimientos legalmente establecidos, a saber, un proceso judicial o administrativo sancionador, y, por consiguiente, con una merma absoluta de las facultades de defensa. Asimismo, estimaba que la referida declaración lesionaba también su derecho al honor (art. 18.1 CE), en la medida en que la publicación de su nombre como responsable del accidente suponía un

ataque a su reputación personal y profesional. Y concluía interesando del Tribunal que le otorgase el amparo solicitado y anulase las conclusiones del dictamen de la comisión antes citada en cuanto le afectaran por identificarle personalmente como responsable del accidente, así como la igualmente mencionada resolución/comunicación.

La Sección Primera del Tribunal admitió a trámite el recurso de amparo, apreciando como motivo de especial trascendencia constitucional el hecho de que planteaba un problema o afectaba a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no había doctrina del Tribunal.

La Letrada de las Cortes Valencianas, por su parte, solicitó la inadmisión de la demanda, al haber sido promovida contra un acto (el dictamen) que no era definitivo, referirse a un acto (la resolución/comunicación) no idóneo y ser extemporánea. Con carácter subsidiario, solicitó su desestimación, pues los derechos invocados y reconocidos en el artículo 24 CE no pueden ser vulnerados, decía, por una comisión parlamentaria de investigación, ya que los destinatarios exclusivos de este precepto constitucional son los órganos del poder judicial, y porque, en su opinión, no había habido una intromisión ilegítima en el derecho al honor del recurrente (art. 18.1 CE).

Por último, el Ministerio Fiscal se pronunció también a favor de la desestimación de la demanda. Primero, descartó que las conclusiones de la comisión de investigación pudieran ser analizadas con arreglo a los derechos fundamentales a un proceso con todas las garantías, a no sufrir indefensión y a la presunción de inocencia (art. 24 CE), invocados como vulnerados, puesto que tales conclusiones no pueden incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos. Y luego, estimó que en el caso en cuestión debía prevalecer el derecho de los miembros de las Cortes Valencianas a investigar «cualquier asunto de interés para la Comunidad Valenciana» (art. 53.1 Reglamento de las Cortes Valencianas) sobre el derecho al honor del demandante (art. 18.1 CE).

II. RESUMEN

En primer lugar, el Tribunal considera las objeciones de admisibilidad planteadas por la Letrada de las Cortes Valencianas, para concluir desestimándolas porque (i) el error en la determinación del objeto del recurso en que ha incurrido el demandante no puede tener

como consecuencia su inadmisión, (ii) el hecho de que la resolución/comunicación del Presidente de las Cortes Valencianas sea un mero acto informativo ha de conducir simplemente a excluirlo como objeto del recurso, y (iii) el cómputo del plazo de interposición habrá de iniciarse a partir de la notificación de las propias conclusiones de la comisión a las personas ajenas a la institución parlamentaria, que pudieran resultar directamente afectadas por ellas.

Una vez hecho esto, el Tribunal se embarca en un proceso interpretativo de “subsunción”, primero, y de “reconducción”, después, para proceder al “adecuado encaje de las quejas del recurrente en los derechos fundamentales alegados como vulnerados”. Así, la argumentación nuclear de la demanda de amparo, a saber, que las Cortes Valencianas han declarado al recurrente responsable del accidente investigado «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales» al margen de los procedimientos legalmente establecidos para una declaración de esta naturaleza, conduce a “subsumir” la denunciada violación de los derechos a la tutela judicial efectiva, con interdicción de indefensión (art. 24.1 CE), y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), que únicamente operan en el ámbito de los procedimientos jurisdiccionales y los administrativos de carácter sancionador, en la aducida lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocesal, que, según el Tribunal, (i) supone recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogo a éstos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare (SSTC 109/1986, de 24 de septiembre, FJ 1; 283/1994, de 24 de octubre, FJ 2; 166/1995, de 20 de noviembre; FJ 3; 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 2), y (ii) encuentra específica protección en nuestro sistema de derechos fundamentales a través o por medio de la tutela del derecho al honor (STC 244/2007, FJ 2).

Considera, por ello, el Tribunal que las quejas del recurrente han de “reconducirse” a la denunciada lesión del derecho al honor (art. 18.1 CE), del que destaca, entre otras notas principales, su especial conexión con la dignidad humana, la manera en que ampara la buena reputación de una persona o la protección que ofrece frente a críticas o informaciones acerca de la conducta profesional o laboral de una persona (STC 180/199, de 11 de octubre, FJ 5).

