

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 458** *Pleno. Sentencia 133/2018, de 13 de diciembre de 2018. Recurso de amparo 4877-2017. Promovido por don Dionisio García Gómez frente a las conclusiones del dictamen de la comisión especial creada en las Cortes Valencianas para la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006. Vulneración del derecho al honor: actuación de la comisión parlamentaria de investigación que no preserva el derecho del investigado a ser considerado y tratado como no autor o no partícipe en conductas ilícitas. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2018:133

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4877-2017, promovido por don Dionisio García Gómez, representado por el Procurador de los Tribunales don Álvaro García San Miguel Hoover y asistido por el Letrado don Joaquín Morey Navarro, contra 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 las que se declara al demandante de amparo responsable político de dicho accidente, y contra la resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017. Han comparecido y formulado alegaciones las Cortes Valencianas, representadas por la Letrada doña Catalina Escuin Palop, y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 5 de octubre de 2017, don Álvaro García San Miguel Hoover, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Dionisio García Gómez, interpuso recurso de amparo contra los actos parlamentarios a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El recurrente en amparo es funcionario de carrera del grupo A de la Generalitat Valenciana. En el año 2004 pasó a prestar servicios en régimen de contratado laboral

como director de recursos humanos de la entidad de derecho público FGV (Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana).

b) Durante la vigencia de su contrato laboral, en concreto, el 3 de julio de 2006 se produjo un accidente en la línea 1 de Metrovalencia, en el que dos unidades de tren que transportaban a unos 150 pasajeros descarrilaron causando la muerte a 43 personas e hiriendo a otras 47.

c) El citado accidente dio lugar a la apertura de las diligencias previas núm. 2473-2016, que se tramitaron ante el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia. Tras la práctica de las diligencias oportunas, por Auto de 15 de marzo de 2007 se acordó el archivo del procedimiento.

Dicho Auto fue parcialmente reformado y tras la práctica de nuevas diligencias se acordó nuevamente por Auto de 17 de diciembre el archivo del procedimiento. Este Auto fue confirmado por Auto de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Valencia, de 7 de mayo de 2008.

d) El recurrente en amparo cesó como director de recursos humanos de FGV en mayo de 2013 y reingresó como funcionario de carrera en la Generalitat Valenciana en régimen de adscripción provisional, en el puesto de técnico de gestión personal de la Consellería de Bienestar Social.

e) El Ministerio Fiscal solicitó el 22 de julio de 2013 la reapertura de las diligencias previas núm. 2473-2016, lo que fue rechazado por el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia mediante resolución de 16 de septiembre de 2013.

Recurrida esta resolución en reforma y apelación, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Valencia, por Auto de 20 de enero de 2014, ordenó la reapertura de las diligencias y la práctica de determinadas actuaciones.

Una vez llevadas a cabo, el Juzgado de Instrucción núm. 21 de Valencia, por Auto de 23 de mayo de 2017, acordó no haber lugar a la práctica de más diligencias, así como el sobreseimiento provisional de la causa, por no estar debidamente acreditado que en el accidente tuviese incidencia un fallo o el mal estado del material móvil o de la infraestructura, sin que fuera constitutiva de infracción penal la ausencia de medidas de seguridad adicionales a las que ya existían, no pudiendo establecerse relación alguna entre el accidente y la formación y capacidad del maquinista.

f) Paralelamente a la práctica de las últimas diligencias ordenadas por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial, el Pleno de las Cortes Valencianas en sesión de 3 de julio de 2015, a propuesta de los grupos parlamentarios PSOE, Compromís, Podemos-Podem y Ciudadanos, acordó la creación de una comisión de investigación sobre el accidente ocurrido en la línea 1 del Metrovalencia el 3 de julio de 2006.

El objetivo de esta Comisión era determinar las responsabilidades políticas en que se pudiera haber incurrido desde la Administración autonómica valenciana y la empresa pública FGV en la gestión de los hechos objeto de investigación.

g) El recurrente en amparo fue citado para comparecer ante la Comisión de Investigación como empleado de la empresa pública FGV y responsable del área de recursos humanos en el año 2006.

El día de la comparecencia –29 de enero de 2016– la presidenta de la comisión le informó en los siguientes términos:

«Que comparece en una comisión de investigación a través de la cual el parlamento ejercita su función de control político.

Debo indicarle además, que la información que ofrezca a esta comisión debe ser veraz, conminándole a que debe ajustar su declaración a esa premisa por estar penalizado el falso testimonio en el artículo 502 del Código Penal.

Finalmente debe saber también que la Mesa de la Comisión y, concretamente la presidenta que le habla, garantizará el respeto a su derecho a la intimidad y al honor, al secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos que la Constitución le reconoce.»

h) El demandante de amparo tuvo conocimiento el 8 de junio de 2017 de que el Pleno de las Cortes Valencianas, en la sesión de 13 de julio de 2016, había aprobado el dictamen de la comisión de investigación, en cuyas conclusiones se le declara como responsable político del accidente por la falta de cumplimiento de la ley de riesgos laborales.

i) El demandante de amparo mediante escrito de fecha 8 de junio de 2017 solicitó a la Presidencia de las Cortes Valencianas información y explicaciones sobre dicha declaración.

El Presidente de las Cortes le remitió en fecha 12 de julio de 2017 una resolución/comunicación, en la que en contestación a su escrito le puso de manifiesto que la comisión de investigación no había abierto expediente administrativo alguno, que sus conclusiones nada tenían que ver con un procedimiento sancionador y que la responsabilidad jurídica difería de la responsabilidad política, por lo que las conclusiones de carácter político carecían de cualquier efecto jurídico.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en esta, frente a los actos parlamentarios impugnados, la vulneración del derecho a no sufrir indefensión (art. 24.1 CE), en relación con los derechos a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y al honor (art. 18.1 CE).

a) El demandante considera evidente la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, ya que plantea una cuestión novedosa e importante, como es la de determinar el contenido y alcance de los derechos fundamentales de un particular o funcionario público invocados en la demanda en el marco de las actuaciones y conclusiones de las comisiones parlamentarias de investigación. Se trata de precisar en el concreto caso que nos ocupa si una comisión de investigación puede declarar la responsabilidad política de un empleado o funcionario público, que no es titular de poder público alguno y no ha podido, por tanto, incurrir en responsabilidad política, generando con ello un juicio paralelo al proceso penal en el que aquél ni siquiera ha sido imputado, con la consiguiente afectación a su honor y reputación profesional.

b) Se sostiene en la demanda que las comisiones parlamentarias de investigación son instrumentos de control sobre asuntos de interés público de los que pueden derivarse responsabilidades políticas. Pero ese control político no alcanza a declarar como política la posible responsabilidad de quien, como el recurrente en amparo, no es ni era cargo político, sino un empleado laboral de FGV, que además en ningún momento fue imputado en el proceso penal seguido con ocasión del accidente de Metrovalencia.

Las comisiones parlamentarias de investigación deben limitarse a dilucidar la responsabilidad política, directa o indirecta, de los titulares del poder público, pero no pueden decidir sobre posibles responsabilidades profesionales, personales o penales de los particulares o funcionarios de carrera. De modo que no puede ser objeto de una comisión parlamentaria de investigación la declaración de responsabilidad jurídica de todas las personas relacionadas con los hechos que se investigan, sino establecer la responsabilidad política por acción u omisión del poder público al que el asunto concierne. Es por tanto obligación de la comisión parlamentaria de investigación deslindar lo que constituye su objeto específico del que corresponde a la justicia, so pena de convertir la investigación parlamentaria en un juicio paralelo, que no se ajusta a derecho.

c) En este caso, la comisión especial de investigación sobre el accidente de Metrovalencia, al haber declarado indebidamente al demandante responsable político de dicho accidente y publicar su nombre entre los responsables políticos del mismo, ha vulnerado su derecho a no sufrir indefensión (art. 24.1 CE), en relación con sus derechos a un proceso público con todas las garantías, a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y al honor (art. 18 CE), pues dicha declaración de responsabilidad en relación con un mero empleado de FGV o funcionario de carrera de la Generalitat se ha llevado a cabo al margen del procedimiento legalmente establecido para ello, esto es, a través del proceso judicial penal o del procedimiento administrativo disciplinario. El recurrente en amparo no

ha tenido ninguna posibilidad de contradicción, ni de réplica, ya que las comisiones parlamentarias de investigación no las permiten, por lo que ha visto menoscabados, en consecuencia, su honor y reputación de forma contraria a derecho.

Así pues, la irregularidad de declarar al demandante responsable político del accidente investigado al margen del procedimiento judicial correspondiente, en el que ni siquiera ha sido imputado, le ha causado una merma absoluta de sus posibilidades de defensa al no poder replicar las acusaciones, con la consiguiente lesión, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, de sus derechos a no sufrir indefensión (art. 24.1 CE), a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

Asimismo, considera vulnerado también su derecho al honor (art. 18 CE), pues la publicación de su nombre como responsable político del accidente supone un ataque a su reputación personal y profesional que repercute en su imagen y trayectoria (STC 180/1999, de 11 de octubre, FJ 5), además de no ajustarse a derecho, por haberse efectuado sin seguir el procedimiento judicialmente previsto para ello, mediante un juicio paralelo que no le está permitido a las Cortes Valencianas.

La demanda concluye interesando de este Tribunal que otorgue el amparo solicitado y anule 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 declaran al recurrente responsable político de dicho accidente, así como la resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017.

4. La Sección Primera, por providencia de 23 de abril de 2018, admitió a trámite el recurso de amparo, apreciando como motivo de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) que plantea un problema o afecta a la faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), acordó dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. Presidente de la Cortes Valencianas a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las conclusiones y del dictamen de la comisión especial de investigación de las Cortes Valencianas sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006, adjuntando a dicha comunicación copia de la demanda de amparo para conocimiento de la mesa de la Cámara y de su Presidente, a efectos de su personación en el presente recurso de amparo en el plazo referido.

5. Por diligencia del Secretario de Justicia, de 17 de mayo de 2018, se tuvo por recibido el expediente remitido por las Cortes Valencianas y por personada a la mesa de la Cámara en el recurso de amparo. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones, en la secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por conveniente.

6. La Letrada de las Cortes Valencianas evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 12 de junio de 2018, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) A su juicio, el recurso de amparo debe inadmitirse por haberse interpuesto contra un acto que no es definitivo (i); por tener un objeto inidóneo (ii); y por ser extemporáneo (iii).

(i) El acto sin valor de ley recurrido no es definitivo, de acuerdo con las normas de la Cámara (art. 42 LOTC), pues la impugnación recae sobre 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.

La falta de firmeza del acuerdo de la comisión es consecuencia de la necesidad de su aprobación por el Pleno de la Cámara, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV). De modo que el referido procedimiento parlamentario concluyó con el acuerdo plenario de 13 de julio de 2016 (Resolución 289/IX), por el que se aprobó el dictamen de la comisión de investigación.

(ii) Además la demanda se interpone contra un acto inidóneo, como es la resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017, que no resuelve ningún recurso previo, ya que fue adoptada en contestación a la solicitud de información formulada por el recurrente en fecha 8 de junio de 2017. Dicha resolución/comunicación es un acto informativo que no contiene declaración alguna de voluntad, dictada de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de octubre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en la Ley de las Cortes Valencianas 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana.

(iii) En tercer lugar, el recurso de amparo es extemporáneo, pues cuando se interpuso la demanda había transcurrido el plazo de tres meses que establece el artículo 42 LOTC desde la aprobación de las conclusiones de la comisión de investigación.

La referida resolución/comunicación del Presidente de las Cortes Valencianas de 12 de julio de 2017 no se puede calificar como notificación personal de las conclusiones adoptadas tras la investigación, ya que éstas, de acuerdo con la normativa parlamentaria, fueron objeto de publicación en el boletín oficial de la cámara y no precisaban de comunicación personal alguna. Así pues, esta resolución/comunicación no es susceptible de abrir un nuevo plazo por la interposición del recurso de amparo. En todo caso, el demandante difícilmente puede alegar desconocimiento de las conclusiones de la comisión de investigación, dado el interés mediático que despertaron tanto sus sesiones como el debate y aprobación en el Pleno de la Cámara de su dictamen y el voto particular formulado. Tampoco aduce como fundamento de un posible desconocimiento de las conclusiones la concurrencia de algún dato o elemento objetivo, como sería la ausencia de la Comunidad Autónoma o la enfermedad. Cabe entender por ello que la solicitud de información que dirigió a la Cámara se pudo formular con el propósito de anclar en la explicación interesada la interposición del recurso de amparo contra unas actuaciones parlamentarias que habían devenido irrecurribles.

b) La Letrada de las Cortes Valencianas considera, en cuanto a las vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas en la demanda de amparo, que el artículo 24 CE no puede ser infringido por una comisión parlamentaria de investigación, ya que aquel precepto está destinado con carácter exclusivo a los órganos del poder judicial.

A mayor abundamiento señala que el artículo 22 e) de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV) ampara la constitución de comisiones de investigación para el ejercicio del control parlamentario de la acción de la Administración autonómica. Dentro de la referida organización se incluyen las Administraciones instrumentales (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3, y 44/2010, de 26 de julio, FJ 1).

Pues bien, Metrovalencia es la marca a través de la que FGV gestiona la red de transporte ferroviario de la ciudad de Valencia y su área metropolitana de influencia. Dicha entidad, de acuerdo con la Ley 4/1986, de 10 de noviembre, es una entidad de derecho público, dotada de personalidad jurídica propia y regida por el derecho privado. Esta entidad forma parte de la Administración valenciana, por lo que pudo ser, y de hecho fue, objeto de dos comisiones de investigación en dos legislaturas distintas que recogieron en sus conclusiones argumentos y razonamientos contradictorios entre sí. La primera se desarrolló pocos meses después del gravísimo accidente, teniendo una duración de un mes, en la que también compareció el recurrente en amparo. La segunda se desarrolló entre el 28 de septiembre de 2015 y el 13 de julio de 2016. En ambas comisiones se ejerció por la Cámara valenciana un control político.



El requerimiento para que el recurrente en amparo compareciera se hizo en su condición de exdirector de recursos humanos de FGV, procediéndose tanto en la convocatoria como en la sustanciación de su comparecencia en los términos requeridos por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Por ello, el demandante no aduce la infracción de ningún precepto legal en el desarrollo de la investigación llevada a cabo por las Cortes Valencianas, limitándose a postular que por su condición de trabajador laboral de Metrovalencia no podía ser declarado responsable político.

c) En cuanto a la denunciada vulneración del derecho al honor, la representación de las Cortes Valencianas sostiene que la STC 180/1999, de 11 de octubre, que se invoca en la demanda valora la incidencia que sobre el honor de un profesional pueden tener unas cartas que otro profesional remite a los clientes del primero con la intención de captarlos, por lo que no se ajusta al caso ahora debatido.

En este supuesto, el demandante de amparo no ha podido alegar ni intención difamatoria ni ningún menoscabo en su estatus de funcionario de carrera de la Generalitat. Además, de haberse producido alguna intromisión en el ámbito del artículo 18 CE, ésta sería legítima ya que la actividad desarrollada por las Cortes Valencianas está autorizada por una norma de rango legal.

