

**Voto particular concurrente que formula la Vicepresidenta de este Tribunal doña Encarnación Roca Trías a la Sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo abogado 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 2ª, “Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales (arts. 11 a 13) del capítulo II, “Infracciones laborales” del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social] 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 art. 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 extraprocesal 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 aquélla 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 sólo el proceso judicial garantiza’ (STC 46/2001, de 15 de febrero, FJ 12). Esta 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”.

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 art. 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)” (FJ 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 art. 24 CE, denunciados por el recurrente, en el del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), y, a su vez, éste en el derecho al honor (art. 18 CE) [vid. FJ 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 arts. 10 y 18 de la Constitución, de tal modo que ha de ser la vulneración de estos preceptos y, señaladamente del art. 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 art. 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 al 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 no 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 (*Alenet de Ribemont c. Francia*, 10 de febrero de 1995, §§ 35-36, serie A no 308; *Viorel Burzo c. Rumania*, nos 75109/01 y 12639/02, § 156, 30 de junio de 2009; *Mouillet c. Francia* (dec.), no 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 no 308; *Daktaras c. Lituania*, no 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 FJ 10, sobre los motivos por los que, en este caso, no se ve comprometido el derecho el art. 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 art. 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.