Concluido este ejercicio interpretativo que pone el foco en el derecho al honor, el Tribunal comprueba, tras analizar el marco normativo regulador de la actividad investigadora de las Cortes Valencianas, que en la demanda no se formula queja alguna en cuanto al desarrollo de los trabajos de la comisión especial de investigación, ni nada se aduce respecto a una posible lesión de derechos del recurrente durante la sustanciación de su comparecencia, ni se hace ningún reproche a la coexistencia temporal de la actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente objeto de la investigación y de las diligencias judiciales abiertas en relación con el mismo. En efecto, la queja del recurrente se centra exclusivamente en la conclusión que le identifica con su nombre y apellidos y le declara responsable del accidente investigado y se fundamenta en que, a su juicio, una comisión parlamentaria de investigación debe limitarse a establecer la responsabilidad política de los titulares del poder público concernidos por el asunto investigado, pero no puede declarar la responsabilidad jurídica de todas las personas relacionadas con los hechos que se investigan.

Sobre la primera cuestión, alusiva al alcance subjetivo de la investigación parlamentaria, y tras precisar que las Cortes Valencianas no declaran en sus conclusiones al recurrente (como se afirma en varios pasajes de su demanda), «responsable político» del accidente, el Tribunal confirma que no puede sustentarse en norma alguna un supuesto impedimento a que las Cortes Valencianas puedan investigar la actuación de un cargo directivo de una empresa pública dependiente de la Generalitat, respecto de un asunto de interés para la Comunidad Valenciana, y que se puedan pronunciar, si a ello hubiera lugar, sobre su responsabilidad en el hecho investigado, siempre que sea en términos constitucionalmente admisibles.

Sobre la segunda cuestión, de carácter objetivo o material, el Tribunal, tras reiterar algunas consideraciones sobre la naturaleza y el alcance de la actividad investigadora de las Asambleas legislativas en nuestro ordenamiento jurídico (“naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional”, “emiten juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza”, “las decisiones que adoptan responden a una valoración con arreglo

a criterios políticos o de oportunidad de los hechos investigados y de las actuaciones de los sujetos responsables y carecen de efectos jurídicos”) afirma, y ésta es la clave de la sentencia, que “el ámbito de la actividad investigadora de las Cámaras parlamentarias ha de contraerse, con arreglo a parámetros, no de legalidad, sino políticos o de oportunidad, propios de un órgano de su naturaleza, al esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación, a la determinación de la responsabilidad política o, en todo caso, no en virtud de actuaciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos de los sujetos intervinientes en los mismos y, en su caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones. Aquí se agota el ámbito constitucionalmente posible de la actividad investigadora parlamentaria en nuestro ordenamiento jurídico”. Y concluye que “en atención a su naturaleza, es evidente que excede del marco propio de la actividad investigadora parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación”, que están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado” (STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8 a).

Una vez realizadas estas consideraciones capitales, y a la luz de las mismas, resulta claro para el Tribunal que lo que la Cámara le reprocha al recurrente (el incumplimiento de una determinada normativa legal), es lo mismo que la atribución, aunque sin concretar su calificación jurídica, de conductas punibles en el ámbito de su actividad profesional, que bien pudieran ser constitutivas de ilícitos administrativos en el orden social o, incluso, de ilícitos de carácter penal.

Sin embargo, desde la perspectiva constitucional lo relevante no es esa extralimitación de la Cámara en el ejercicio de su actividad investigadora, sino que la conclusión aprobada resulta lesiva del derecho al honor del recurrente (art. 18.1 CE). En efecto, según el Tribunal, ese derecho se ve afrentado cuando, sin intervención de los órganos constitucionalmente competentes y, a través de los procedimientos legalmente previstos, las Cortes Valencianas, le atribuyen una conducta merecedora del máximo reproche social, relacionada además con un acontecimiento tan desgraciado e impactante como el accidente de la

línea 1 de Metrovalencia, sin respetar su derecho a recibir la consideración y trato de no autor o no partícipe en conductas ilícitas.

Por último, el Tribunal afirma que la conclusión alcanzada por la sentencia no queda empañada por la invocación al derecho al ejercicio del cargo público de los diputados de las Cortes Valencianas (art. 23.2 CE), ya que éstos han podido ejercer todas las facultades que como diputados les corresponden en relación a la actividad investigadora de la Cámara, siendo así que, en todo caso, la misma debe desarrollarse sin lesión de derechos fundamentales y libertades públicas.