La pretensión del recurrente no se funda tanto en el demérito que en su condición de funcionario le ha podido deparar su intervención en la comisión de investigación, pues tardó casi un año en enterarse de las conclusiones y sigue ocupando con normalidad su puesto de trabajo. Su preocupación se centra en que por el Tribunal Constitucional se declare que un empleado laboral de una entidad pública, cualquiera que sea su nivel de responsabilidad, no puede ser declarado responsable político por una comisión de investigación, lo cual no puede ser objeto de un recurso de amparo, pues este proceso no tiene por finalidad la depuración abstracta del ordenamiento, sino el restablecimiento y protección de los derechos fundamentales. En este punto, lo cierto es que el Parlamento al formular las conclusiones, salvo límites constitucionales o legales, dispone de libertad de apreciación para calificar los hechos investigados y, en su caso, declarar la existencia de responsables políticos.

La Letrada de las Cortes Valencianas entiende que no es fácil imponer parámetros o criterios predeterminados de actuación al ejercicio de la función de investigación, dada la composición política y la libertad que preside dicha función. Prueba de ello es que se han podido celebrar válidamente dos comisiones de investigación sobre el mismo accidente con resultados opuestos y que a las conclusiones aprobadas en ambos casos se presentaron votos particulares.

Destaca, en fin, que en el momento de celebrarse la comisión de investigación no había inconveniente legal alguno para su coincidencia con un proceso judicial y que la declaración de responsabilidad política no interfiere en el resultado del proceso judicial, ni este influye en el ejercicio de la función parlamentaria. Las funciones que los órganos de los distintos poderes desarrollan se mantienen separadas, sin que una de ellas pueda influir o interferir en la otra.

La Letrada de las Cortes Valencianas concluye su escrito de alegaciones interesando se declare la inadmisibilidad del recurso por extemporáneo y, alternativamente, se desestime por no apreciarse la vulneración de los preceptos constitucionales alegados.

7. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 14 de junio de 2018, que en lo sustancial a continuación se resume.

a) El Ministerio Fiscal precisa que constituyen objeto del recurso de amparo, pese a la delimitación que del mismo se hace en la demanda, tanto el dictamen de la comisión de investigación, aprobado en sesión de 5 de julio de 2016, sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006, como la resolución del Pleno de las Cortes Valencianas, de 13 de julio de 2016, que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53.4 y 5 RCV, aprobó el dictamen anterior. Se trata de actos de indudable

naturaleza parlamentaria, susceptibles de recurso de amparo directo en tanto que «actos y decisiones sin valor de ley» emanados de la Cámara (art. 42 LOTC).

No le ofrece duda alguna la legitimación del recurrente para promover esta demanda [art. 46.1 a), en relación artículo 42, ambos LOTC], al resultar de la misma *prima facie* la posible lesión de derechos fundamentales susceptibles de recurso de amparo por parte de un órgano parlamentario (STC 242/1993, de 14 de julio).

En cuanto al cumplimiento del plazo establecido en el artículo 42 LOTC, el Ministerio Fiscal señala que al recurrente no le fue notificado el dictamen de la comisión de investigación ni la Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas aprobando el mismo, habiendo sido publicado aquel dictamen de acuerdo con lo dispuesto en las normas internas de la Cámara. La única comunicación oficial que le ha sido efectuada al demandante de amparo ha sido la resolución/comunicación del Presidente de 12 de julio de 2017, en contestación a su escrito de 8 de junio de 2017. Así pues, computando el plazo de tres meses establecido en el artículo 42 LOTC desde la fecha de 12 de julio de 2017, la demanda de amparo se ha entablado en plazo, al haberse formalizado el día 5 de octubre de 2017.

b) En el examen de las cuestiones de fondo suscitadas, el Ministerio Fiscal comienza por poner de manifiesto que por vez primera en la historia constitucional española el artículo 76 CE regula para el Congreso de los Diputados y el Senado las comisiones parlamentarias de investigación. Regulación que se concreta en los siguientes extremos: i) el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público (art. 76.1 CE); ii) sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (art. 76. 1 CE); y iii) será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras, correspondiendo a la ley regular las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación (art. 76.2 CE).

Este precepto constitucional ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, que contiene, en lo que ahora interesa, las siguientes previsiones: i) todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España están obligados a comparecer personalmente para informar a requerimiento de las comisiones de investigación nombradas por las Cámaras Legislativas (art. 1.1); ii) los requerimientos para comparecer se formularán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara respectiva o del Presidente del Congreso en el caso de las comisiones mixtas de investigación del Congreso y del Senado, en los términos establecidos en sus Reglamentos, y en forma de oficio, en el que se harán constar: la fecha del acuerdo en virtud del cual se requiere y la comisión de investigación ante la que se ha de comparecer; el nombre y los apellidos del requerido y las señas de su domicilio; el lugar, el día y la hora en que haya de comparecer el requerido, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de desobediencia; el tema sobre el que deba versar el testimonio; y la referencia expresa a los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 5/1984 al requerido (art. 2.1) y iii) las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales (art. 1.2).

La obligación de comparecencia ante las comisiones de investigación se recoge también en los artículos 60.2 del Reglamento del Senado y 52.2 y 4 del Reglamento del Congreso de los Diputados. De otra parte, además de la obligación de comparecer, existe también la obligación de facilitar a las comisiones de investigación cuanta documentación fuera requerida. En relación con esta última obligación, el Ministerio Fiscal invoca y reproduce lo dispuesto en la Constitución (art. 109 CE); en el Real Decreto-Ley 5/1994, de 29 de abril, por el que se regula la obligación de comunicación de determinados actos a requerimiento de las comisiones parlamentarias de

investigación (artículo único); en el texto refundido de la Ley de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre [art. 77.1 e)]; en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria [art. 95.1 e)]; en el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del mercado de valores [art. 248.4 h)]; en la Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España (art. 6.3); y, en fin, en la Ley 9/1968, de 5 de abril, de secretos oficiales (art. 10.2).

Con arreglo a esta regulación, se ha afirmado, en relación con las facultades de las comisiones de investigación, que nuestro sistema se limita a garantizar el clásico *power to send for papers and persons* del Derecho anglosajón con el establecimiento, en lo que ahora interesa, de la obligación de comparecer ante las Cámaras (art. 76.2 CE y artículo 1.1 Ley Orgánica 5/1984), remitiendo a la ley la fijación de las sanciones que pudieran imponerse por el incumplimiento de tal obligación (art. 76.2 CE). Lo que implica una diferencia radical respecto de los sistemas recogidos en otros textos constitucionales de nuestro entorno, como el portugués, que atribuye a estas comisiones «las facultades de investigación propias de las autoridades judiciales» (art. 178.5); o el alemán, que permite que para la obtención de las pruebas se apliquen por analogía «las disposiciones del procedimiento penal» (art. 44.2), sin perjuicio del «secreto de la correspondencia, de las comunicaciones postales y de las telecomunicaciones» (art. 44.2).

c) El Reglamento de Las Cortes Valencianas sigue el mismo modelo que el establecido para el Congreso de los Diputados y el Senado. Así, de conformidad con su artículo 53: i) el Pleno de las Cortes, a propuesta del Consell, de la Mesa, de un grupo parlamentario o de la décima parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público para la Comunidad Valenciana (art. 53.1 RCV); ii) las comisiones de investigación elaborarán un plan de trabajo, podrán nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia, de acuerdo con la normativa aplicable y por medio del Presidente o Presidenta de las Cortes, de cualquier persona para que sea oída (art. 53.2 RCV).

Estas previsiones han sido desarrolladas por la resolución de la Presidencia 4/IV, de 22 de marzo de 1996, que regula las comparecencias ante las comisiones de investigación («Boletín Oficial de las Cortes Valencianas» núm. 59, de 31 de mayo de 1996) en los siguientes términos: i) el requerimiento para comparecer de conformidad con lo establecido en el artículo 53.2 RCV se formulará mediante citación fehaciente del Presidente de las Cortes Valencianas, en el que se hará constar: la fecha del acuerdo en virtud del cual requiere la comisión de investigación ante la que se debe comparecer; el nombre y apellidos de la persona requerida, así como el domicilio; el lugar, el día y la hora en que haya de comparecer, con apercibimiento de las responsabilidades en que pudiera incurrir en caso de no atender al citado requerimiento; el tema sobre el que deba versar el testimonio; y la referencia expresa a los derechos reconocidos al compareciente (art. 2); ii) la persona requerida podrá comparecer acompañada de la persona que designe para asistirle, en cuyo caso se deberá obtener la aprobación de la Mesa de la Comisión, quien trasladará este acuerdo a la Mesa de las Cortes (art. 7); iii) la Mesa de las Cortes Valencianas velará para que, dentro de las comisiones de investigación, queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional y la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales (art. 1); y iv) en todo lo no previsto en esta resolución será de aplicación, con carácter supletorio, lo establecido en la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras (art. 9).

El Ministerio Fiscal concluye este apartado de consideraciones generales haciendo mención a la STC 39/2008, de 10 de marzo (FJ 7), que, en relación con las facultades de las comisiones de investigación, ha dejado sentado lo siguiente: i) hay que «evitar toda confusión entre la labor investigadora que puedan llevar a cabo las Asambleas autonómicas o las Cortes Generales y aquella que corresponde a los órganos integrantes del Poder Judicial»; ii) «las Comisiones parlamentarias cuando actúan en el



ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, 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»; iii) «[e]sta distinción no sólo es predicable del resultado de la investigación, sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales» y iv) la naturaleza de la comisión de investigación es estrictamente parlamentaria y sus conclusiones no pueden incidir sobre la esfera jurídica de los ciudadanos.

d) El Ministerio Fiscal considera que, dada la naturaleza estrictamente parlamentaria de las comisiones de investigación, cuya labor investigadora no se puede confundir con la que corresponde a los órganos judiciales, las infracciones invocadas en la demanda de los derechos a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE), a no sufrir indefensión (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) deberían decaer, ya que suponen una traslación automática, efectuada sin matiz alguno, de los derechos fundamentales propios del derecho penal y del procedimiento administrativo sancionador al ámbito de las comisiones parlamentarias de investigación. Sin embargo, el Ministerio Fiscal estima que las cuestiones planteadas requieren el análisis de aspectos tan esenciales como el concepto en que se ha de comparecer ante estas comisiones, los derechos o garantías del compareciente y la eficacia del dictamen de una comisión de investigación.

Por lo que se refiere al concepto en que se ha de comparecer ante las comisiones de investigación, la normativa que regula estas comparecencias no distingue, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento judicial, entre quienes son citados en calidad de testigos y aquellos que lo son como «investigados», esto es, entre quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación y aquellos respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política. Confusión que se acrecienta por la amplitud de la materia sobre la que puede versar el objeto de una comisión de investigación: cualquier asunto de interés público (arts. 76.1 CE y 53.1 RCV). Lo que permite, como en el presente caso, investigar incluso a particulares cuya actuación tenga esa trascendencia en el interés público. Así las cosas, tanto las declaraciones de quienes simplemente son citados para aportar información relevante para la investigación como las declaraciones de los propios afectados por la investigación parlamentaria, incluso si existe una imputación penal por los hechos objeto de la propia investigación parlamentaria, habrán de ser configuradas como testimonios. Todos entrarán, por tanto, en la categoría de «convocado» a la que alude el tipo del artículo 502.3 del Código penal (CP).

En cuanto a los derechos o garantías del compareciente, el Ministerio Fiscal advierte que no hay ninguna norma jurídica que imponga específicamente el deber de declarar, ni tampoco ninguna que sancione su incumplimiento, a diferencia de lo que ocurre con el deber de comparecencia (art. 502.1 CP) o con el deber de veracidad cuando se presta declaración (art. 502.3 CP). Sin embargo, en su opinión, la ausencia de una norma jurídica que imponga ese deber no ha de significar que no existe, ya que, de una parte, el deber de declarar parece implícito en el deber de comparecencia; y, de otra, del tenor del artículo 1.2 de la Ley Orgánica 5/1984 parece desprenderse la existencia de esa obligación de declarar, ya que sólo si esa obligación existe tienen sentido las limitaciones que el precepto impone a las facultades de las comisiones de investigación. En efecto, únicamente si existe una verdadera obligación de declarar tiene sentido que puedan entrar en juego ese tipo de límites –intimidación, honor, secreto profesional, cláusula de conciencia, resto de los derechos constitucionales– que indiscutiblemente aparecen fundados en derechos individuales del compareciente.

En el ámbito de los derechos y garantías del compareciente, se suscita el problema de la posible colisión del deber de declarar –de informar– ante las comisiones de investigación con los derechos constitucionales reconocidos en el artículo 24 CE, que indiscutiblemente hay que situar entre aquellos que constituyen limitaciones a las

facultades de las comisiones de investigación. Parece evidente que el convocado ante una comisión de investigación no puede perder sus derechos fundamentales y especialmente el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE), pero tampoco el derecho al honor personal y familiar (art. 18.1 CE) o el derecho al secreto profesional [art. 20.1 d) CE]. Por ello, las preguntas que se le formulen a un compareciente durante una investigación parlamentaria deberían respetar dichos límites. Límites que podrían concretarse en los siguientes: i) no declarar sobre aquellas cuestiones puntuales que sean ajenas al asunto de interés público que ha motivado la constitución de la comisión de investigación; ii) no declarar sobre aquellas cuestiones que puedan perjudicar la propia situación jurídica del compareciente, pues en modo alguno puede ser obligado a declarar contra sí mismo o a confesarse culpable; iii) no declarar sobre aquellos asuntos que se conocen bajo la condición de secreto profesional. Respetados los derechos fundamentales del compareciente, este está obligado a responder a las preguntas que le formulen los miembros de la comisión de investigación durante el desarrollo de la sesión parlamentaria e incurrirá en el tipo penal del artículo 502.3 CP si falta a la verdad, si omite datos o hechos relevantes o si incurre en reticencias o inexactitudes tendentes a generar equívocos, siempre y cuando, claro está, se trate de hechos relevantes.

