

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

12405 *Sala Primera. Sentencia 107/2025, de 12 de mayo de 2025. Recurso de amparo 5123-2021. Promovido por don Manuel Azuaga Moreno respecto de sendos apartados del dictamen de la Comisión de Investigación constituida en el Congreso de los Diputados en relación con el accidente del vuelo JK5022 de la compañía Spanair acaecido el 20 de agosto de 2008 en el aeropuerto de Madrid-Barajas. Supuesta vulneración de los derechos al honor, tutela judicial sin indefensión, de defensa, a ser informado de la acusación y a la prueba, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia: actuación de la comisión parlamentaria de investigación que no vulneró el derecho del compareciente a ser considerado y tratado como no autor o partícipe en conductas ilícitas (STC 133/2018).*

ECLI:ES:TC:2025:107

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5123-2021, promovido por don Manuel Azuaga Moreno, representado por el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes y bajo la dirección letrada de don Manuel Camas Jimena, contra la conclusión décima y la recomendación novena del dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, aprobado por la propia Comisión el 22 de abril de 2021 y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021. Han intervenido el Congreso de los Diputados y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el día 23 de julio de 2021, don Antonio Ortega Fuentes, procurador de los tribunales, actuando en nombre y representación de don Manuel Azuaga Moreno, interpuso recurso de amparo contra la conclusión décima y la recomendación novena del dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, aprobado por la Comisión el 22 de abril de 2021 y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021. La demanda considera que el recurso debe extenderse al «desarrollo de los trabajos» de dicha comisión de investigación y, «en particular la sustanciación de la comparecencia de don Manuel Azuaga Moreno, celebrada el 10 de julio de 2018 y el debate del dictamen en el Pleno de 13 de mayo de 2021»; así como a «la actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente objeto de investigación».

2. Sucintamente expuestos, los hechos en que se basa la pretensión de amparo son los siguientes:

a) Durante la XII Legislatura, el 6 de febrero de 2018, y a solicitud de dos grupos parlamentarios (Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y Esquerra Republicana), el Pleno del Congreso de los Diputados acordó la creación de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de la compañía aérea Spanair ocurrido casi diez años antes, el 20 de agosto de 2008, en el aeropuerto de Madrid-Barajas. Según el plan de trabajo acordado, la Comisión realizó diferentes comparecencias y examinó diversa documentación con el objeto de investigar y en su caso determinar las causas y las posibles responsabilidades del siniestro, pero sobre todo extraer conocimientos y recomendaciones para prevenir, con el máximo rigor y compromiso, futuros accidentes como el investigado.

La disolución anticipada de las Cortes Generales impidió a la Comisión finalizar sus trabajos. Sin embargo, ya en la XIV Legislatura, el 15 de abril de 2020, y a propuesta de tres grupos parlamentarios (Socialista, Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y Republicano), el Pleno del Congreso acordó por asentimiento crear una comisión de investigación a fin de «concluir el plan de trabajo» anteriormente «aprobado», e «investigar y, en su caso, determinar las causas y las responsabilidades del accidente», extrayendo «conocimientos y recomendaciones para prevenir futuras tragedias» [«Boletín Oficial de las Cortes Generales» («BOCG»), Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: General, núm. 72, de 23 de abril de 2020, pág. 2].

b) El recurrente en amparo había sido director general-presidente de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) hasta semanas antes del accidente (desde el 29 de abril de 2004 hasta el 4 de julio de 2008, fecha en que fue cesado «a petición propia» mediante Orden FOM/1973/2008, de 4 de julio, «BOE núm. 165, de 9 de julio de 2008, pág. 30033). Por ello, fue uno de los cuarenta y siete comparecientes convocados ante la Comisión (concretamente, el día 10 de julio de 2018: «BOCG», Congreso de los Diputados, XII Legislatura, Comisiones de Investigación, núm. 66, págs. 2-16).

c) El 13 de mayo de 2021, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó (con 219 votos a favor, 121 en contra y seis abstenciones) el dictamen final de dicha comisión, publicado junto con un voto particular centrado, precisamente, en el asunto aquí controvertido («BOCG», Congreso de los Diputados, XIV Legislatura, Serie D: General, núm. 281, de 27 de mayo de 2021, págs. 17-110). En sus párrafos introductorios y tras recoger las vicisitudes atravesadas por la Comisión, el dictamen constata los siguientes hechos:

«En fecha 20 de agosto de 2008, en el Aeropuerto de Madrid-Barajas, el vuelo JK5022 de la compañía aérea Spanair, a los pocos minutos de intentar su despegue, se estrelló provocando la muerte de 154 personas, resultando heridas además otras 18 personas, todas ellas con secuelas.