La sentencia cuenta con dos votos particulares:

- El primero, concurrente, formulado por la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías, para quien “cuando una comisión de investigación atribuye al compareciente la responsabilidad por haber incumplido la Ley de prevención de riesgos laborales, se extralimita en su función de investigación, y ello provoca, *per se*, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (con independencia de los efectos que sobre el honor del recurrente pudiera tener lo afirmado por la comisión), sin necesidad de realizar ponderación alguna”.
- El segundo, discrepante con la fundamentación jurídica y el fallo de la sentencia, del magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, para quien, entre otras cosas, (i) no ha existido la lesión del derecho a la presunción de inocencia, ni tampoco del derecho al honor del recurrente – al menos con carácter absoluto que la opinión mayoritaria defiende – (ii) no se ha tomado en consideración el reconocimiento constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación y su integración dentro del *ius in officium* de los parlamentarios y (iii) no se ha hecho una adecuada ponderación de los derechos e intereses constitucionales aquí en conflicto, donde un fallo parcialmente estimatorio hubiera sido suficiente para preservar el derecho fundamental a la presunción de inocencia del recurrente.

III. COMENTARIO

La cuestión principal que aborda esta sentencia trata de los límites materiales que deben respetar las comisiones parlamentarias de investigación para no vulnerar los derechos fundamentales de quienes comparecen ante las mismas.

En ella el Tribunal ha dado un paso más en la precisión del ámbito constitucionalmente posible de la actividad de las comisiones parlamentarias de investigación, adentrándose en una zona no transitada hasta la fecha con ánimo decidido de intervenir, como prueba la generosidad con la que ha pasado por alto los defectos formales de la demanda. Y lo ha hecho reiterando su doctrina de que (i) existe una dimensión extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia, y que (ii) esa dimensión se protege, a efectos prácticos, a través del derecho al honor. Para afirmar, seguidamente, que no cabe en terreno parlamentario calificación jurídica alguna de eventuales actos o conductas punibles y que las conclusiones que las Cámaras puedan alcanzar en el ejercicio de sus facultades investigadoras deben estar exentas de cualquier apreciación o imputación individualizada de conductas o acciones ilícitas a los sujetos investigados, porque de lo contrario se produciría una vulneración de su derecho al honor. Esta es la aportación fundamental de la sentencia.

Así, el Tribunal acota sustancialmente el ámbito y el alcance de las comisiones parlamentarias de investigación, y por ende de las propias Cámaras en el ejercicio de esta manifestación específica de su función de control político, al limitar lo que, tras investigar, pueden concluir. Cabe esperar, pues, un impacto casi inmediato de la sentencia en la práctica parlamentaria relativa a este tipo de comisiones, no sólo en cuanto al punto final de sus trabajos, que se corresponde con las conclusiones del dictamen que presentan para aprobación a los plenos de las Cámaras, sino también con respecto al punto inicial, que no es otro que el acuerdo de creación, igualmente en sesión plenaria, de las propias comisiones.

Empezando por el final, la lectura de la sentencia permite entender que, incluso en el supuesto hipotético de que se hubiera constatado, tras un proceso con pleno respeto a los derechos que el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, exige salvaguardar durante las comparecencias, que un determinado hecho (i) ha ocurrido, (ii) es significativo para el esclarecimiento de la verdad sobre el asunto investigado y (iii) puede atribuirse indubitadamente a una persona determinada, una comisión parlamentaria de investigación no podría hacerlo, aunque se abstuviera de calificarlo jurídicamente, si ese hecho encajase en un tipo de ilícito penal o administrativo,

ya que, de lo contrario, estaría afectando de manera inaceptable el derecho al honor de esa persona. Menos clara, por el contrario, es la cuestión de si tal derecho se vería igualmente afectado en caso de que la atribución se realizara en términos condicionales (“...podría haber incumplido la ley...”), mientras parece que no cabría bajo formulación de reserva (“...ha incumplido la ley, pero la determinación jurídica tanto del hecho como de sus consecuencias corresponde a los órganos constitucionalmente competentes”). Sea como fuere, lo que se sigue de esta resolución es muy relevante: como apunta el magistrado Xiol en su voto particular, la aplicación del criterio en que se sustenta la sentencia obligaría a anular las principales conclusiones del dictamen sobre el accidente del metro de Valencia, en el caso de que el recurso hubiera tenido una mayor amplitud subjetiva. Al igual que lo haría, cabe añadir, en relación a otros dictámenes de diferentes comisiones de investigación que ya han sido aprobados.