Tras señalar que las precedentes consideraciones, aun estando referidas a las comisiones de investigación del Congreso de los Diputados y del Senado, son perfectamente aplicables a las de las Cortes Valencianas, el Ministerio Fiscal alude, a continuación, a la eficacia del dictamen de estas comisiones. Al respecto distingue su eficacia *ad intra*, en la propia Cámara, de los efectos que deban producirse respecto de los sujetos ajenos a la institución parlamentaria. El dictamen tiene una eficacia *ad intra*, es decir, en el seno de la Cámara, en tanto en cuanto su reglamento establece con carácter preceptivo su discusión posterior ante el Pleno (art. 53.4 RCV). Por lo que se refiere a los efectos respecto de los sujetos ajenos a la institución parlamentaria, afirma que es cuestión pacífica en nuestro sistema que el dictamen carece de efectos vinculantes *ad extra*, o, lo que es lo mismo, en ningún caso puede considerarse vinculante respecto de los restantes poderes públicos y, especialmente, respecto del poder judicial. Lo mismo ocurre con las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara (art. 76.1 CE y ATC 664/1984, de 7 de noviembre, FJ 1). En consecuencia, los resultados de la investigación no tienen aplicación directa, conforme a la propia esencia de la sede parlamentaria en que se generan, y se traducen en juicios de orden político y, eventualmente, en recomendaciones que las comisiones pueden formular al poder ejecutivo. Y en cuanto a los particulares, el dictamen de una comisión de investigación no puede incidir en su esfera jurídica, esto es, su contenido no puede constituir, modificar o extinguir situación jurídica subjetiva alguna.

e) Descendiendo al análisis de las concretas vulneraciones de derechos fundamentales denunciadas en la demanda de amparo, el Ministerio Fiscal se detiene en el desarrollo de la comparecencia del recurrente ante la comisión de investigación para llegar a la conclusión de que aquél compareció de modo regular, no reclamó la asistencia de persona alguna, fue debidamente informado de sus derechos y no formuló ninguna objeción. En consecuencia, no cabe observar deficiencia alguna en el desarrollo de la misma, por lo que ha de entenderse que su declaración fue perfectamente válida, máxime cuando en la demanda de amparo no se concretan las preguntas que el interesado entendiera improcedentes o perjudiciales para sí mismo y que se viera compelido a contestar. Por lo tanto, ninguna vulneración de derechos fundamentales puede apreciarse en dicha comparecencia.

Pero además –añade el Ministerio Fiscal– en ningún caso la comparecencia podría ser analizada con arreglo a los derechos fundamentales del artículo 24 CE que se invocan en la demanda –a un proceso público con todas las garantías, a no sufrir indefensión y a la presunción de inocencia–, constitucionalmente reconocidos en relación con los procesos penales y los procedimientos administrativos sancionadores propiamente dichos, toda vez que la naturaleza de la comisión de investigación es

estrictamente parlamentaria y sus conclusiones no pueden incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos.

En cuanto a la denunciada lesión del derecho al honor (art. 18 CE), el Ministerio Fiscal argumenta que los resultados de la investigación parlamentaria no tienen aplicación directa, conforme a la propia esencia de la sede parlamentaria en que se generan, y se traducen en meros juicios de orden político, pero no en juicios jurídicos, sin que puedan incidir en la esfera jurídica de los particulares, de modo que su contenido no puede constituir, modificar o extinguir situación jurídica subjetiva alguna. No obstante, es cierto que la publicación del nombre de una persona como responsable político de un accidente tan grave como el ocurrido en Metrovalencia el día 3 de julio de 2006 puede afectar al crédito de esa persona. Sin embargo, la demanda de amparo adolece en este particular del defecto de atender únicamente al titular de uno de los derechos fundamentales en juego –el demandante de amparo y su derecho al honor–, olvidando que en el análisis de la cuestión planteada es preciso considerar también el derecho que los miembros de las Cortes Valencianas (arts. 23.1 CE; 11.1 y 53 RCV) y, a través de ellos, los ciudadanos que los han elegido, tienen a investigar «cualquier asunto de interés público para la Comunitat Valenciana» (art. 53.1 RCV). Conflicto que ha de conducir a una ponderación de los derechos fundamentales en juego que inevitablemente ha de producir el resultado de dar preminencia al derecho fundamental del artículo 23 CE, como consecuencia necesaria del establecimiento de un sistema representativo en el que los ciudadanos son titulares de derechos pero también han de soportar algunas cargas, como sucede en este caso.

El Ministerio Fiscal concluye su escrito de alegaciones interesando la desestimación de la demanda de amparo.

8. La representación procesal del recurrente en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 19 de junio de 2018, en el que sustancialmente reitera las efectuadas en la demanda, resaltando algunos aspectos del contenido del voto particular al dictamen de la comisión de investigación, en concreto, aquellos en los que se deja constancia del sentido de las resoluciones judiciales dictadas por el Juzgado instructor en cuanto que no había habido infracción alguna de la normativa de prevención de riesgos laborales y en los que se discrepa del criterio de la comisión de solicitar responsabilidades políticas a los técnicos de FGV entre los que se incluye al demandante.

Concluye su escrito interesando la estimación del recurso de amparo.

9. Por providencia de 13 de noviembre de 2018 el Pleno de este Tribunal acordó, conforme con el artículo 10.1 n) LOTC y a propuesta de la Sala Primera, recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

10. Por providencia de 11 de diciembre de 2018 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 de diciembre del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Mediante la presente demanda de amparo se impugnan 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 declara al recurrente responsable de dicho accidente, entre otras personas, en el ámbito de la empresa pública FGV (Ferrocarriels 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 la resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017, en la que se le informó 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 generada por la citada comisión.

El recurrente en amparo sostiene, en síntesis, que una comisión parlamentaria de investigación debe limitarse a establecer la responsabilidad política de los titulares del poder público concernidos por el asunto investigado, pero que no puede declarar la responsabilidad jurídica de todas las personas relacionadas con los hechos que se investigan. En este caso, entiende que la comisión de investigación, al incluirle en sus conclusiones como responsable del accidente objeto de investigación «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales», ha 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), pues esta declaración de responsabilidad se ha llevado a cabo al margen de los procedimientos legalmente establecidos, esto es, a través de un proceso judicial o de un proceso administrativo sancionador, y, por consiguiente, con una merma absoluta de las facultades de defensa. Asimismo, estima que la referida declaración lesiona también su derecho al honor (art. 18.1 CE), en la medida en que la publicación de su nombre como responsable del accidente supone un ataque a su reputación personal y profesional.

La Letrada de las Cortes Valencianas interesa la inadmisión de la demanda, al haber sido promovida contra un acto que no es definitivo, tener por objeto, además, un acto no idóneo y ser extemporánea. Con carácter subsidiario, solicita su desestimación, pues los derechos invocados y reconocidos en el artículo 24 CE no pueden ser vulnerados por una comisión parlamentaria de investigación, ya que los órganos del poder judicial son los destinatarios exclusivos de este precepto constitucional, y porque, en su opinión, no ha habido una intromisión ilegítima en el derecho al honor del recurrente (art. 18.1 CE).

El Ministerio Fiscal se pronuncia también a favor de la desestimación de la demanda. Por una parte, descarta que las conclusiones de la comisión de investigación puedan 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 no pueden incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos. Por otra parte, estima que en este caso debe prevalecer el derecho de los miembros de las Cortes Valencianas a investigar «cualquier asunto de interés para la Comunitat Valenciana» (art. 53.1 Reglamento de las Cortes Valencianas: RCV) sobre el derecho al honor del demandante (art. 18.1 CE).

2. Delimitadas en los términos expuestos las cuestiones planteadas en este proceso de amparo, hemos de comenzar por enjuiciar los motivos de inadmisión alegados por la Letrada de las Cortes Valencianas. De conformidad con una reiterada doctrina constitucional, «los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de modo que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción de amparo puede siempre abordarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, pudiendo dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos, sin que a ello sea obstáculo el carácter tasado de los pronunciamientos previstos en el artículo 53 LOTC» (STC 168/2012, de 1 de octubre, FJ 3 y doctrina allí citada).

a) Los dos primeros motivos de inadmisión aducidos por la Letrada de las Cortes Valencianas están referidos a los actos parlamentarios contra los que formalmente se dirige la demanda e inciden directamente en la determinación de su verdadero objeto.

La Letrada de las Cortes Valencianas sostiene, en primer término, que el recurso debe inadmitirse por haberse interpuesto contra un acto que no es ni definitivo ni firme, pues el dictamen de la comisión de investigación, del que forman parte las conclusiones por ésta alcanzadas, ha de ser sometido a debate y votación del Pleno de la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.3 RCV, de manera que el acto que pone fin al procedimiento parlamentario no es el referido dictamen, sino la resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 289/IX, de 13 de julio, «sobre la aprobación del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la Línea 1 de Metrovalencia

ocurrido el 3 de julio de 2006» («Boletín Oficial de las Cortes Valencianas» núm. 104, de 19 de agosto de 2016).

Las comisiones parlamentarias de investigación son en nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo con la normativa reguladora de las respectivas Asambleas legislativas, órganos internos de las Cámaras que operan normalmente como instancias preparatorias de las decisiones del Pleno, de modo que sus dictámenes constituyen documentos de trabajo que han de ser sometidos a debate y votación de la Cámara en Pleno. Por lo tanto, la decisión del Pleno es el acto que expresa la voluntad de la Cámara con el que concluye la actividad parlamentaria de investigación. A esta configuración responde, en lo que ahora interesa, la regulación de las comisiones de investigación en las Cortes Valencianas, cuyos dictámenes deben ser sometidos a debate y votación en el Pleno y las conclusiones por este aprobadas publicadas en el «Boletín Oficial de la Cámara» (art. 53. 4 y 5 RCV). Así pues, el dictamen de la comisión de investigación sobre el accidente en la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006, en tanto que acto parlamentario preparatorio o de trámite de la decisión plenaria que pone fin a la actividad investigadora, no puede ser objeto del presente recurso al no poder ser considerado acto firme en el sentido del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), porque ni siquiera es definitivo (ATC 241/1981, de 11 de abril, FJ 2). El acto parlamentario que en este caso debe entenderse que constituye objeto del recurso de amparo es la resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 289/IX, de 13 de julio de 2016, «sobre la aprobación del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la Línea 1 de Metrovalencia», que es el acto con el que termina la actividad investigadora de la Cámara.

Sin embargo, el error en el que el demandante ha incurrido en la determinación del objeto del recurso no puede tener como consecuencia su inadmisión, según pretende la Letrada de las Cortes Valencianas, de acuerdo con la interpretación flexible que viene propugnando la jurisprudencia constitucional de la normativa reguladora del recurso de amparo, a fin de facilitar la plena eficacia y salvaguarda de los derechos fundamentales (por todas, SSTC 106/1991, de 3 de mayo, FJ 2; 146/1999, de 27 de julio, FJ 1). En efecto, pese a aquel error, la mera lectura de la demanda hace evidente, a la luz de las argumentaciones que en ella se efectúan, qué es lo que se está planteando ante este Tribunal, que no es otra cuestión que la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados por el recurrente al haber sido declarado responsable, entre otras personas, en el ámbito de la empresa pública FGV del accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006, «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales». Declaración recogida en una de las conclusiones del dictamen de la comisión de investigación, que fue aprobada por el Pleno de la Cámara en los términos propuestos. En otras palabras, el error en la identificación del acto parlamentario que constituye el verdadero objeto de este recurso de amparo no «impide determinar ni qué es lo que de nosotros se pide, ni cuál es la causa de la petición» (STC 60/1988, de 8 de abril, FJ 1), por lo que ha de ser desestimado el primero de los motivos de inadmisión alegados.

b) La Letrada de las Cortes Valencianas sostiene, en segundo término, que el recurso de amparo también tiene por objeto un acto no idóneo, como es la resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017, al tratarse de un acto informativo que no contiene declaración alguna de voluntad.

La resolución/comunicación del Presidente de las Cortes Valencianas de 12 de julio de 2017, en la que se le informó al demandante 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, es un mero acto informativo, al que en modo alguno le son imputables las vulneraciones de los derechos fundamentales que se aducen en la demanda. Pero la condición informativa de este acto no puede determinar la inadmisión del recurso de amparo, sino, en todo caso, su exclusión como objeto del mismo, que ha de entenderse circunscrito, por las razones ya expresadas, a la mencionada resolución de las Cortes Valencianas 289/IX, de 13 de julio.



3. La Letrada de las Cortes Valencianas alega como último motivo de inadmisión del recurso de amparo su extemporaneidad. Considera que la demanda ha sido promovida transcurrido el plazo de tres meses que establece el artículo 42 LOTC, computado desde la fecha de publicación de las conclusiones de la investigación aprobadas por el Pleno en el «Boletín Oficial de la Cámara» núm. 104, de 19 de agosto de 2016), no siendo preciso que fueran objeto de una comunicación personal. Además, estima que el demandante difícilmente puede alegar el desconocimiento de dichas conclusiones, dado el interés mediático que despertaron tanto las sesiones de la comisión de investigación como la sesión plenaria de debate y votación de su dictamen y el voto particular formulado al mismo.

Por el contrario, para el Ministerio Fiscal la demanda se ha entablado en plazo. Argumenta al respecto que al recurrente no le fueron notificados ni el dictamen de la comisión de investigación ni la resolución del Pleno 289/IX, de 13 de julio, que solo se publicaron en el «Boletín Oficial de las Cortes Valencianas». La única comunicación oficial que se le ha efectuado ha sido la resolución/comunicación del Presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017. Computado desde esta fecha el plazo de tres meses para la interposición del recurso de amparo (art. 42 LOTC), la demanda, presentada en el registro general de este Tribunal el día 5 de octubre de 2017, se ha promovido dentro del plazo legalmente establecido.

Hemos de determinar, por lo tanto, si en este caso, como sostiene la Letrada de las Cortes Valencianas, el plazo para la interposición de la demanda debe computarse desde la fecha de publicación de las conclusiones de la investigación parlamentaria en el boletín oficial de la Cámara, o, por el contrario, como mantiene el Ministerio Fiscal, desde la comunicación personal de dichas conclusiones al recurrente en amparo.

De conformidad con el artículo 42 LOTC, el recurso de amparo contra actos y decisiones parlamentarios sin valor de ley debe interponerse en el plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes. El cómputo de dicho plazo, una vez que el acto o decisión que se pretende impugnar ha alcanzado firmeza, se inicia, según reiterada jurisprudencia constitucional, bien desde la fecha de su notificación mediante la correspondiente comunicación (SSTC 125/1990, de 5 de julio, FJ 5; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 3; ATC 570/1989, de 27 de noviembre, FJ 1), bien desde la de su publicación en el boletín oficial de la cámara (AATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 2, y 334/1993, de 27 de noviembre, FJ 1).

La resolución del Pleno de las Cortes Valencianas por la que se aprobó el dictamen de la comisión de investigación fue publicada en el «Boletín Oficial de la Cámara» (art. 53.4 RCV), sin que fuera objeto de comunicación personal al demandante de amparo, a pesar de ser una de las personas directamente afectadas por las conclusiones de la investigación, en las que aparece identificado con su nombre y apellidos y se le declara como uno de los responsables en el ámbito de la empresa pública FGV del accidente objeto de investigación parlamentaria.