Como consecuencia de estos hechos se abrieron dos investigaciones, judicial y técnica, paralelas:

Primera. La llevada a cabo por el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Madrid, en el procedimiento núm. 4373-2008. De estas diligencias fueron parte tanto el Ministerio Fiscal, como diferentes víctimas de dicho accidente, así como la Asociación de Afectados del vuelo JK5022. La instrucción tuvo como fin la investigación de las responsabilidades penales a consecuencia de los referidos hechos. Se propuso la apertura de juicio oral contra los dos técnicos de mantenimiento aeronáutico (TMA) por 154 homicidios imprudentes y lesiones imprudentes en 18 supervivientes. En fecha 19 de septiembre de 2012 la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid dictó dos autos acordando el archivo de dichas diligencias, auto que limitaba la responsabilidad a los pilotos fallecidos derivando las causas del accidente al incorrecto

proceder de los técnicos de mantenimiento que sin conocer el origen de la avería que presentaba el avión el día de los hechos dieron el visto bueno para su despegue.

Segunda. La investigación oficial llevada a cabo por la CIAIAC [Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil] que concluyó con el informe A-32/2008 publicado el 31 de julio de 2011 (escasamente unos meses antes del cierre de la instrucción por el titular del Juzgado [de Instrucción] núm. 11 de Madrid) donde también se refiere la responsabilidad de los pilotos fallecidos y el incorrecto proceder de los técnicos de mantenimiento. Dicho informe no determina la causa del incorrecto funcionamiento del aviso de la configuración de despegue, que supuso en definitiva que el Take Off Warning System (TOWS), no funcionara y que, por tanto, no alertara a la tripulación para abortar la maniobra de despegue y evitar así el siniestro» (*ibidem*, págs. 104-105).

d) El recurso impugna, concretamente, la conclusión décima y la recomendación novena, incluidas en el apartado final del dictamen («Conclusiones y recomendaciones», págs. 104-108), cuyo texto es el siguiente:

«[Conclusión] X. Las responsabilidades de gobierno en una democracia no son responsabilidades formales donde pueda bastar una interpretación defensiva de las obligaciones adquiridas ante los representantes de la ciudadanía y la ciudadanía misma. Más allá de las responsabilidades civiles, penales o morales, en una democracia debe plantearse con normalidad la responsabilidad política en un sentido fuerte, aquella en la que los gobernantes deben responder por todo aquello que tiene que ver con lo que efectivamente gobiernan. Con la seguridad en general y, en este caso, con el transporte aéreo en particular, es decir, con el diseño de los elementos sistemáticos de seguridad, los gobernantes tienen que desplegar un cuidado formal y material, como garantes ante la ciudadanía de dichos protocolos y desde luego proveer su cumplimiento efectivo. Pues bien, tras la presente investigación debe asumirse que el sistema —de forma previa y posterior al accidente— falló como tal, y como tal, la responsabilidad del fallo sistémico es una responsabilidad por parte de los encargados de establecer, evaluar, evolucionar, comprobar y corregir las debilidades del sistema con los medios que el Estado ha puesto a su disposición.

Los responsables en la fecha del accidente que ocuparon puesto de responsabilidad y por tanto asumían decisiones que dentro del sistema se tomaron en el momento del siniestro fueron:

- Doña Magdalena Álvarez Arza. Ministra de Fomento.
- Don Luis Fernando Palao Taboada. Secretario general de Transportes y secretario de Estado.
- Don Manuel Bautista Pérez. Director general de Aviación Civil.
- Don Luis Rodríguez Gil. Director general de Aeronaves de la Dirección General de Aviación Civil.
- Don Enrique Sanmartín Aulet. Director general de Aviación Civil.
- Don Justo Sánchez Marín. Inspector de prórroga del certificado de aeronavegabilidad.
- Don Miguel Ángel Oleaga Zufiria. Director del Aeropuerto de Madrid Barajas.
- Doña Carmen Libroero Pintado. Directora de Navegación Aérea-AENA.
- Don Antonio Fernández Serrano. Jefe de prensa del Ministerio de Fomento.
- Don Manuel Azuaga Moreno. Presidente de AENA 2004/2008.
- Don Javier Mendoza Sánchez. Director de operaciones de Spanair.
- Don Felipe García Rodríguez. TMA que despachó el avión el 20 de agosto de 2008.
- Don Jesús Torroba Aylagas. Jefe base de mantenimiento de Spanair-Madrid.
- Don Pedro Argüelles Salaverria. Presidente de Boeing España 2008.
- Doña Isabel Maestre Moreno. Directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA).

- Don Francisco Javier Soto Rodríguez. Secretario de la CIAIAC 2002/2013.
- Doña Rosa María Arnaldo Valdés. Presidenta de la CIAIAC 2010/2016.
- Mapfre Compañía, aseguradora de Spanair.»