Pero es que, muy probablemente, la sentencia va a afectar también al origen, a los acuerdos de creación de las comisiones y a la definición de su objeto. Por ejemplo, no es aventurado pensar que comisiones de investigación como las creadas en el Congreso de los Diputados durante la XII legislatura para “investigar y esclarecer las causas del accidente del tren Alvia en Angrois (Santiago de Compostela) el 24 de julio de 2013” o para “investigar y, en su caso, determinar las causas y responsabilidades del accidente del vuelo JK 5022 de Spanair, el 20 de agosto de 2008” difícilmente se habrían constituido en tales términos si en el momento de su aprobación ya hubiera recaído la sentencia comentada. Porque de los mismos términos en que se expresan las razones de su constitución se desprende la práctica inexistencia de margen para poder “esclarecer” y “determinar” “causas y responsabilidades” de sendas tragedias sin atribuir a personas individualizadas acciones u omisiones concretas que no tengan una dimensión penal o de infracción administrativa.

Los comentaristas que han estudiado la normativa y la práctica de las comisiones parlamentarias de investigación en nuestro país coinciden en valorarlas, de manera casi unánime, como insatisfactorias¹. Se habla, en sus trabajos, de proliferación, de excesos en la individualización de

¹ García Escudero, 2018: 2019 y ss.; Hernández Oliver, 2018: 1193 y ss.; Jiménez Díaz, 2012: 346 y ss.; Torres Muro, 2008: 1441.

responsabilidades, de confusión entre las esferas política y jurídica, o de instrumentalización para la lucha partidista en detrimento del interés público, de fiscalización de gobiernos pasados y de la oposición... Mientras permanecen vivas las clásicas dificultades para deslindar, partiendo de una misma realidad subyacente, responsabilidades políticas y jurídicas o las que puedan derivarse de la posible coexistencia temporal de la actividad indagatoria de las comisiones parlamentarias y de las diligencias judiciales abiertas en relación a un mismo hecho. La sentencia no va a resolver todos esos problemas: su solo intento excedería con mucho, obviamente, lo que constituye su razón de ser como respuesta a un amparo. Pero se trata de una resolución positiva, que debe ser bienvenida, ya que clarifica los límites del ámbito de actuación de las comisiones de investigación y puede servir, al mismo tiempo, para moderar, racionalizar y hacer más efectivo el uso de un instrumento de control, previsto en nuestra norma fundamental, e integrado dentro del derecho al ejercicio del cargo de los parlamentarios. Una sentencia que puede ser útil para propiciar su mejor uso, orientado a la crítica política, a la determinación y exigencia de responsabilidades de este tipo y a la formulación de propuestas y recomendaciones. Y que esté guiado, en última instancia, por una cierta autocontención y un respeto escrupuloso a los derechos fundamentales de los comparecientes.

IV. CONCLUSIONES

La sentencia limita claramente el marco de actuación de las comisiones parlamentarias de investigación y, en consecuencia, de las Cámaras, al afirmar que las conclusiones que puedan alcanzar deben de estar exentas de cualquier apreciación o imputación individualizada de conductas o acciones ilícitas a los investigados.

En el caso en cuestión, el Tribunal concluye que al declarar al recurrente responsable del accidente de la línea 1 de Metrovalencia por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales, las Cortes Valencianas no han respetado su derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en conductas ilícitas, elemento de la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia y, en consecuencia, han lesionado su derecho fundamental al honor, por lo que procede declarar la nulidad de esa concreta resolución.

La sentencia permite anticipar que puede abrirse una nueva etapa en la práctica de las comisiones parlamentarias de investigación, tanto en el Congreso de los Diputados y el Senado, como en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en la que se produzca una corrección apreciable de alguna de las notas más problemáticas y controvertidas que han presidido su evolución reciente.

BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA ESCUDERO, P. (2018). Artículo 76. En *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (pp. 2109 y ss.). Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- HERNÁNDEZ OLIVER, B. (2018). Artículo 76. En *Comentario a la Constitución Española, 40 aniversario 1978-2018* (pp. 1193 y ss.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A. (2012). Artículo 52. En *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp.436 y ss.). Madrid: Congreso de los Diputados.
- TORRES MURO, I. (2008). Artículo 76. En *Comentarios a la Constitución Española, XXX aniversario* (p. 1441). Madrid: Fundación Wolters Kluwer.