Como señala la Letrada de las Cortes Valencianas, es cierto que el Reglamento de las Cortes Valencianas únicamente dispone la publicación de las conclusiones de la investigación aprobadas por el Pleno en el boletín oficial de la Cámara (art. 53.4 RCV), sin que imponga su comunicación personal. Sin embargo, esta publicación no puede considerarse suficiente, a los efectos del cómputo del plazo para promover un recurso de amparo, en supuestos como el presente en los que una persona ajena a la Cámara resulta directamente afectada por las conclusiones de la investigación parlamentaria. En efecto, a diferencia del «Diario Oficial de la Generalitat», órgano de publicación oficial previsto en el Estatuto de Autonomía [arts. 25.5 y 29.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV)], es el reglamento de las Cortes Valencianas, norma que cumple una función principalmente ordenadora de la vida interna de la Asamblea (SSTC 227/2004, de 9 de noviembre, FJ 2; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), el que crea como medio de publicación de las Cortes su boletín oficial (art. 94 RCV), en el que han de publicarse «los textos y documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este reglamento, sea necesaria para su debate, conocimiento, tramitación

parlamentaria o sea ordenada por la Presidencia» (art. 95.1 RCV). En razón del carácter fundamentalmente interno de este boletín oficial (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4), no cabe imponer a ciudadanos ajenos a la Cámara, por excesiva, la carga de su seguimiento y lectura para conocer si han podido resultar afectados o no y, en su caso, en qué términos por las conclusiones de una posible investigación parlamentaria. En supuestos como el que nos ocupa, hay que descartar, por lo tanto, que la inserción de estas conclusiones en el boletín oficial de la cámara constituya publicación bastante a efectos del cómputo del plazo de interposición de un recurso de amparo, que habrá que entender que se inicia a partir de la notificación mediante la correspondiente comunicación de las conclusiones de la investigación a las personas ajenas a la Cámara que pudieran resultar directamente afectadas por ellas. Esta solución es, sin duda, la que mejor se coherencia con la necesidad de salvaguardar los derechos e intereses de estos ciudadanos, pues, en efecto, sólo si tienen una oportunidad real y efectiva de conocer dichas conclusiones podrán instar tempestivamente las acciones que estimen pertinentes en su defensa.

En este caso, como el Ministerio Fiscal pone de manifiesto, ni el dictamen de la comisión de investigación ni la resolución del Pleno de las Cortes Valencianas 289/XI, de 13 de julio, por la que se aprobó aquel dictamen, que se publicaron en el boletín oficial de la Cámara, le fueron notificados al recurrente. La única comunicación oficial que recibió fue la resolución/comunicación del Presidente de 12 de julio de 2017, en la que, en contestación a su escrito de 8 de junio de 2017, se le informó de las conclusiones de la investigación en los concretos términos que le afectaban y de que podía solicitar de los servicios de la Cámara la documentación que considerase de interés. Así pues, sólo a partir de la notificación de esta resolución/comunicación consta a este Tribunal que el recurrente ha tenido un conocimiento exacto de la conclusión aprobada por el Pleno en la que se le declara responsable en el ámbito de la empresa pública FGV del accidente investigado y de las concretas razones de dicha declaración. No existe, por el contrario, en las actuaciones ni ha sido aportado elemento probatorio alguno que acredite fehacientemente que hubiera tenido conocimiento de aquella conclusión de la investigación parlamentaria en fecha anterior a la notificación de la referida resolución/comunicación. Tomada esta fecha —en ningún caso anterior al 12 de julio de 2017— como *dies a quo* del plazo para la interposición del recurso de amparo, la demanda, presentada en el registro general de este Tribunal el día 5 de octubre de 2017, ha sido promovida dentro del plazo de tres meses que establece el artículo 42 LOTC, debiendo desestimarse, por consiguiente, su extemporaneidad.

4. Desestimados los motivos de inadmisión de la demanda alegados por la Letrada de las Cortes Valencianas, algunas consideraciones son precisas en orden a un adecuado encaje de las quejas del recurrente en los derechos fundamentales invocados como vulnerados.

a) La argumentación nuclear en la que sustenta su pretensión de amparo, esto es, que las Cortes Valencianas le han declarado 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, ha de llevarnos 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, como el Ministerio Fiscal señala, operan en el ámbito de los procedimientos jurisdiccionales y de los administrativos de carácter sancionador (STC 181/1990, de 15 de noviembre, FJ 5; AATC 664/1984, de 7 de noviembre; 1022/1986, de 26 de noviembre, y 132/1993, de 19 de abril), en la aducida lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocésal.

En efecto, este derecho fundamental, además de su obvia proyección como límite a la potestad legislativa y como criterio que condiciona las interpretaciones de las normas vigentes, es un derecho público subjetivo que posee eficacia en un doble plano. En el que aquí interesa, el derecho a la presunción de inocencia opera en las situaciones

extraprocerales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogo a éstos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo (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, y 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 2).

Este Tribunal ha considerado que la dimensión extraprocera de la presunción de inocencia, reconocida también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el marco del artículo 6.2 CEDH (SSTEDH, de 5 de febrero de 1995, asunto *Allenet de Ribemont c. Francia*; de 26 de marzo de 2002, asunto *Butkevicius c. Lituania*; de 28 de junio de 2011, asunto *Lizaso Azconobieta c. España*), encuentra específica protección en nuestro sistema de derechos fundamentales a través o por medio de la tutela del derecho al honor, operando dicha presunción como elemento instrumental del enjuiciamiento de una posible lesión del derecho al honor (STC 244/2007, FJ 2). En efecto, hemos venido entendiendo, y así hemos de reiterarlo ahora, que «esta dimensión extraprocera de la presunción de inocencia, no constituye por sí misma un derecho fundamental distinto o autónomo del que emana de los artículos 10 y 18 de la Constitución, de tal modo que ha de ser la vulneración de estos preceptos, y señaladamente del artículo 18, lo que sirva de base a su protección a través del recurso de amparo, [p]orque... la presunción de inocencia que garantiza el artículo 24.2 CE, alcanza el valor de derecho fundamental susceptible de amparo constitucional, cuando el imputado en un proceso penal, que ha de considerarse inocente en tanto no se pruebe su culpabilidad, resulte condenado sin que las pruebas, obtenidas y practicadas con todas las garantías legal y constitucionalmente exigibles, permitan destruir dicha presunción. En los demás casos relativos al honor y a la dignidad de la persona, que no son una presunción sino una cualidad consustancial inherente a la misma, serán los derechos consagrados en el artículo 18 CE los que, por la vía del recurso de amparo, habrán de ser preservados o restablecidos» (STC 166/1995, FJ 3; doctrina que reitera la STC 244/2007, FJ 2).

b) Así pues, reconducidas las quejas del recurrente en amparo a la denunciada lesión del derecho al honor (art. 18.1 CE), hemos de traer a colación, siquiera de manera sucinta, la consolidada doctrina constitucional sobre el referido derecho fundamental.

Este Tribunal ha señalado la especial conexión entre el derecho al honor y la dignidad humana, pues la dignidad es la cualidad intrínseca al ser humano y, en última instancia, fundamento y núcleo irreductible del derecho al honor, cuya negación o desconocimiento sitúa por sí mismo fuera de la protección constitucional el ejercicio de otros derechos o libertades. Desde esta perspectiva, el derecho al honor es una emanación de la dignidad, entendido como derecho a ser respetado por lo demás (por todas, STC 208/2013, de 16 de diciembre, FJ 3).

El «honor», como objeto del derecho reconocido en el artículo 18.1 CE, es un concepto jurídico normativo cuya precisión depende de las normas, valores e ideas sociales vigentes en cada momento. No obstante esta imprecisión del objeto del derecho al honor, no hemos renunciado a definir su contenido constitucional abstracto al afirmar que «este derecho ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas». En suma, el mencionado derecho fundamental «prohíbe que nadie se refiera a una persona de forma insultante o injuriosa o atentando injustificadamente contra su reputación, haciéndola desmerecer ante la opinión ajena, de modo que lo protegido por el artículo 18.1 CE es la indemnidad de la apreciación que de una persona pueden tener los demás, y quizá no tanto la que aquella desearía tener» (STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 12; en el mismo sentido, entre otras, SSTC 127/2003, de 30 de junio, FJ 6; 216/2006, de 3 de julio, FJ 7; 51/2008, de 14 de abril, FJ 3, y 208/2013, FJ 3).

El derecho al honor protege también frente a aquellas críticas o informaciones acerca de la conducta profesional o laboral de una persona que puedan constituir un auténtico ataque a su honor personal, incluso de especial gravedad, ya que «la actividad profesional suele ser una de las formas más destacadas de manifestación externa de la personalidad y de la relación del individuo con el resto de la colectividad, de forma que la descalificación injuriosa o innecesaria de ese comportamiento tiene un especial e intenso efecto sobre dicha relación y sobre lo que los demás puedan pensar de esa persona, repercutiendo tanto en los resultados patrimoniales de su actividad como en la imagen personal que de ella se tenga» [STC 180/1999, de 11 de octubre, FJ 5; doctrina que reiteran las SSTC 41/2011, de 11 de abril, FJ 5 c), y 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 5].

Y, en fin, hemos de recordar también, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, que si bien es cierto que las personas que ejercen funciones públicas o resultan implicadas en asuntos de relevancia pública deben soportar un cierto mayor riesgo de injerencia en sus derechos de la personalidad que las personas privadas, ello no significa que queden privadas de ser titulares del derecho al honor que el artículo 18.1 CE garantiza, pues también en este ámbito es preciso respetar la reputación ajena (art. 10.2 CEDH; SSTEDH de 8 de julio de 1986, asunto *Lingens*, §§ 41, 43 y 45; y de 20 de mayo de 1999, *Blader Tromso y Stensaas*, §§ 66, 72 y 73) y el honor [SSTC 174/2006, de 5 de junio, FJ 4; 68/2008, de 23 de junio, FJ 3 c); 41/2011, FJ 5 c); 216/2013, FJ 5, y 65/2015, de 13 de abril, FJ 3].

5. Llegados aquí hemos de analizar seguidamente el marco normativo regulador de la actividad investigadora de las Cortes Valencianas, en cuyo ejercicio, en relación con el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006, el Pleno de la Cámara ha aprobado la conclusión, impugnada en este proceso, en la que declara al demandante de amparo responsable de dicho accidente, entre otras personas, en el ámbito de la empresa pública FGV «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales».

a) La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV) al enumerar las funciones de las Cortes contempla como diferenciadas la de «[c]ontrolar la acción del Consell» [art. 22 a)] y la de «[e]jercer el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalitat», previendo en el marco de esta última que «[c]on esta finalidad se podrán crear, en su caso, comisiones especiales de investigación, o atribuir esta facultad a las comisiones permanentes» [art. 22 e)].

El Reglamento de las Cortes Valencianas dedica el capítulo IV de su título III, denominado «De la organización de las Cortes», a las comisiones, que pueden ser permanentes o no permanentes. Las comisiones de investigación, que son comisiones no permanentes (art. 52 RCV), pueden ser creadas por el Pleno, a propuesta del Consell, de la Mesa, de un grupo parlamentario o de la décima parte de los miembros de la Cámara, «sobre cualquier asunto de interés público para la Comunidad Valenciana», debiendo establecerse en el acuerdo de creación «el plazo de finalización de sus trabajos». Las comisiones de investigación han de elaborar un plan de trabajo, pueden nombrar ponencias en su seno y requerir la presencia de cualquier persona para que sea oída. Sus conclusiones deben plasmarse en un dictamen, que ha de ser sometido a debate y votación en el Pleno, debiendo publicarse las conclusiones por este aprobadas en el «Butlletí Oficial de les Corts», sin perjuicio de que la Mesa de la Cámara dé traslado de las mismas al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (art. 53 RCV). Por su parte, la resolución de la Presidencia de carácter general 4/IV, de 22 de mayo, regula las comparecencias ante las comisiones de investigación y declara de aplicación supletoria la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

b) En el ejercicio de la función investigadora que le atribuye el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el Pleno de las Cortes Valencianas, en sesión

de 3 de julio de 2015, acordó crear la comisión especial de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006. El objetivo principal de la comisión era «determinar las responsabilidades políticas en que se pudiera haber incurrido desde la administración autonómica valenciana y la empresa FGV en la gestión de los hechos objeto de investigación», debiendo investigarse «tanto el accidente como la gestión que posteriormente se hizo de él» y establecerse «las responsabilidades en los ámbitos profesional, técnico, de gestión y político que se determinen en las investigaciones». Se definía también como objetivo fundamental de la comisión «ofrecer una explicación convincente a la ciudadanía de lo ocurrido en toda su extensión y dimensión», tarea que había de ser complementada con otra, que se calificaba de esencial, que consistía en «proponer mecanismos e instrumentos para que las irregularidades y presuntas ilegalidades encontradas no vuelvan a ocurrir» («BOCV», núm. 104, de 19 de agosto, págs. 13122-13123).

La comisión se constituyó el 28 de septiembre de 2015 e inició sus trabajos. El demandante, quien en la fecha del accidente ocupaba la dirección de recursos humanos de la empresa pública FGV, bajo la dependencia de la directora gerente y del director adjunto de la gerencia, fue una de las personas cuya comparecencia se solicitó ante la comisión. La comparecencia se celebró el día 29 de enero de 2016, siendo informado por la Presidenta de la Comisión de que comparecía «ante una comisión de investigación, a través de la que el parlamento ejercita su función de control político». También le indicó que «la información que ofrezca a esta comisión debe ser veraz, conminándole a que debe ajustarse en su declaración a esa premisa por estar penalizado el falso testimonio en el artículo 502 del Código penal»; y, finalmente, le hizo saber que la «mesa de la comisión y concretamente la presidenta ... garantizará el respeto a su derecho a la intimidad, al honor, al secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos que la Constitución reconoce» («Diario de Sesiones de la comissió d'investigació sobre l'accident de Metrovalencia», de 29 de enero de 2016, pág. 168).

En el dictamen de la comisión de investigación, en el apartado del resumen de trabajo dedicado al departamento de recursos humanos de FGV, se concluye, tras el análisis de la documentación aportada y de las comparecencias, que «hubo incumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales y de los acuerdos del comité [de seguridad y salud] (artículo 16.3 de la Ley 31/1995)», así como que «[n]o se investigó el accidente ni simultáneamente ni con posterioridad, incumpliendo la Ley de prevención de riesgos laborales» y, en fin, que «[n]o consta de la documentación examinada ni se desprende del testimonio de los comparecientes que se nombrara ningún enlace» entre el instructor de la investigación y los comités de seguridad en la circulación y el propio comité de seguridad y salud («BOCV», núm. 94, de 8 de julio de 2016, pág. 11347).

En el apartado de conclusiones, a continuación de la redacción de éstas y de la identificación de los responsables políticos del accidente investigado, se dedica un apartado a los responsables en el ámbito de la empresa pública FGV, entre los que figura el demandante de amparo, al que se hace referencia en los siguientes términos: «a) Dionisio García Giménez, responsable de recursos humanos de FGV. Responsable por la falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales» («BOCV», núm. 94, de 8 de julio, pág. 11436).

El dictamen de la comisión de investigación fue sometido a debate y votación del Pleno de la Cámara, que, en sesión de 13 de julio de 2016, lo aprobó en los términos propuestos por resolución 289/IX, en la que figura, entre sus conclusiones, la antes trascrita en relación con la responsabilidad del recurrente en el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006 («BOCV», núm. 104, de 19 de agosto de 2016, pág. 13307).