«[Recomendación] Novena. Al existir dentro de la investigación realizada por esta Comisión elementos que pudieran arrojar conductas negligentes recomendamos remitir el contenido y resultado de esta Comisión a la Fiscalía General del Estado para su análisis y en su caso para que proceda a las actuaciones que considere pertinentes» (*loc. cit.*).

e) El escrito incorpora una nota elaborada por el letrado de la Comisión, en el que expresamente advierte de que las dos disposiciones aquí impugnadas «resultan jurídicamente muy cuestionables», por lo que «se aconseja su supresión o, alternativamente, una modificación sustancial de su actual redacción». En particular, a su juicio, la conclusión décima suscita «el problema fundamental de ignorar, y consecuentemente contravenir, lo resuelto» por este tribunal en su STC 133/2018, de 13 de diciembre, cuyo contenido recuerda y estima, «*mutatis mutandis*, aplicable» a este supuesto.

3. La demanda de amparo alega que las mencionadas «decisiones y actos sin valor de ley» parlamentarios han vulnerado el derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE), así como los derechos «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), en su dimensión extraprocesal», todos ellos del demandante de amparo.

a) Expone que «[l]as conclusiones y recomendaciones frente a las que se solicita amparo expresamente declaran» al demandante (junto a otros) como «responsable del accidente y sus consecuencias, por no desplegar un cuidado formal y material de los protocolos de seguridad y no proveer su cumplimiento efectivo», atribuyéndoles «un fallo sistémico de las medidas de seguridad, por no haber establecido, evaluado, evolucionado, comprobado y corregido las debilidades del sistema y haber asumido decisiones, previas y posteriores al accidente, dentro del sistema, ajenas al cumplimiento de los protocolos». Al calificar sus conductas «como negligentes» y recomendarse la remisión de tal resultado a la Fiscalía General del Estado, se ha excedido el «marco propio de la actividad investigadora parlamentaria» y se «ha lesionado gravemente su honor personal y profesional». En efecto, la publicación del nombre del ahora recurrente «como responsable del accidente supone un ataque a su reputación personal y profesional», lesionando así su derecho al honor que, según la jurisprudencia de este tribunal, ampara en nuestro sistema de derechos fundamentales la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia.

b) La lesión se extiende al «desarrollo de los trabajos» de la Comisión de Investigación y, en particular, a la comparecencia de don Manuel Azuaga Moreno, celebrada el 10 de julio de 2018, y el debate del dictamen en el Pleno del Congreso de los Diputados de 13 de mayo de 2021. Con específica referencia a la primera, se reprocha la ausencia de advertencia o garantías acerca de que sus declaraciones pudieran ser utilizadas para imputarle individualmente alguna responsabilidad, por lo que «no fue protegido su honor, negándosele la posibilidad de defenderse, de conocer qué se le imputaba, de no contestar, de no verse perjudicado por su propia declaración».

Subraya, a este respecto, que «[s]obre el contenido de su comparecencia, sobre el tema que debería versar su testimonio» (fórmula esta última que recoge casi literalmente lo exigido por el artículo 2.1 d) de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de investigación constituidas en las Cortes Generales) «no recibió ninguna información más allá del propio nombre de la Comisión». Y recoge que varias expresiones que se le dirigieron durante la comparecencia atentaron, a su juicio, contra los derechos del recurrente (así, por ejemplo: «la

desmemoria es un buen instrumento de defensa» o «su gestión desembocó en una catástrofe que acabó con 154 fallecidos»).

En definitiva, «no se advirtió al compareciente con una mínima precisión sobre cuál era el objeto de su declaración, [que] solo de forma genérica se desprende de la denominación de la Comisión; no se le aclaró que ese objeto era determinar causas y responsables, no se [le] advirtió [...] que podía ser declarado responsable de los hechos, no se le advirtió que tenía derecho a no contestar y no fue protegido en su honor por la presidenta de la mesa, ni por los miembros de la Comisión [...] se respetó su honor». Todo ello asimilaría su interrogatorio al que se haría «a un imputado en una investigación penal, pero carente de garantías».

Igualmente se consideran «afrentosas a su honor» las manifestaciones realizadas en el debate del dictamen. Sobre este punto no se aprecia ningún desarrollo específico en la demanda, más allá de recoger algunas afirmaciones genéricas como «se trata [...] de hacer justicia»; «el dictamen [...] determina las responsabilidades y sobre todo deja claro quiénes no fueron responsables»; la posibilidad de elegir «entre salvar vidas o el honor de políticos responsables», o la reiterada mención al lema «Verdad, Justicia, Reparación y Memoria» (que no oculta la «intención de hacer justicia, aunque no sea su competencia y suponga la vulneración del honor de personas»).

c) Asimismo, se considera que «[l]a actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente objeto de investigación» contradujo resoluciones judiciales firmes e invadió competencias de los órganos jurisdiccionales o administrativos, excediendo «los límites de la división de poderes» y vulnerando los derechos del recurrente a la defensa, a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia. Supuso, en consecuencia, «un ataque a su honor».

A tal efecto, recoge las ya mencionadas referencias a las investigaciones judicial y técnica para subrayar que algunas conclusiones del dictamen —no impugnadas en este procedimiento— parecen contradecir los hechos recogidos en los dos autos dictados el 19 de septiembre de 2012 por la Sección Decimoquinta de la Audiencia Provincial de Madrid, en recursos de apelación 155-2012 (ECLI:ES:APM:2012:12586A) y 156-2012 (ECLI:ES:APM:2012:12585A) y ya firmes, que acordaron el sobreseimiento libre y archivo de las actuaciones penales incoadas a raíz del accidente, sin afectar en ningún momento al hoy solicitante de amparo. Concretamente, afirma la demanda que, «[p]ese a la claridad de las resoluciones judiciales mencionadas y en contra de ellas, la Comisión de Investigación determina unos nuevos hechos, sin explicación, ni motivación, ni prueba alguna y sin posibilidad de contradicción por el compareciente».

Por todo ello, la demanda solicita que se otorgue el amparo solicitado y, en su virtud, se declaren vulnerados los derechos del recurrente al honor, a la tutela judicial efectiva, a no padecer indefensión, a la defensa, a ser informado de la acusación formulada, a usar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal (arts. 18.1 y 24.1 y 2 CE); restableciéndole en su derecho, para lo cual solicita que se declare la nulidad de la conclusión décima y de la recomendación novena del dictamen controvertido, en lo que a él se refiere; y que se haga constar en los diarios de sesiones correspondientes la vulneración de su honor tanto en su comparecencia ante la Comisión como en el debate sobre el dictamen.

La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso apuntando que concurren los criterios previstos en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g), a) y b). Así, en primer lugar, trata «una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social, por tener consecuencias políticas generales respecto del funcionamiento de las comisiones de investigación, y por ser, sobre todo, un amparo ante actos parlamentarios respecto de los que en consecuencia no cabe defensa alguna jurisdiccional».

En segundo término, «plantea una faceta o problema de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional», ya que este tribunal solo ha tenido ocasión «de pronunciarse sobre los dictámenes de las citadas comisiones en su sentencia 133/2018, de 13 de diciembre, en el [...] contexto de una Cámara autonómica,

las Cortes Valencianas, un caso limitadamente extrapolable a la actividad investigadora de las Cortes Generales, especialmente en relación con el ámbito de repercusión de las conclusiones emitidas en esa sede». Esa sentencia «hace expresa mención a dos cuestiones que no fueron planteadas en dicho recurso», por lo que «el Tribunal no pudo pronunciarse pese a que las calificó de “notable interés”»: una era «la posible lesión de los derechos del recurrente durante la sustanciación de su comparecencia»; otra, «la coexistencia de diligencias judiciales, en aquel caso abiertas en relación con los mismos hechos» (FJ 6). Cuestiones que, en este caso, sí se plantean ya que, «[p]or una parte, durante la comparecencia en la Comisión de Investigación se produjo la vulneración de derechos relatada [en el escrito], a la vista de las conclusiones y recomendaciones obtenidas»; y, por otra, existen «diligencias judiciales resueltas en firme [...] que son expresamente contradichas».

Finalmente, si se apreciase que la sentencia citada sienta doctrina constitucional en la materia, el recurso daría ocasión al Tribunal «para aclarar su doctrina», pronunciándose sobre «si, como entendemos, el derecho al honor en supuestos de individualización concreta de responsabilidades en el marco de la labor de esclarecimiento de las comisiones de investigación debe revestir parámetros especiales. Si no fuera así se materializaría definitivamente la indefensión [del recurrente], que ni tendría, ni habría tenido acceso a la vía jurisdiccional ante la vulneración de sus derechos y tampoco a la constitucional».

4. Mediante escrito registrado el día 13 de septiembre de 2021, la representación procesal del recurrente solicita a la Sala que, dado que la conclusión y la recomendación del dictamen aquí impugnadas lo habían sido también en otro recurso de amparo, ambos «se tramiten coordinadamente», si fuese procedente.

5. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2023, y en virtud de lo acordado por el Pleno del Tribunal Constitucional el día 17 de enero de 2023, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 19 de enero, el presente recurso de amparo fue turnado a la Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, lo que se puso en conocimiento de las partes y del Ministerio Fiscal a los efectos oportunos.

6. Mediante providencia de 6 de marzo de 2023, la Sección Primera decidió admitir a trámite el recurso, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se acordó dirigir atenta comunicación a la presidenta del Congreso de los Diputados, a fin de que en el plazo que no excediera de diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones realizadas por la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022, con remisión de copia de la demanda para conocimiento de la citada Cámara, a efectos de su personación en el procedimiento.

7. El 14 de marzo de 2023 la mesa del Congreso de los Diputados acordó personarse en el procedimiento.

8. Mediante diligencia de ordenación de 30 de marzo de 2023, y a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTIC, se acordó dar vista de todas las actuaciones del recurso de amparo por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que dentro de dicho plazo pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniera.