6. En la demanda de amparo no se formula queja alguna en cuanto al desarrollo de los trabajos de la comisión especial de investigación, ni, en particular, nada se aduce respecto a una posible lesión de los derechos del recurrente durante la sustanciación de



su comparecencia, constando en las actuaciones que fue informado de sus derechos por la Presidenta de la Comisión al inicio de la sesión en la que tuvo lugar. Tampoco se dirige ningún reproche a la coexistencia temporal de la actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente objeto de investigación y de las diligencias judiciales abiertas en relación con el mismo, que aún no habían concluido en la fecha de presentación de la demanda. Estas son cuestiones que, sin duda, revisten notable interés y cierta complejidad, sobre las que giran en algunos de sus extremos las alegaciones de la Letrada de las Cortes Valencianas y del Ministerio Fiscal, pero ajenas al concreto objeto de este proceso y, por lo tanto, sobre las que no cabe esperar ahora pronunciamiento alguno de este Tribunal.

La queja del recurrente se centra exclusivamente, y a ella hemos de circunscribir nuestro enjuiciamiento, en la conclusión aprobada por el Pleno de las Cortes Valencianas, a propuesta de la comisión de investigación, que le declara responsable del accidente investigado, en el ámbito de la empresa pública FGV, «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales». En su opinión, esta conclusión resulta lesiva de su derecho al honor (art. 18.1 CE), en el que hemos subsumido las vulneraciones aducidas de los derechos del artículo 24 CE –derecho a la tutela judicial efectiva, derecho a un proceso con todas las garantías y derecho a la presunción de inocencia–, por un doble orden de razones. El primero, porque entiende que la actividad parlamentaria de investigación debe limitarse a dilucidar la responsabilidad política, directa o indirecta, de los titulares del poder público, pero no puede abarcar posibles responsabilidades de particulares o funcionarios. Y, el segundo, porque considera que una Cámara parlamentaria en el ejercicio de una actividad de investigación no puede efectuar una declaración de responsabilidad jurídica de las personas relacionadas con los hechos que se investigan. Una declaración de esta naturaleza, como la que se ha hecho en relación con el recurrente, solo puede realizarse a través de los procedimientos legalmente establecidos, esto es, a través de un proceso judicial o de un procedimiento administrativo sancionador. En definitiva, el demandante sostiene que la publicación de aquella conclusión impugnada ahora en amparo en la que se le identifica con su nombre y apellidos y se le declara responsable del accidente investigado «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales» supone un ataque a su reputación personal y profesional lesiva del derecho al honor (art. 18.1 CE).

Para la Letrada de las Cortes Valencianas, por el contrario, no cabe apreciar la denunciada vulneración del derecho al honor (art. 18.1 CE), ya que no ha existido intención difamatoria alguna, ni el recurrente ha padecido ningún menoscabo en su estatus como funcionario de carrera de la Generalitat. En todo caso, estima que, de haberse producido una intromisión en el honor del demandante, esta sería legítima, ya que la actividad desarrollada por las Cortes Valencianas está autorizada por una norma de rango legal.

Por su parte, el Ministerio Fiscal, si bien admite que la publicación del nombre de una persona como responsable de un accidente tan grave como el ocurrido en Metrovalencia de 3 de julio de 2006 puede afectar a su crédito, considera, sin embargo, que la demanda en este extremo atiende únicamente a uno de los derechos fundamentales en juego, el derecho al honor del recurrente, prescindiendo del derecho de los miembros de las Cortes Valencianas (arts. 23.2 CE y 53 RCV) y, a través de ellos, el de los ciudadanos que los han elegido, a investigar «cualquier asunto de interés público para la Comunitat Valenciana». En su opinión, una ponderación de los derechos fundamentales concernidos ha de conducir en este caso a dar preeminencia a los derechos del artículo 23 CE.

7. En relación con el primero de los motivos en los que el recurrente sustenta su pretensión de amparo, alusivo al posible alcance subjetivo de la investigación parlamentaria, es necesario precisar que las Cortes Valencianas en sus conclusiones no le declaran, como se afirma en varios pasajes de la demanda, «responsable político» del accidente objeto de investigación, sino «responsable», junto con otras personas, en «el

ámbito de la empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana», de la que era director de recursos humanos en la fecha del accidente. Por lo tanto, esta declaración de responsabilidad, si bien está incluida en un apartado genéricamente intitulado «responsabilidades políticas», que abarca a los responsables políticos del accidente investigado en sentido estricto y a los responsables en el ámbito de las empresas públicas FGV y Radio Televisión Valenciana, está referida, por lo que atañe al recurrente, al campo de su actividad profesional en el seno de la citada empresa pública, no a una supuesta condición de sujeto sometido a la responsabilidad política de la Cámara.

Sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, basta para desestimar en este extremo la queja del recurrente con reparar que la actividad investigadora de las Cortes Valencianas puede tener por objeto, no solo, como es obvio, el control de la acción del Consell [art. 22 a) EAV] y, en consecuencia, como sujetos pasivos a los titulares de cargos públicos sometidos a responsabilidad política, sino que, por preverlo expresamente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EAV), también puede constituir objeto de aquella actividad «el control parlamentario sobre la acción de la Administración situada bajo la autoridad de la Generalitat» [art. 22 e)]. La amplitud e indeterminación con la que este precepto estatutario define el posible ámbito de la investigación parlamentaria permite sostener que puede ser objeto de la misma, cualquiera que sea su forma de personación, una empresa pública dependiente de la Generalitat y, por tanto, quienes desempeñen en ella cargos o puestos directivos, pudiendo pronunciarse la Cámara sobre la actuación de éstos y, en su caso, sobre su responsabilidad en «el asunto de interés público para la Comunidad Valenciana» (art. 53.1 RCV) sometido a investigación. Tampoco cabe descartar, en principio, que no se puedan derivar, directa o indirectamente, responsabilidades de naturaleza política para otras personas como consecuencia de que quienes desempeñen esos cargos o puestos directivos puedan haber incurrido en deficiencias o irregularidades en el ejercicio de sus funciones.

Por consiguiente, no puede sustentarse en norma alguna un supuesto impedimento, como pretende el demandante, a que las Cortes Valencianas puedan investigar la actuación de un cargo directivo de una empresa pública dependiente de la Generalitat, como era su caso en el momento de producirse el accidente objeto de investigación, respecto de un asunto de interés para la Comunidad Valenciana, como sin duda era dicho accidente, y que se puedan pronunciar, si a ello hubiera lugar, sobre su responsabilidad en el hecho investigado. Esta posible declaración de responsabilidad ha de efectuarse, como es evidente, en términos constitucionalmente admisibles.

8. La cuestión que cumple ahora abordar y constituye precisamente el elemento nuclear de la presente demanda de amparo radica en determinar si la declaración del recurrente como responsable del accidente objeto de la investigación parlamentaria «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales», recogida en una de las conclusiones aprobadas por las Cortes Valencianas, resulta aceptable o no constitucionalmente desde la perspectiva del derecho al honor (art. 18.1 CE). La respuesta al interrogante planteado requiere alguna que otra consideración sobre la naturaleza y el alcance de la actividad investigadora de las Asambleas legislativas en nuestro ordenamiento jurídico.

a) La actividad parlamentaria de investigación, ya se conciba, en un debate doctrinal que dista de ser pacífico, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente o, en fin, como una función autónoma, es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional (ATC 664/1984, FJ 1). La separación entre una y otra, cualquiera que sea la Cámara en la que se desarrolle, se deduce con nitidez del artículo 117.3 CE, que con carácter exclusivo reserva el ejercicio de la función jurisdiccional a los jueces y tribunales.

Como este Tribunal ha tenido ocasión de declarar, «[e]l título VI (arts. 117 a 127) de la Constitución, bajo la rúbrica «Del Poder Judicial», regula un poder del Estado al que

identifica con el ejercicio de la potestad o función jurisdiccional, concebida en sentido estricto como aquella actividad estatal destinada a pronunciar derecho de forma irrevocable y cuyo ejercicio corresponde únicamente a los órganos judiciales. El Poder Judicial lo ejercen los tribunales y juzgados en su actividad de juzgar y hacer cumplir lo juzgado y, por esta razón, desde una perspectiva orgánica se conceptúa a aquel poder como el conjunto de órganos dotados de jurisdicción (art. 117 CE). Aquella potestad, y la consiguiente reserva constitucional, se define y ejerce siempre en atención a los fines que son propios de cada orden jurisdiccional, que, por lo que al penal importa, no es otro que el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, cuando proceda, mediante la institución del proceso y en el respeto, desde luego, al conjunto de derechos y garantías constitucionales (en especial, los establecidos en los artículos 24 y 25 CE)». Así pues, «los juzgados y los tribunales del orden jurisdiccional penal tienen atribuido el conocimiento de las causas y de los juicios criminales, con excepción de los que corresponden a la jurisdicción militar (arts. 9.3 y 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)». En definitiva, «[l]a potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional» (STC 85/2018, de 19 de julio, FF JJ 5 y 6; y doctrina allí citada).

Sentada la naturaleza no jurisdiccional de la actividad parlamentaria investigadora, ha de añadirse que tampoco las Cámaras son titulares en el ejercicio de esta actividad de la otra manifestación del *ius puniendi* del Estado, cual es la potestad administrativa sancionadora, que admite el artículo 25 CE, sometiéndola a las necesarias cautelas que preserven y garanticen, con ciertos matices, tanto los principios sustantivos del propio artículo 25 CE como las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE (SSTC 77/1983, de 3 de octubre, FJ 2, y 93/2018, de 17 de septiembre, FJ 3). En efecto, las Cámaras, que sí cuentan con potestad disciplinaria *ad intra*, carecen en el desempeño de aquella actividad de facultades directamente sancionadoras y, en consecuencia, no pueden adoptar decisiones de carácter sancionador en relación ni con el objeto ni con los sujetos de la investigación.

En consonancia con su naturaleza política, las Cámaras, en el ejercicio de sus facultades de investigación, «emiten, como les es propio, 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» (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 2). Así pues, sus decisiones, adoptadas libremente, 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 (STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7). Sus conclusiones, en fin, como dispone expresamente para el Congreso de los Diputados y el Senado el artículo 76.1 CE, y es predicable en nuestro ordenamiento de cualquier Cámara o Asamblea parlamentaria, no son vinculantes para los Tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales (ATC 664/1984, FJ 1).

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.

b) 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. En otras palabras, a las Cámaras, en el ejercicio de su actividad investigadora, ni les corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos

investigados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos. Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8 a]; esto es, aquellas operaciones que están encomendadas en nuestro ordenamiento jurídico a los jueces y tribunales del orden penal en el ejercicio de la función jurisdiccional o a los órganos de la Administración en cada caso titulares de la potestad sancionadora.

Ello sin perjuicio, como no puede ser de otro modo, de que las Cámaras, si en el curso de una investigación parlamentaria advierten indicios o sospechas de supuestas conductas delictivas, puedan ponerlos en conocimiento del Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas (así se prevé para el Congreso de los Diputados, el Senado y para ambas Cámaras conjuntamente en el artículo 76.1 CE y en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo; y, en términos similares, en la normativa reguladora de las distintas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, como dispone, en lo que aquí interesa, el artículo 53.5 RCV para las Cortes Valencianas). De tratarse de ilícitos de carácter administrativo, tampoco existe obstáculo alguno para que las Cámaras puedan ponerlos en conocimiento del órgano o autoridad en cada caso titular de la potestad sancionadora.

En otras palabras, 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. En este sentido, en modo alguno resulta ocioso traer a colación que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde la perspectiva del derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal (art. 6.2 CEDH), que encuentra su específica protección en nuestro sistema de derechos fundamentales, como con anterioridad hemos señalado, por medio de la tutela del derecho al honor (art. 18.1 CE), ha resaltado «la importancia de la elección de los términos empleados por los agentes del Estado en las declaraciones que formulen antes de que una persona haya sido juzgada y reconocida culpable de una infracción». Con base en esta doctrina, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tiene declarado que es preciso «hacer una distinción entre las declaraciones que reflejan el sentimiento de que la persona afectada es culpable y las que se limitan a describir un estado de sospecha. Las primeras vulneran la presunción de inocencia mientras que las segundas han sido consideradas repetidas veces conformes al espíritu del artículo 6 del Convenio (*Marziano c. Italia*, núm. 45313/99, § 31, 28 de noviembre de 2002)» (STEDH *Lizaso Azconobieta c. España*, de 28 de junio de 2011, § 39).

9. A la luz de las consideraciones expuestas, hemos de determinar, en fin, si la conclusión aprobada por las Cortes Valencianas en relación con el demandante con ocasión de la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006 ha vulnerado o no su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE).

En la referida conclusión se identifica al recurrente con su nombre y apellidos como uno de los responsables del accidente objeto de investigación en el ámbito de la empresa pública FGV, en los términos y por las razones que ya han quedado expuestos, esto es, «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales». Con esta conclusión la Cámara viene a reprocharle el incumplimiento de una determina normativa legal, que es lo mismo que la atribución, aunque sin concretar su calificación jurídica, de conductas punibles en el ámbito de la actividad profesional del demandante, que bien pudieran ser constitutivas de ilícitos administrativos en el orden social [sección 2, «Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales (arts. 11 a 13) del capítulo II, «Infracciones laborales» del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto] o, incluso, de ilícitos de carácter penal (arts. 316 a 318 CP).

Una imputación en los términos aseverativos que se formula como la que se recoge en la conclusión de la actividad investigadora parlamentaria recurrida en amparo excede, por las razones ya expuestas en el fundamento jurídico precedente, del ámbito propio de una actividad de ese tipo, pues a las Cámaras no les corresponde declarar la existencia de conductas punibles y la determinación de su autoría.

Desde la perspectiva constitucional que ahora nos ocupa, lo relevante, sin embargo, no es esa extralimitación de la Cámara en el ejercicio de su actividad investigadora, sino que la conclusión aprobada en la que se viene a imputar al recurrente la autoría de ilícitos bien administrativos bien penales resulta lesiva de su derecho al honor (art. 18.1 CE). Derecho que se ve afrentado a no dudarlo cuando, sin intervención de los órganos constitucionalmente competentes y a través de los procedimientos legalmente previstos, un poder público atribuye a una persona conductas merecedoras del máximo reproche social, pues este derecho fundamental ampara la buena reputación de una persona «protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o sean tenidas en el concepto público por afrentosas» (STC 14/2003, FJ 3). No cabe duda que tal calificación merece la imputación a ciudadanos identificados de conductas punibles, trátase de infracciones administrativas (STC 266/2005, de 24 de octubre, FJ 5), de irregularidades (STC 68/2008, FF JJ 4 a 6, y 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 9) o de ilícitos penales [SSTC 219/1992, de 3 de diciembre, FJ 5; 47/2002, de 25 de febrero, FJ 4; 1/2005, de 17 de enero, FJ 7, y 127/2009, de 26 de mayo, FJ 4 c)], máxime cuando el autor de aquella imputación es un poder público (STC 178/1993, de 31 de mayo, FJ 5; ATC 19/1993, de 21 de enero) y está relacionada, como ocurre en este caso, con un acontecimiento de la desgraciada gravedad y de la indudable repercusión social que ha tenido el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006. Es evidente que la atribución al recurrente de la conducta ilícita que se describe en la conclusión impugnada puede hacerle desmerecer en su respeto y consideración social, quedando de facto sometido a cierto riesgo de estigmatización [STC 127/2009, FJ 4 c)].