9. El 3 de mayo de 2023 la parte recurrente presentó escrito de alegaciones, ratificando íntegramente el contenido de la demanda de amparo y resaltando algunos de sus aspectos: primeramente, se hace hincapié en el cese del demandante, a petición propia y semanas antes del accidente objeto de la investigación, de su condición de

director general de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea; asimismo, se recuerdan las resoluciones judiciales que, en esencial coincidencia con las conclusiones de la investigación técnica, rechazan la responsabilidad del recurrente y de las otras personas mencionadas en las conclusiones impugnadas. Se subraya que el informe jurídico del letrado de la comisión parlamentaria proponía suprimir la conclusión y la recomendación combatidas: la primera, «en su totalidad, o alternatively eliminar las referencias individuales a las dieciocho (18) personas incluidas en la lista de responsables, para evitar incurrir en una vulneración de sus derechos fundamentales y libertades públicas»; la segunda «porque, al referirse a la existencia de elementos que pudieran arrojar conductas negligentes, extiende una sospecha indiscriminada sobre los comparecientes como autores de negligencias que, por otra parte, no concreta de ninguna forma». Se recuerda también que, antes del debate en el Pleno, el ahora recurrente se había dirigido a la presidenta de la Cámara poniendo de manifiesto «que mencionar su nombre en las conclusiones del dictamen, en los términos que se hace, supone una vulneración de sus derechos constitucionales al honor y a la presunción de inocencia», consideraciones que la mesa de la Cámara trasladó a los miembros de la Comisión de Investigación y a los grupos parlamentarios.

10. El 8 de mayo de 2023 quedó registrado en este tribunal el escrito de alegaciones formulado por la letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, en el que se solicita la desestimación del recurso de amparo. La letrada comienza subrayando la similitud de este supuesto con el analizado en el recurso de amparo núm. 5361-2021 (aunque se cita, sin duda por error, el número 5123-2021, que corresponde a este procedimiento), planteado por otros demandantes frente a los mismos actos, lo que determina la coincidencia de «la mayoría de las alegaciones» de ambos escritos. A partir de ahí, se recuerda el marco normativo de las comisiones de investigación, destacando su función de control político, y no jurídico, de la que se desprende «que las conclusiones políticas de las comisiones de investigación» pueden diferir de posibles resoluciones judiciales o administrativas sobre el mismo asunto; «dicho con otras palabras: una conducta puede no ser jurídicamente sancionable y sí ser políticamente reproable».

Revisa la doctrina establecida por la STC 133/2018 y, en particular, la «vertiente extraprocesal de la presunción de inocencia», protegida en nuestro sistema constitucional a través del derecho al honor (art. 18.1 CE) y concebida como «el derecho a 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 [que] 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 (FJ 4)». Señala que las comisiones de investigación no pueden «llevar a cabo una calificación jurídica de los hechos» ni «individualizar a los sujetos responsables mediante la atribución o imputación de cualquier ilícito penal o administrativo»; pero ello no impide valorar políticamente los hechos, «pudiendo ser esta valoración diferente a la que, jurídicamente, hayan realizado los tribunales», ni atribuir responsabilidades políticas individuales. Ciertamente, se admite, ello exige «un especial cuidado en la elección de los términos» empleados para determinar dichas responsabilidades políticas, «permitiéndose, en todo caso, una declaración de sospecha, pero nunca una de culpabilidad, y quedando siempre clara su diferencia de las responsabilidades jurídicas, que no podrán aparecer declaradas en el texto aprobado por la Cámara».

De hecho, este mismo caso permite constatar que de las conclusiones de estas comisiones «no se deriva directamente ninguna responsabilidad jurídica», ya que ninguna de las personas en ellas aludidas «(tampoco el demandante) ha sido objeto de ningún tipo de actuación de exigencia de responsabilidad» tras aprobarse el dictamen de la Comisión. En definitiva, restringir la capacidad de las comisiones de investigación hasta el punto de «que no puedan declarar que hubo una responsabilidad política de los gestores, mencionándolos con sus nombres, cuando los hechos evidencian por sí solos

que hubo errores e ineficacia, podría suponer vulnerar el artículo 23 de la Constitución dentro del cual se entienden incluidas todas aquellas facultades de los parlamentarios que les permiten ejercer la función de control.

En tal sentido, si la comisión de investigación se ajusta a sus propios límites y solo realiza una valoración política, declarando la responsabilidad política, sin entrar [en] valoraciones o cualificaciones de tipo jurídico, ha de prevalecer, en nuestra opinión, la protección del artículo 23 frente a la del artículo 18». Porque la clave «no es [...] que exista una imputación individualizada a las personas que se citan, sino que la conducta que se imputa se califique de «ilícita», siendo requisito necesario para ello que el dictamen realice y contenga algún tipo de análisis jurídico para llegar a tal conclusión y precise cuál es, en concreto, la norma o ley incumplida». Así ocurría en el supuesto resuelto por la reiterada STC 133/2018, lo que determinó la estimación del amparo.