La afrenta padecida en este caso por el demandante resulta aún más intensa dada la directa conexión que presenta la imputación que se le hace con su actividad profesional en el momento de producirse el accidente, en el que desempeñaba la dirección de recursos humanos en la empresa pública FGV, correspondiéndole entre otros cometidos la prevención de riesgos laborales. El derecho al honor, como tiene declarado este Tribunal, también protege la probidad en la actuación profesional o laboral, que «suele ser una de las formas más destacadas de manifestación externa de la personalidad y de la relación del individuo con el resto de la colectividad» (STC 216/2013, FJ 5). De forma que puede afirmarse que la descalificación profesional o laboral, como lo es sin duda, en este caso, la atribución de conductas ilícitas en el ámbito en el que uno desarrolla con elevado nivel de responsabilidad su actividad profesional con ocasión de un accidente de la gravedad e incidencia social del investigado, «tiene un especial e intenso efecto sobre ... aquella relación y sobre lo que los demás puedan pensar de una persona, repercutiendo tanto en los resultados patrimoniales de su actividad como en la imagen personal que de ella se tenga» (STC 180/1999, FJ 5; doctrina que reproduce, entre otras, la STC 216/2013, FJ 5).

En definitiva, las Cortes Valencianas, al aprobar en el ejercicio de sus facultades indagatorias la conclusión en la que declaran al demandante de amparo, entre otras personas, responsable del accidente objeto de investigación en el ámbito de la empresa pública FGV «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales», no han respetado su derecho a recibir la consideración y trato de no autor o no partícipe en conductas ilícitas y, en consecuencia, han lesionado, por las razones expuestas, su derecho fundamental al honor (art. 18.1. CE).

10. La conclusión alcanzada no queda empañada por la invocación que el Ministerio Fiscal hace en sus alegaciones del derecho al ejercicio del cargo público de los diputados de las Cortes Valencianas (art. 23.2 CE), que considera que en este caso debería prevalecer frente al derecho al honor (art. 18.1 CE) del recurrente, aunque no



acompaña esta afirmación de un desarrollo argumental que, al menos, pudiera estimarse suficiente.

Los miembros de las Cortes Valencianas han podido ejercer, y efectivamente lo han hecho, las facultades que como diputados les corresponden en el ejercicio de la actividad investigadora de la Cámara y, en consecuencia, han podido participar en la conformación de la decisión con la que ha finalizado aquella actividad mediante la aprobación de la resolución 289/IX, de 13 de julio, «sobre la aprobación del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006», de modo que no han visto cercenado el ejercicio de su derecho al cargo público del que son titulares. Así pues, no se ha visto comprometido el derecho de participación de los representantes políticos garantizado por el artículo 23.2 CE, en cuyo ejercicio han de respetar los derechos fundamentales y las libertades públicas constitucionalmente reconocidos como consecuencia obligada de la sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1 CE). De este mandato constitucional se deriva, como hemos tenido ocasión de declarar, «el cualificado deber de acatamiento a la Constitución que recae sobre los titulares de los cargos públicos, incluidos los electos, "que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico (en tal sentido, entre otras, SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3; 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 5). Que esto sea así para todo poder público deriva, inexcusablemente, de la condición de nuestro Estado como constitucional y de Derecho" (STC 259/2015, FJ 4)» [AATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ 9; 124/2017, de 19 de septiembre, FJ 8, y 144/2017, de 8 de noviembre, FJ 6].

La actividad de las Cámaras parlamentarias, también, la que llevan a cabo en el ejercicio de sus facultades de investigación, debe desarrollarse en todo momento sin lesionar los derechos fundamentales y libertades públicas de la persona, que nuestra Constitución declara «fundamento del orden político y de la paz social» (art. 10.1 CE) y «que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el artículo 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras, y en su consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los artículos 53.2 y 161.1 b) de la Constitución y 41 de la LOTC» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 3). Cualquier acto del Parlamento que afecte, en lo que a este recurso de amparo interesa, a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución, sino, asimismo al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen, entre ellas, las que reconocen los derechos fundamentales y las libertades públicas. Como este Tribunal tiene dicho, «[n]o puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad» (STC 90/1985, de 22 de julio, FJ 2; doctrina que reitera la STC 23/1990, de 15 de febrero, FJ 4).

En el caso ahora considerado, las Cortes Valencianas al aprobar, con ocasión de la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006 la conclusión referida al demandante de amparo en los términos ya reiteradamente señalados, han lesionado, por las razones expuestas, su derecho al honor (art. 18.1 CE), sin que pueda servir de justificación o paliativo de la intromisión que el recurrente ha padecido en su honor con ocasión del ejercicio por los diputados de las Cortes Valencianas de su derecho al cargo (art. 23.2 CE). En otras palabras, el derecho de los miembros de las Cortes Valencianas (arts. 23.2 y 53 RCV), y a través de ellos, el de los ciudadanos, a investigar «cualquier asunto de interés para la Comunitat Valenciana» (art. 53.1 RCV) ha de ejercerse siempre con respeto, como es obvio, a los derechos fundamentales y libertades públicas, pues en, «el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal ..., "requiere que toda decisión del poder quede, sin

excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella"» (STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 4; AATC 24/2017, FJ 9, y 124/2017, FJ 8).

11. El artículo 55.1 LOTC prevé, entre los posibles pronunciamientos de la Sentencia que otorgue el amparo, la «declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que haya impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con la determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos».

La estimación del recurso de amparo ha de conllevar en este caso la declaración de la nulidad de la resolución de las Cortes Valencianas 289/IX, de 13 de julio, «sobre la aprobación del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006», exclusivamente en relación con la conclusión referida al demandante de amparo que le declara responsable de dicho accidente «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales».

#### FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por don Dionisio García Gómez y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad exclusivamente de la conclusión referida al demandante de amparo contenida en el apartado IX conclusiones de la resolución de las Cortes Valencianas 289/IX, de 13 de julio, «sobre la aprobación del dictamen de la comisión especial de investigación sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006».

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

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías a la Sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo avocado núm. 4877-2017*

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión de mis compañeros, formulo Voto particular concurrente en virtud de los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación.

1. Vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

En contra de lo sostenido por la Sentencia, considero que la conclusión de la comisión especial de investigación de las Cortes Valencianas, en la que se declaraba al recurrente como responsable político en el accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006, «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales», aprobada posteriormente por el Pleno de la Cámara, conculcó su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Y ello con independencia de los efectos que sobre su honor pudiera tener lo afirmado, y, que, en este caso, son evidentes

al hacer una declaración que, como se pone de manifiesto en la Sentencia, «viene a reprocharle el incumplimiento de una determinada normativa legal, que es lo mismo que la atribución, aunque sin concretar su calificación jurídica, de conductas punibles en el ámbito de la actividad profesional del demandante, que bien pudieran ser constitutivas de ilícitos administrativos en el orden social [sección 2, «Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales (arts. 11 a 13) del capítulo II, «Infracciones laborales» del texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto] o, incluso, de ilícitos de carácter penal (arts. 316 a 318 CP)» (FJ 9).

Podría parecer que mi apreciación constituye una mera cuestión de matiz. Sin embargo, creo, que, en este caso, en el que lo que se enjuicia es la extralimitación de las comisiones parlamentarias de investigación en el ejercicio de sus funciones, y, por ende, la vulneración de derechos fundamentales que de ello se podrían derivar, hubiera sido conveniente replantearse nuestra doctrina sobre el contenido del derecho a la presunción de inocencia del artículo 24.2 CE y su aplicación en exclusiva al ámbito de los procedimientos jurisdiccionales y de los administrativos de carácter sancionador, para asumir, en el supuesto concreto de las citadas comisiones, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocésal por los motivos que, a continuación, se expondrán.

La delimitación entre responsabilidad política y jurídica no es fácil de trazar, y si bien es cierto que se ha de tener en consideración la naturaleza parlamentaria de las comisiones de investigación, no lo es menos que sus funciones pueden solaparse con las propias de la jurisdicción penal o administrativa sancionadora. Por ello es necesaria, al menos, una limitación clara y de mínimos respecto de sus funciones. Y ello con independencia de la ponderación a la que se deben ver sometidos los actos realizados por las citadas comisiones en su función de investigación, que deberá tener en consideración el reconocimiento constitucional —o, en su caso, estatutario— que les confiere el carácter de bien constitucionalmente protegido (art. 76 CE).

Como se dijo en la STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7, «es preciso evitar toda confusión entre la labor investigadora que puedan llevar a cabo las Asambleas autonómicas o las Cortes Generales y aquella que corresponde a los órganos integrantes del Poder Judicial. Como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar, "las comisiones parlamentarias cuando actúan en el ejercicio de sus facultades de investigación y estudio, emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que solo el proceso judicial garantiza" (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12). Esta distinción no solo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las comisiones parlamentarias de investigación, a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales».

Si, como en este caso, se realizan declaraciones para las que únicamente tienen competencia los integrantes del Poder Judicial (art. 117 CE), se vulnera el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), pues como dice el artículo 117.3 de la Constitución: «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan». Función jurisdiccional que exige ser ejercida en el marco de un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), anulándose el resultado de su ejercicio en caso de no ser respetadas y que, por el contrario, no son exigidas a las comisiones de investigación parlamentarias precisamente porque no pueden adoptar un juicio de tal naturaleza.

2. Extralimitación de las comisiones parlamentarias de investigación en el ejercicio de sus funciones. Replanteamiento de la doctrina sobre el contenido del derecho a la presunción de inocencia para el caso de las citadas comisiones.

No considero, pues, que en este caso nos encontremos en un supuesto de ponderación de derechos fundamentales, como así ocurre en los casos resueltos por las Sentencias citadas en la presente, y en los que, en la mayoría, se encuentra implicado el artículo 20 CE. Nos hallamos aquí ante un supuesto de extralimitación competencial, esto es, de incompetencia de la comisión parlamentaria de investigación para hacer determinadas declaraciones, pues, como se dice en la Sentencia, «a las Cámaras no les corresponde declarar la existencia de conductas punibles y la determinación de su autoría» (FJ 9).

Advertido lo anterior, sin embargo, el Pleno termina concluyendo que «[e]n definitiva, las Cortes Valencianas, al aprobar en el ejercicio de sus facultades indagatorias la conclusión en la que declaran al demandante de amparo, entre otras personas, responsable del accidente objeto de investigación en el ámbito de la empresa pública FGV “por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales”, no han respetado su derecho a recibir la consideración y trato de no autor o no partícipe en conductas ilícitas y, en consecuencia, han lesionado, por las razones expuestas, su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE)» (fundamento jurídico 9). En virtud de la jurisprudencia de este Tribunal sobre el contenido del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y su aplicación en exclusiva al ámbito de los procedimientos jurisdiccionales y de los administrativos de carácter sancionador, procede a subsumir los derechos del artículo 24 CE, denunciados por el recurrente, en el del derecho la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y, a su vez, éste en el derecho al honor (art. 18 CE) [vid. fundamento jurídico 4 a)]. Este es en el punto en el que discrepo.

Creo que la argumentación de esta sentencia debería haber tenido especialmente en cuenta el hecho de que la declaración se hubiera hecho (i) por un órgano del Estado y (ii) en el ejercicio de su función de investigación. Estas circunstancias unidas al hecho de que (iii) nos encontramos ante la atribución de conductas ilícitas y no únicamente ante descalificaciones sobre el ejercicio profesional del recurrente, debieron llevar a aplicar la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la dimensión extra procesal de la presunción de inocencia. Y no la hasta ahora dictada por este Tribunal en supuestos similares pero no idénticos.

Para el Tribunal la citada dimensión extra procesal «no constituye por sí misma un derecho fundamental distinto o autónomo del que emana de los artículos 10 y 18 de la Constitución, de tal modo que ha de ser la vulneración de estos preceptos y, señaladamente del artículo 18, lo que sirva de base a su protección a través del recurso de amparo», al considerar que «la presunción de inocencia que garantiza el artículo 24.2 CE, alcanza el valor de derecho fundamental susceptible del amparo constitucional, cuando el imputado en un proceso penal, que ha de considerarse inocente en tanto no se pruebe su culpabilidad, resulte condenado sin que las pruebas, obtenidas y practicadas con todas las garantías legal y constitucionalmente exigibles, permitan destruir dicha presunción» (SSTC 166/1995, de 20 de noviembre, FJ 3 y 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 2).

Era preciso replantearse, a mi juicio, la citada doctrina, y así lo expuse en Pleno, para este caso concreto, dada la especial naturaleza y función de las comisiones de investigación, y hacerlo en la línea de lo dispuesto por el Tribunal Europeo, para el que, como dijera en la STEDH de 28 de junio de 2011, asunto *Lizaso Azconobieta c. España*,

(i) «el principio de la presunción de inocencia consagrado en el párrafo 2 del artículo 6 figura entre los elementos del proceso penal equitativo exigido en el párrafo 1 de la misma disposición (*Kamasinski c. Austria*, 19 de diciembre de 1989, § 62, serie A núm. 168), no se limita a una simple garantía procesal en materia penal» (§ 37);

(ii) «[s]u alcance es más amplio y exige que ningún representante del Estado o de la autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción antes de que su culpabilidad haya sido establecida por un tribunal (*Allenet de Ribemont c. Francia*, 10 de febrero de 1995, §§ 35-36, serie A núm. 308; *Viorel Burzo c. Rumania*, núms. 75109/01 y 12639/02, § 156, 30 de junio de 2009; *Moulet c. Francia* (dec.), núm. 27521/04, 13 de septiembre de 2007)» (§ 37);

(iii) y «una violación de la presunción de inocencia puede emanar no sólo de un juez o de un tribunal sino también de otros agentes del Estado (*Alenet de Ribemont c. Francia*, sentencia del 10 de febrero de 1995, § 36, serie A núm. 308; *Daktaras c. Lituania*, núm. 42095/98, §§ 41-42, CEDH 2000-X) y personalidades públicas ("public officials"; *Butkevičius c. Lituania*, no 48297/99, § 53, CEDH 2002-II (extractos))» (§ 38).

3. Una limitación clara y de mínimos respecto de las funciones de las comisiones de investigación y no un supuesto de ponderación de derechos.

El hecho de que en este caso se entienda que el derecho vulnerado es la presunción de inocencia (art. 24.1 CE), por los motivos expuestos, no impide entender que, en otros supuestos, en los que se realicen otro tipo de declaraciones, las comisiones no puedan incurrir en una vulneración de derecho al honor (art. 18 CE), que deberá quedar constatada tras la pertinente ponderación. Puede ocurrir «que, a pesar de haberse producido una intromisión en el derecho del recurrente al honor, la misma no resulte ilegítima si se revela como idónea y necesaria para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, proporcionada para lograrlo y se lleva a cabo utilizando los medios necesarios para procurar una mínima afectación del ámbito garantizado por el derecho fundamental (en este sentido, STC 156/2001, de 2 de julio, FJ 4, y la doctrina constitucional allí citada)» (STC 244/2007, de 10 de diciembre, FJ 3).

En este sentido se ha de señalar que es significativo que en la Sentencia no se haga mención a ningún derecho distinto del que se considera vulnerado —el derecho al honor— y que incluso se llegue a argumentar, en el fundamento jurídico 10, sobre los motivos por los que, en este caso, no se ve comprometido el derecho del artículo 23 CE que, el Ministerio Fiscal, entiende debe prevalecer frente al derecho al honor de los comparecientes.

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, sin necesidad de realizar ponderación alguna. Se produce un juicio ilegítimo sobre un aspecto que solo pueden realizar los jueces y magistrados de acuerdo con el artículo 117.3 CE y siempre en un proceso con todas las garantías. Las citadas comisiones precisamente carecen de ellas porque solo tienen competencia para realizar otro tipo de valoraciones, en este caso, políticas. Valoraciones que deberá hacer desde el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, pero que tendrán que ser ponderadas, también, desde la consideración de otros bienes constitucionales derivados de su naturaleza parlamentaria.

#### 4. Conclusión.

Como se recordaba en el ATC 30/2017, de 3 de octubre, FJ 3, el Tribunal «en una de sus primeras Sentencias, la 31/1981, de 28 de julio, FJ 2, aunque dictada en relación a un proceso penal, hizo reconocimiento de la eficacia del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) más allá de este ámbito, señalando que tras su consagración constitucional "la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del derecho que ha de informar la actividad judicial ... para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata, tal como ha precisado este Tribunal en reiteradas Sentencias"».

Nada hubiera impedido, en el presente caso, y por los motivos expuestos, considerar que lo que se vulneró al atribuir al recurrente una conducta ilícita fue el derecho a la presunción de inocencia de un ciudadano que, obligado por ley a comparecer en la comisión, fue finalmente declarado responsable del incumplimiento de la Ley de riesgos laborales; declaración que fue realizada por un órgano del Estado, en el ejercicio de su labor de investigación política, pero sin competencias para ello, y, por ende, sin las garantías que proporciona un proceso judicial.



Considero, en definitiva, que, como se ha apuntado por la doctrina, ningún ciudadano puede encontrarse ante una comisión de investigación, fruto de una decisión de oportunidad política adoptada libremente por las Cámaras por razones de interés público, en peor condición que si estuviera ante un Juez sometido únicamente al principio de legalidad y al imperio de la ley. Por ello, o se trasladan las garantías del artículo 24 de la Constitución a las comisiones parlamentarias de investigación, o, en virtud del principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE), solo los integrantes del Poder Judicial pueden realizar determinados juicios, incurriendo las citadas comisiones en la vulneración del derecho a la presunción de inocencia de los comparecientes, caso de realizarlos.

Y en ese sentido emito mi Voto Particular.

En Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.—Encarnación Roca Trías.—  
Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la sentencia dictada en el recurso de amparo avocado núm. 4877-2017*

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y el fallo. Considero que este hubiera debido ser solo parcialmente estimatorio.

Mi discrepancia radica en que (i) no se ha delimitado con la suficiente nitidez el presupuesto fáctico de análisis del presente recurso de amparo; (ii) se ha considerado que el derecho fundamental concernido en este caso es el derecho al honor y no la presunción de inocencia; (iii) 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 (iv) en relación con ello, no se ha hecho una adecuada ponderación de los derechos e intereses constitucionales en conflicto, que hubiera determinado que en este caso un fallo parcialmente estimatorio hubiera sido suficiente para preservar el derecho fundamental a la presunción de inocencia del recurrente.

I. El presupuesto fáctico del presente recurso de amparo.

1. Los recursos de amparo de los artículos 43 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) están subordinados al agotamiento de una vía judicial previa de protección de los derechos fundamentales, que es la encargada de establecer el presupuesto fáctico del enjuiciamiento vinculante para este Tribunal por imposición del artículo 44.1 b) LOTC. Por el contrario, los recursos de amparo parlamentarios del artículo 42 LOTC, como el presente, tienen la singularidad, por carecer de una vía judicial previa, de que es el propio Tribunal Constitucional el que en el procedimiento de amparo debe establecer el presupuesto fáctico del enjuiciamiento. De ese modo, es especialmente necesario que en este tipo de recursos de amparo parlamentario quede de manera muy nítida descrito su presupuesto fáctico.

La opinión mayoritaria reitera en muchos pasajes, empezando por la propia descripción del objeto de este recurso, que el presupuesto fáctico sobre el que se formula el enjuiciamiento consiste en que el dictamen de la comisión de investigación controvertido declara al recurrente responsable del accidente del metro de Valencia, en su condición de director de recursos humanos de la empresa pública FGV (Ferrocarriils de la Generalitat Valenciana), «por falta de cumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales».

No estoy de acuerdo con esta apreciación.

El dictamen, en efecto, identifica al recurrente de manera nominal como responsable de un incumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales. Ahora bien, si bien se lee, el concreto incumplimiento de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales que se atribuye al recurrente es única y exclusivamente el referido a la

obligación del artículo 16.3 de la Ley 31/1995, en la medida en que no ordenó que dicha empresa pública investigara las causas del accidente ni nombrara ningún enlace en el marco de la investigación desarrollada por la inspección del trabajo. Así, en relación con las actuaciones del departamento de recursos humanos de la empresa FGV (apartado VIII), del que el recurrente era director, el dictamen reconoce que solo analiza las unidades de prevención, y estudios y formación (pp. 11340 a 11355) y, en ese contexto, las conclusiones de ese apartado (pág. 11.347) establecen:

«Que hubo incumplimiento de la Ley de prevención de riesgos laborales y de los acuerdos del comité (artículo 16.3 de la Ley 31/1995).

No se investigó el accidente ni simultáneamente ni con posterioridad, incumpliendo la Ley de prevención de riesgos laborales.

No consta de la documentación examinada ni se desprende del testimonio de los comparecientes que se nombrara ningún enlace.»

En coherencia con ello, la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia, al hacer en esta el relato de la actividad desarrollada por la comisión de investigación y del contenido del dictamen (fundamento jurídico 5), viene a reconocer que este sería el único incumplimiento relevante de la legislación de prevención de riesgos laborales atribuible al departamento dirigido por el recurrente.

Pues bien, si la opinión mayoritaria acaba reconociendo que el único incumplimiento que el dictamen de la comisión de investigación atribuye al recurrente es el del artículo 16.3 de la Ley 31/1995 por falta de investigación del accidente y de nombramiento de un enlace –por tanto, referido a una conducta posterior al acaecimiento del desgraciado accidente del metro de Valencia– solo cabe concluir que el dictamen de la comisión de investigación parlamentaria en ningún caso atribuye al recurrente ningún tipo de incumplimiento normativo causal del accidente. De ese modo, no puedo estar de acuerdo con las reiteradas ocasiones en que la opinión mayoritaria incide en la idea de que el dictamen de la comisión de investigación declara al recurrente responsable del accidente. Insisto en que este es un presupuesto fáctico que considero que no responde a la realidad del dictamen. Además, distorsiona el análisis jurídico constitucional realizado, que debía haberse concentrado en la supuesta lesión que de los derechos fundamentales del recurrente cabe derivar de que se le atribuyera un determinado incumplimiento de la legislación de la normativa de prevención de riesgos laborales y no de la acusación del accidente.

2. La circunstancia de que se atribuyera al recurrente una responsabilidad por incumplimiento de la obligación de investigación del artículo 16.3 de la Ley 31/1995 tampoco parece determinar, como presupuesto fáctico de este recurso de amparo parlamentario, que se atribuya al recurrente la comisión de un ilícito administrativo, a pesar de lo afirmado por la opinión mayoritaria. Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la obligación de investigación del artículo 16.3 de la Ley 31/1995 corresponde exclusivamente al empresario como titular de la actividad. En ese contexto, la falta de cumplimiento de las exigencias legales de los requisitos necesarios para que el recurrente pudiera ser el sujeto activo de esta infracción posibilitaría descartar que, aunque no se concrete su calificación jurídica, el dictamen de la comisión haga una atribución de responsabilidad jurídica al recurrente por la comisión de una infracción administrativa. Esta apreciación puede verse reforzada con el hecho de que en las conclusiones del dictamen de la comisión de investigación se incide en que (i) se trata de la atribución de una responsabilidad política y (ii) se trata de una responsabilidad que se atribuye personalmente al recurrente, pero en el ámbito de la empresa FGV. Esto es, precisamente porque el recurrente no puede ser responsable jurídico del incumplimiento por parte de la empresa FGV de la obligación de investigación, se le señala en el dictamen como responsable político, en tanto que era la persona encargada dentro del organigrama de FGV de haber decidido desarrollar esa investigación. Por tanto, lo que debería haberse asumido como presupuesto fáctico, a lo sumo, es que el dictamen de la

comisión de investigación lo que atribuye al recurrente es un incumplimiento normativo, pero no una atribución de responsabilidad administrativa.

En conclusión, considero que el carácter de recurso de amparo parlamentario del presente procedimiento hubiera exigido que la opinión mayoritaria concretada con mayor precisión el presupuesto fáctico del enjuiciamiento y que, conforme a él, se hubiera establecido de una manera más nítida que el dictamen de la comisión de investigación se limita a concluir que el recurrente responsable de que la empresa pública FGV hubiera incumplido la legislación de prevención de riesgos laborales en el sentido de no ordenar una investigación empresarial subsiguiente al accidente y el nombramiento de un enlace, pero no se dirige contra él la acusación de haber causado el accidente ni se afirma que aquella atribución de responsabilidad por incumplimiento de la obligación de investigación implique la atribución de una responsabilidad jurídica por la comisión de un ilícito administrativo en materia de prevención de riesgos laborales, al no concurrir en el recurrente los requisitos necesarios para ser sujeto activo de ella. Sobre este contexto fáctico de mera atribución de una responsabilidad al recurrente de exclusiva naturaleza política, sin ningún contenido constitucionalmente sancionatorio de naturaleza penal o administrativa, debía haberse proyectado el enjuiciamiento sobre la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el recurrente.

II. Una errónea identificación del derecho constitucional concernido.

3. La opinión mayoritaria constata que la jurisprudencia constitucional reconoce (i) la existencia de una dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia conforme a la cual se garantiza recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogo a estos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo; y (ii) que esta concreta dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia encuentra específica protección en nuestro sistema de derechos fundamentales a través o por medio de la tutela del derecho al honor, operando dicha presunción como elemento instrumental del enjuiciamiento de una posible lesión del derecho al honor.

La primera parte de la afirmación está en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en lo que se refiere a la atribución de ilícitos penales—si bien, resulta innovadora en relación (i) con la atribución de ilícitos administrativos y (ii) en el contexto del desarrollo de la actividad de una comisión de investigación parlamentaria, sobre lo que volveré más adelante—. Sin embargo, la segunda parte de la afirmación —que el derecho concernido en estos supuestos en el derecho al honor— se aparta claramente de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la normativa de la Unión Europea. En este tipo de supuestos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de manera reiterada, ha señalado que el derecho directamente afectado —y, por tanto, el correlativo parámetro de control— es el derecho a la presunción de inocencia (STEDH de 28 de junio de 2011, asunto *Lizaso Azconobieta c. España*). Esta conclusión, por otra parte, ha sido también consagrada normativamente en el artículo 4 de la Directiva (UE) 2016/343, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio.

4. Al margen de lo anterior, mi principal discrepancia con la afirmación de que el derecho constitucional concernido en este tipo de supuestos es el derecho al honor (art. 18.1 CE) se funda en razones metodológicas. El derecho a la presunción de inocencia, en su formulación clásica, es una garantía procesal que despliega todos sus efectos en el marco del proceso sancionador —penal o administrativo— y es dentro de ese marco procesal en el que también se desarrollan los mecanismos para su protección específica. El surgimiento del reconocimiento de ciertas dimensiones extraprocesales de la presunción de inocencia, aunque ha permitido establecer acciones de protección de esas

garantías extraprocerales, no se ha visto acompañada del necesario desarrollo de procedimientos específicos para su protección. En ese contexto, es posible que, de manera pragmática, por la indirecta o mediata afectación del derecho al honor, se haya posibilitado articular su protección por la vía procesal de la protección de este. No obstante, una solución pragmática derivada de una insuficiencia legislativa no puede hacer mutar la naturaleza del derecho afectado.

En última instancia, si (i) existe la garantía de recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogo a estos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo; y (ii) esa garantía está integrada en el contenido del derecho a la presunción de inocencia; entonces, solo se puede concluir que (iii) el derecho concernido es el derecho a la presunción de inocencia y el parámetro de control que debe aplicarse ante una eventual vulneración es el de este derecho y no el de ningún otro por muy mediata o indirectamente que pueda verse afectado o porque por otras razones meramente circunstanciales su articulación procesal de protección en la vía judicial ordinaria esté siendo la del derecho al honor. Por lo demás, hago abstracción de mi posición discrepante con la mayoría del Tribunal en relación con el alcance del derecho al honor en contraposición con otros derechos fundamentales y valores constitucionales que he hecho valer en otros votos particulares.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional, ahora sí en línea de completa coherencia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTEDH de 26 de abril de 2006, asunto *Puig Panella c. España*; de 13 de julio de 2010, asunto *Tendam c. España*; y de 16 de febrero de 2016, asunto *Vlieeland Boddy y Marcelo Lanni c. España*), no ha controvertido que es la presunción de inocencia –y no el derecho al honor–, el derecho fundamental concernido respecto de la otra dimensión extraprocera de la presunción de inocencia más comúnmente aceptada, como es la garantía de que no sea negada una eventual indemnización por las medidas cautelares adoptadas en un procedimiento penal del que no resulta una condena con la mera afirmación de que la absolución trae causa de la proyección del derecho a la presunción de inocencia (así, SSTC 8/2017, de 19 de enero, FJ 5, y 10/2017, de 30 de enero, FJ 3).

5. Mi discrepancia no es meramente nominal. El debate no radica sobre si la más correcta invocación es la del derecho al honor o la de la presunción de inocencia o si en el fallo el que debe aparecer referenciado es uno u otro. El debate es más profundo. Afecta a cuál es el parámetro de control que debía ser proyectado en este caso. La opinión mayoritaria ha optado por el derecho al honor y, en coherencia con ello, el análisis y la ponderación que hace del contenido y conclusiones del informe de la comisión de investigación sobre el recurrente lo hace proyectando la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al honor. Esa circunstancia ha distorsionado, a mi parecer, una adecuada ponderación de los derechos en conflicto. A esos efectos, al entender que el derecho directamente concernido era el derecho a la presunción de inocencia –en esta relativamente novedosa dimensión extraprocera– hubiera resultado necesario establecer un, hasta ahora, inexistente parámetro de control, para lo que hubiera sido preciso, sin duda, dilucidar algunos aspectos relevantes. El primero de ellos el de la eventual proyección de esta dimensión extraprocera de la presunción de inocencia sobre la atribución pública de la comisión de ilícitos administrativos.