Por el contrario, «existe una diferencia radical» entre aquel caso y este, porque aquí no se ha atribuido a ninguno de los citados el incumplimiento de ninguna norma jurídica ni la consiguiente responsabilidad penal o administrativa. En particular, no se atribuye al entonces presidente de AENA un incumplimiento específico de los protocolos, sino que expresamente «se dice que, constatado que dichos protocolos fallaron, hubo, necesariamente, una serie de sujetos que, desde el enfoque de la Comisión (de carácter político), deben asumir su responsabilidad (política)». De hecho, la atribución de responsabilidad política que se hace es «bastante genérica o vaga, incluso», limitándose a enunciar «un principio general de responsabilidad por el buen funcionamiento de un servicio esencial para el ciudadano como es el transporte aéreo» que ni siquiera habría de recordarse, pues se deduce de las normas generales de nuestro ordenamiento que regulan la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos (así, el art. 106 CE y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de seguridad aérea).

Por ello, resulta difícil deducir de la expresión «fallo sistémico» la imputación de concretas actuaciones ilícitas de las personas mencionadas: de la conclusión cuestionada solo se infiere que «hubo un fallo sistémico consistente en no establecer, evaluar, evolucionar, comprobar y corregir las debilidades del sistema», sin ir más lejos ni atribuir incumplimientos específicos de ninguna norma jurídica. Se constata una irregularidad, pero no se califica jurídicamente; no se trata «a nadie de autor o partícipe en actuaciones ilícitas, ni siquiera a nivel de «estado de sospecha» como precisa el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Simplemente no hay un pronunciamiento en tal sentido». La conclusión específica que el accidente, como todos, se debió a una «concatenación de fallos»; pero distingue las investigaciones oficiales, que «deben centrarse en la intervención humana evitable o exigible para cada uno de esos fallos», y «la responsabilidad política, [que] por contra, tiene que ver con el sistema, es decir, con el conjunto de elementos de seguridad exigidos, con la revisión y el cumplimiento de los mismos y con la responsabilidad exigible de hacer imposible lo posible, es decir, evitar lo evitable». Una alusión puramente genérica, que es un mero «recordatorio de las obligaciones de vigilancia que han de tener los gestores públicos, sin ninguna pretensión más», y de la que no cabe deducir la imputación de un incumplimiento de normas que ni siquiera se identifican.

Tampoco la recomendación impugnada contiene «ninguna conclusión sobre la responsabilidad jurídica» del recurrente ni de ninguna otra persona: sencillamente, y a partir del análisis de los hechos investigados, se apunta «que podría haber conductas negligentes», sin individualizar ni especificar responsabilidad penal alguna (lo que, por otro lado, la Comisión nunca podría haber hecho). Esta se limita a recomendar la remisión del contenido y resultado de la Comisión a la Fiscalía General del Estado, que finalmente no se produjo. En cuanto a la concreta posición del demandante, que ya no formaba parte de la entidad AENA en el momento del accidente, la referencia a «decisiones [...] dentro del sistema» puede abarcar decisiones anteriores con efectos en ese momento.

En conclusión, la representación del Congreso afirma que «conforme a la doctrina de la STC 133/2018», la Comisión no se ha extralimitado en el ejercicio de sus facultades ni

ha perjudicado la vertiente extraprocesal de la presunción de inocencia protegida por el derecho al honor: sus conclusiones y recomendaciones no establecen responsabilidades jurídicas ni sanciones, limitándose a declarar una «responsabilidad política que carece de consecuencias jurídicas» y no vincula ni al Gobierno, ni a ninguna otra autoridad o individuo. Por ello deben protegerse los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, «cuyo vaciamiento injustificado haría imposible la función de control del Gobierno».

Por último, las alegaciones se refieren al motivo de impugnación relativo al desarrollo de los trabajos de la Comisión y, en particular, al de la comparecencia del demandante ante la misma. En primer lugar, descarta cualquier responsabilidad de la Comisión por la repercusión pública de tal comparecencia en la prensa. A continuación, argumenta que el oficio por el que se le requirió para comparecer contenía todos los extremos legalmente previstos, incluyendo el relativo al contenido de la comparecencia («informar sobre las materias que constituyen el objeto de la Comisión», que como su propia denominación precisaba era el «accidente del vuelo JK5022 de Spanair»), la advertencia sobre su obligación de comparecer y las responsabilidades derivadas de no hacerlo, así como los derechos que le asistían y la posibilidad de comparecer asistido por quien designara, como efectivamente hizo. Finalmente, y en cuanto a las preguntas que se le formularon, señala la letrada de las Cortes Generales que se inscriben en el normal «juego político»; que «los diputados cuentan con toda la libertad para formularlas» y que «con ellas, no se vulneró ningún derecho del compareciente»; sin perjuicio de que «puedan ser delicadas y puedan llegar a incomodar el ánimo del compareciente», algo «normal en una investigación sobre un accidente de avión que está tratando de esclarecer los hechos y de exigir responsabilidades políticas».

Como conclusión, se afirma que la comparecencia del recurrente «se ajustó a los procedimientos legales y reglamentarios», que no son los previstos para los procedimientos judiciales, «y se desenvolvió con normalidad, si bien en la atmósfera típica de este tipo de investigación que puede resultar más o menos hostil»; por lo que no cabe sostener que las intervenciones de los diputados, cuyo valor es puramente «político, propio de la sede en la que se emiten, hayan provocado la vulneración de los derechos» invocados.

11. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 18 de mayo de 2023, interesa que se dicte sentencia desestimando el recurso de amparo interpuesto.

a) Tras una minuciosa exposición de los antecedentes, el análisis comienza por afirmar la impugnabilidad del acuerdo del Pleno que aprueba el dictamen de la Comisión de Investigación, por ser un acto parlamentario definitivo y firme respecto del que cabe acudir a la vía del amparo; así como la legitimación del recurrente, por haber sido directamente afectado por dicho dictamen, en el que «resulta identificado como responsable del accidente objeto de la investigación». En cuanto al resto de los actos impugnados en la demanda, la fiscal los considera «meros actos de trámite o preparatorios», solo impugnables en la medida en que pudieran propiciar que la lesión alegada se haga efectiva por la aprobación plenaria de las conclusiones del dictamen. Por otra parte, se descarta también que la eventual contradicción entre dichas conclusiones y resoluciones judiciales firmes genere la lesión de derechos que la demanda le atribuye: para el Ministerio Público, tal contradicción «es uno más de los argumentos» que sustentan la alegación de fondo, referida a unas conclusiones que, se alega, invaden «las competencias exclusivas de los órganos judiciales».

b) En lo que atañe al fondo de la pretensión del demandante, y tras advertir también la coincidencia entre el objeto de este recurso y el del recurso de amparo núm. 5361-2021, el escrito recuerda, con abundantes citas de la STC 133/2018, la «naturaleza estrictamente política» de la actividad investigadora de las Cámaras, que excluye la traslación a la misma de las garantías de tutela judicial efectiva o del proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE), que operan en los ámbitos jurisdiccional y administrativo sancionador. Por tanto, entiende que la invocada vulneración de tales

derechos debe reconducirse a la también alegada lesión del derecho fundamental a la «dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia» (art. 24.2 CE).

Planteada la cuestión en esos términos, se subraya que la doctrina constitucional, en línea con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reconoce dicho derecho «cuando desde los poderes públicos se atribuye a una persona una conducta punible, al margen de lo establecido por las autoridades judiciales a través del procedimiento constitucionalmente establecido», protegiéndose en el ordenamiento español, según el Tribunal Constitucional, por medio del derecho al honor (art. 18.1 CE), «que puede reconocerse como vulnerado en el caso de que aquella presunción de inocencia extraprocesal se infrinja».

La proyección de esta doctrina sobre la actividad de las comisiones de investigación parlamentarias ha llevado al Tribunal a admitir que estas pueden infringir la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia si «realizan un pronunciamiento o atribución de responsabilidad penal o administrativa individualizada» al margen del procedimiento legalmente establecido, lo que sería susceptible de protección a través del derecho al honor.

Así las cosas, la representante de la Fiscalía descarta que, como alega el recurrente, el dictamen que se impugna declare una responsabilidad jurídica individualizada derivada de un «no cumplimiento de las normas en materia de seguridad, al margen del procedimiento judicial o administrativo legalmente establecido y en clara contradicción con lo establecido por [...] resoluciones judiciales firmes», en «una clara vulneración de su derecho fundamental al honor, al atribuirle conductas merecedoras del máximo reproche social, que dañan su reputación personal y profesional y que además aparecen vinculadas con una grave tragedia». Por el contrario, recoge la expresa distinción que hace el dictamen según la cual «[l]as investigaciones oficiales deben centrarse en la intervención humana evitable o exigible para cada uno de esos fallos. Pero la responsabilidad política, por contra, tiene que ver con el sistema, es decir, con el conjunto de elementos de seguridad exigidos, con la revisión y el cumplimiento de los mismos y con la responsabilidad exigible de hacer imposible lo posible, es decir, evitar lo evitable»; añadiendo que «[m]ás allá de las responsabilidades civiles, penales o morales, en una democracia debe plantearse con normalidad la responsabilidad política en un sentido fuerte, aquella en la que los gobernantes deben responder por todo aquello que tiene que ver con lo que efectivamente gobiernan». Ello lleva a declarar «responsables a [...] diecisiete personas identificadas por su cargo público o de responsabilidad, a las que resulta exigible dicha responsabilidad política, en tanto ocuparon puesto de responsabilidad y asumieron las decisiones que se tomaron dentro del conjunto del sistema», sin identificar actos individuales ni calificar jurídicamente posibles infracciones.