La opinión mayoritaria afirma que esta dimensión extraprocera de la presunción de inocencia se proyecta tanto sobre la atribución de ilícitos penales como administrativos. No resulta controvertido, tal como he afirmado anteriormente, que tanto la jurisprudencia constitucional como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reconocido la proyección de esta garantía procesal a la atribución de ilícitos penales. Sin embargo, es inédita tanto en la jurisprudencia constitucional como en la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos su proyección a los supuestos de atribución de ilícitos administrativos. Una innovación de estas características hubiera exigido, a mi parecer, un más profundo análisis de las dificultades de extensión de esta garantía extraprocera

en el caso de atribuciones de ilícitos administrativos en atención, al menos, al diferente alcance que se ha dado a algunas de las manifestaciones del derecho a la presunción de inocencia en el ámbito del derecho penal y de la potestad sancionadora de la Administración.

En efecto, es jurisprudencia constitucional reiterada que la extensión de las garantías constitucionales procesales y sustantivas vinculadas al ejercicio del *ius puniendi* debe ser aplicadas al derecho administrativo sancionador con ciertos matices y no mediante una aplicación literal, dadas las diferencias entre el orden sancionador penal y el administrativo (así, por ejemplo, STC 157/2000, de 12 de junio, FJ 2; o 316/2006, de 15 de noviembre de 2006). Más en concreto, se ha sostenido por la jurisprudencia constitucional que el derecho a la presunción de inocencia es uno de esos derechos en que alguna de sus garantías resulta de aplicación matizada en el proceso administrativo sancionador. Así, por ejemplo, se afirma que «la aplicación matizada de las garantías procedimentales del artículo 24.2 CE al ámbito administrativo sancionador se proyecta en el derecho a la presunción de inocencia aquí invocado, donde los principios de publicidad, oralidad e intermediación vinculados a la validez de la prueba se relativizan, admitiéndose "la validez como prueba de cargo de los partes de inspección (STC 170/1990, de 5 de noviembre, FJ 4) o de los informes obrantes en autos (SSTC 212/1990, de 20 de diciembre, FJ 5; 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 11), con independencia de que carezcan de presunción de veracidad (STC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8)" (SSTC 2/2003, de 16 de febrero, FJ 10, y 242/2005, de 10 de octubre, FJ 5). En otras palabras, las exigencias constitucionales vinculadas a la presunción de inocencia no excluyen el valor probatorio de las actas, boletines, partes o informes donde los funcionarios competentes consignan los hechos que observan en el transcurso de sus indagaciones y comprobaciones» (STC 161/2016, de 3 de octubre, FJ 3).

En ese contexto, parece que no resulta suficiente con la afirmación defendida por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia aplicable a la atribución de ilícitos penales debe ser aplicable directamente a la atribución de ilícitos administrativos. Esa innovación hubiera exigido desarrollar una fundamentación sobre las razones por las que se considera extensible esta concreta garantía también a la imputación de ilícitos administrativos, especialmente si se vincula esta garantía con el derecho al honor, por el carácter menos incisivo que sobre este derecho puede tener la atribución de un ilícito administrativo respecto del penal.

III. La aplicación de esta dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia a la actividad de las comisiones de investigación parlamentarias.

6. La opinión mayoritaria también sostiene que la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia referida al derecho a no ser presentado públicamente como responsable hasta que así haya sido declarado por el órgano judicial u administrativo competente se proyecta sobre la actividad de las comisiones de investigación parlamentaria, argumentando que el ámbito constitucionalmente posible de su actividad se agota en el esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación, a la determinación de la responsabilidad política o, en todo caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones, pero nunca a la eventual atribución de responsabilidad por ilicitud penal o administrativa. A esos efectos, la ponencia incide en 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.

Considero que esta posición de principio debería haber sido matizada, tomando en consideración que, (i) desde una perspectiva constitucional, es la propia Constitución Española en el artículo 76 CE la que establece la posibilidad de nombrar comisiones parlamentarias con labores de «investigación» y, (ii) desde una perspectiva metodológica, cualquier juicio de atribución de responsabilidad –jurídica o política– solo



puede hacerse sobre la base de una constatación fáctica resultado de la labor de investigación.

(i) La opinión mayoritaria cita en favor de su posición la jurisprudencia establecida en la STC 85/2018, de 19 de julio, respecto de la exclusividad de la función jurisdiccional para determinar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría. Aquella jurisprudencia se estableció en relación con la posibilidad de crear por ley comisiones de reconocimiento de la condición de víctimas de actos penales. Sin perjuicio de las discrepancias que formulé en el voto particular a la citada STC 85/2018 sobre el particular –que mantengo– es de destacar que, además, en el presente caso, lo implicado es una comisión parlamentaria de investigación, es decir, una institución con reconocimiento constitucional, vinculada al funcionamiento democrático del régimen parlamentario y al principio de representación y de responsabilidad política, que habilita el desarrollo de una labor de investigación «sobre cualquier asunto de interés público», disponiendo que (a) «sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales» y (b) posibilitando «que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas».

En ese contexto, tratándose las comisiones parlamentarias de instituciones con reconocimiento constitucional y habiéndose también constitucionalizado que tiene funciones de investigación, pero con limitaciones respecto del alcance de sus conclusiones fácticas y jurídicas para los órganos judiciales, hubiera sido preciso profundizar, en conexión con el papel que juegan estas instituciones en el marco del derecho parlamentario comparado, en la proyección de las eventuales limitaciones constitucionales que por imperativo de las exigencias de respeto a la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) –o, según la posición mayoritaria, del derecho al honor (art. 18.1 CE)– pudieran hacerse derivadas de las eventuales conclusiones fácticas y jurídicas contenidas en los dictámenes de esas comisiones. Debería incluso ponderarse que al quedar limitadas las comisiones de investigación a determinar responsabilidades políticas y, por tanto, poder solo afectar a políticos y otros cargos directivos de la Administración, estos están sujetos a un grado más elevado de tolerancia.

(ii) La opinión mayoritaria reconoce que el artículo 76 CE establece (a) una competencia de «investigación» para estas comisiones parlamentarias y (b) que lo hace para la atribución de eventuales responsabilidades políticas. Este reconocimiento hubiera debido ir acompañado con el de que estas comisiones tienen que tener la capacidad de (a), desde una perspectiva fáctica, establecer con la debida seguridad «hechos» y la «participación» en los mismos de determinadas personas como presupuesto necesario para proyectar después un juicio de atribución de responsabilidad política; y (ii) desde una perspectiva normativa, la eventualidad de que esa participación pueda implicar algún tipo de ilicitud –administrativa y/o penal– que, debidamente argumentado para dotar de la suficiente solidez al dictamen, resulte también presupuesto de la atribución de responsabilidad política.

En caso contrario, parece que, en una limitación contraria a lo pretendido con el reconocimiento constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación, este tipo de comisiones tendrían vedado establecer eventuales responsabilidades políticas en relación con hechos constitutivos de ilícitos penales o administrativos antes de que tales hechos y su calificación jurídica hubiera sido declarada por el órgano jurisdiccional o administrativo sancionador competente. Una conclusión de estas características chocaría con lo dispuesto en el artículo 76 CE al establecer tanto la no sujeción por parte de los órganos judiciales de los hechos declarados por la comisión –lo que acredita que lo investigado puede referirse a hechos a los que atribuir responsabilidades jurídicas y, además, con carácter previo a su declaración judicial, pues, de otro modo, no tendría sentido la previsión de una posible futura confrontación de esos hechos con los declarados en un proceso judicial– como la posibilidad de elevar tanto del culpa al Ministerio Fiscal –lo que acredita que lo investigado puede referirse a hechos a los que

atribuir responsabilidades penales y, además, con carácter previo a su declaración judicial, pues, de otro modo, no tendría sentido la previsión de que los hechos declarados probados para atribuir las responsabilidades políticas pueden ser puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones que considere oportunas—.

7. Por otra parte, la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia también ha omitido la toma en consideración como un interés constitucional relevante que debe ser valorado en este conflicto el derecho a la representación política de los miembros de la comisión parlamentaria que aprobaron las conclusiones del dictamen objeto de impugnación. La opinión mayoritaria hace amplias consideraciones sobre que el ejercicio del artículo 23 CE por los representantes políticos debe hacerse en el marco de respeto a los derechos fundamentales de terceros (en este caso del recurrente). Sin embargo, considero que hubiera sido necesario, como había sido solicitado por el Ministerio Fiscal, poner mayor énfasis en que es jurisprudencia constitucional reiterada que la labor desarrollada por los representantes políticos en el marco de una comisión de investigación queda enmarcada dentro del contenido del *ius in officium*, en la medida en que supone un instrumento más de control de la acción política (así, SSTC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; 39/2008, de 10 de marzo, FJ 5; o 88/2012, de 7 de mayo, FJ 3).

De ese modo, no bastaba con hacer una mera apelación a que el ejercicio de este derecho encuentra limitación en el resto de intereses o derechos fundamentales —cosa que sucede con cualquier derecho fundamental—. Resultaba necesario determinar y concretar de una manera más precisa el ámbito de ese control político, en conexión con el reconocimiento constitucional de la función de este tipo de conexiones en el artículo 76 CE, para establecer los criterios de un juicio de proporcionalidad en su colisión con, en este caso, esta dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia y/o del derecho al honor. Al no hacerse así, la toma de una posición de principio de que el derecho al honor (art. 18 CE) es un límite infranqueable al ejercicio del derecho de representación política, ha sobredimensionado en este campo de una manera desproporcionada —y desconocida en el marco de otras situaciones de conflicto con otros intereses y derechos constitucionales— el derecho al honor.

IV. Una adecuada ponderación de los derechos e intereses constitucionales en conflicto determinante de la desestimación del amparo.

8. He expuesto de manera extensa en este voto particular las razones de mi profunda discrepancia con la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia tanto desde la perspectiva fáctica como desde la determinación del derecho fundamental concernido y de la identificación de los intereses y derechos constitucionales en conflicto. En un contexto como este, es fácil advertir que, como en tantas otras ocasiones en los procesos constitucionales de amparo constitucional, la labor que debía haberse desarrollado para la resolución de este recurso es la de ponderar los derechos en conflicto para establecer cuál resulta preponderante.

En el presente caso, considero que un juicio de proporcionalidad hubiera debido concluir, como también había propuesto el Ministerio Fiscal en su dictamen, que 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—, con fundamento en las siguientes razones:

(i) La afirmación controvertida en el presente recurso es realizada por los miembros de una comisión parlamentaria en el marco de una labor de investigación que es una función con expreso reconocimiento constitucional y configuradora del ejercicio del *ius in officium* de los miembros de la citada comisión. Una labor de estas características, en persecución del objetivo constitucionalmente legítimo de establecer eventuales responsabilidades políticas en asuntos de interés general, no puede quedar cercenada

por la vía de imponer limitaciones en cuanto a la posibilidad de establecer conclusiones fácticas y eventuales calificaciones jurídicas que no sea las establecidas constitucionalmente de que (a) esas conclusiones fácticas no resulten vinculante para ningún otro poder ni para fundamentar la afirmación de ningún tipo de responsabilidad que no sea la estrictamente política; y (b) esas calificaciones jurídicas no permitan derivar la imposición de ningún tipo de consecuencias jurídicas.

(ii) La afirmación controvertida en el presente recurso de amparo es realizada respecto de un responsable de una empresa pública en relación con el desempeño de las labores propias de esa responsabilidad. La asunción de determinadas labores en el ámbito y desempeño de funciones públicas determina un superior deber de tolerancia no solo respecto del escrutinio ejercido por la opinión pública y la ciudadanía sino, especialmente, del que puede ser desarrollado en ejercicio del artículo 23 CE por los representantes políticos de los ciudadanos en el marco más formalizado de las comisiones parlamentarias de investigación.

(iii) La afirmación controvertida en el presente recurso de amparo ha consistido en la mera atribución al recurrente de responsabilidad política por provocar que –en atención a su condición de responsable de recursos humanos y, por tanto, con competencia directa para decidir sobre el particular– la empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana incumpliera la legislación en materia de prevención de riesgos laborales en el extremo relativo a la puesta en marcha de una investigación subsiguiente al acaecimiento del accidente del metro de Valencia. Esa mera atribución de responsabilidad, que solo se mueve en el plano político, en que está ausente cualquier reproche jurídico individualizado, ya que la eventual ilicitud administrativa derivada del incumplimiento del artículo 16.3 de la Ley 31/1995 solo resulta imputable a la empresa y, desde luego, la derivación de cualquier consecuencia jurídica, se mueve dentro del respecto a sus derechos fundamentales.

9. Ciertamente, y quiero acabar con esta reflexión el presente voto particular, es posible que en la –quizá excesiva– proliferación de comisiones de investigación desarrolladas en los órganos de representación política –estatales, autonómicos y locales– se pueden estar cometiendo determinados excesos en la individualización personal de las responsabilidades políticas. En ocasiones resultaría suficiente, a los efectos del debido y puntual cumplimiento de esta función de control político, determinar las responsabilidades políticas señalando el o los cargos a los que se considera necesario atribuir el reproche político, sin identificaciones nominales, o incluso en el caso de estructuras empresariales, sin profundizar a niveles del organigrama cuando esto no resulte necesario para realizar el juicio de responsabilidad política, haciendo en otro caso la advertencia expresa de que la responsabilidad jurídica concreta de cada una de las personas jurídicas o físicas que hayan tomado parte en el proceso de toma de decisión ha de ser resuelta, si es el caso, en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionadora administrativa o judicial pertinente.

En la medida en que esta reserva se echa de menos en el dictamen de la comisión que el Tribunal enjuicia, creo que hubiera sido procedente –y suficiente– una estimación parcial del recurso, fundada en la expresada omisión. Sin embargo, el carácter absoluto del pronunciamiento estimatorio –equivalente a un *delenda est* respecto de la resultancia fáctica– responde, como ha quedado razonado, a una opinión jurídica que, a mi juicio, amenaza con hacer inoperante el papel de las comisiones de investigación, ya que resulta inimaginable que los hechos de los cuales pueden derivarse responsabilidades políticas sean siempre ajenos a responsabilidades penales o jurídicas de otro tipo. Casi puede afirmarse que en la mayoría de los casos más graves ocurre exactamente lo contrario. Basta con observar en su conjunto las conclusiones de la comisión de investigación del metro de Valencia para advertir que el criterio aplicado por la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia obligaría a anular las principales conclusiones del dictamen hasta hacerlo inoperante en el caso de que el recurso hubiera tenido una mayor amplitud subjetiva. A las consideraciones que he formulado en este voto en relación con el respeto al principio democrático y de participación y

responsabilidad políticas se une en este caso la grave trascendencia social y humanitaria del hecho investigado, que no puede ser indiferente en la ponderación de los derechos en juego.

Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.