Una interpretación similar permite rechazar también la interpretación que el recurrente hace de la expresión «conductas negligentes» contenida en la recomendación cuestionada. El que los resultados de la investigación parlamentaria se comuniquen al fiscal no es sino aplicación de lo previsto en el art. 76.1 CE (y en el 52.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados), a efectos de que este pueda ejercer, «cuando proceda», las acciones oportunas; lo que permite descartar que tal comunicación (aunque aluda a la existencia de «elementos que pudieran arrojar conductas negligentes») suponga «una declaración de responsabilidad penal individualizada, que exceda del alcance» de la investigación parlamentaria (como ocurría en el supuesto resuelto en la STC 133/2018). Por tanto, la fiscal concluye que no ha existido una infracción de la dimensión extraprocesal del principio de presunción de inocencia que pueda conducir a apreciar la vulneración del derecho al honor del recurrente.

Asimismo, resalta el escrito que para juzgar responsabilidades políticas ha de fijarse un presupuesto fáctico, los hechos y conductas a los que tal responsabilidad ha de referirse, por lo que no cabe un control de constitucionalidad sobre las conclusiones de la investigación parlamentaria que impida cualquier referencia a hechos concretos. Así lo confirma el art. 76.1 CE, al precisar que los resultados de estas investigaciones «no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales»,

añadiendo que pueden ser comunicados «al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas»: una conducta puede ser objeto de control político en sede parlamentaria, al margen de su control jurídico, penal o administrativo, que corresponde a los órganos constitucionalmente competentes para ejercerlo. En suma, no ha existido extralimitación alguna de la Cámara en el ejercicio de sus funciones investigadoras.

Por otra parte, se destaca también que el acto objeto de impugnación se inscribe en la función de control político de la Cámara y, por tanto, en el marco del *ius in officium* garantizado por el art. 23.2 CE y del derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE); por lo que su examen deberá hacerse partiendo del principio de autonomía parlamentaria y ponderando los intereses fundamentales en conflicto, sin convertir el derecho al honor en un límite infranqueable frente al ejercicio del derecho de representación política.

c) Por último, el escrito examina y descarta igualmente las alegaciones referidas a las posibles vulneraciones producidas por ciertas intervenciones de miembros de la Comisión durante la comparecencia del recurrente, así como a la apuntada contradicción de la actividad de investigación parlamentaria con las resoluciones judiciales firmes aportadas. En términos muy sintéticos, se indica que la demanda no aporta argumentos específicos que permitan atribuir a dichas intervenciones ninguna lesión de derechos; además, ni tales intervenciones ni la actividad investigadora misma constituyen actos o decisiones parlamentarias susceptibles de impugnación en amparo, sino argumentos con los que el recurrente refuerza su alegato fundamental.

12. Por medio de diligencia de 19 de mayo de 2023 de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera, se hace constar que se han recibido los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal, del procurador don Antonio Ortega Fuentes y de la letrada de las Cortes Generales, quedando el recurso pendiente para deliberación cuando por turno corresponda.

13. Por providencia de 8 de mayo de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

a) El presente recurso de amparo se dirige contra la conclusión décima y la recomendación novena del dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, aprobado por la propia Comisión el 22 de abril de 2021 y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021.

En síntesis, y en lo que al aquí recurrente respecta, la citada conclusión décima señala que «tras la presente investigación debe asumirse que el sistema —de forma previa y posterior al accidente— falló como tal, y como tal, la responsabilidad del fallo sistémico es una responsabilidad por parte de los encargados de establecer, evaluar, evolucionar, comprobar y corregir las debilidades del sistema con los medios que el Estado ha puesto a su disposición»; e identifica al demandante, «don Manuel Azuaga Moreno. Presidente de AENA 2004/2008», como una de las dieciocho personas «responsables en la fecha del accidente que ocuparon puesto de responsabilidad y por tanto asumían decisiones que dentro del sistema se tomaron en el momento del siniestro». Por su parte, la recomendación novena, contra la que también se dirige el demandante, afirma que «[a]l existir dentro de la investigación realizada por esta Comisión elementos que pudieran arrojar conductas negligentes recomendamos remitir el contenido y resultado de esta Comisión a la Fiscalía General del Estado para su análisis y en su caso para que proceda a las actuaciones que considere pertinentes».

Adicionalmente, la demanda considera que el recurso debe extenderse al desarrollo de la comparecencia del recurrente ante dicha comisión de investigación, celebrada el 10

de julio de 2018, y al debate del dictamen en el Pleno de 13 de mayo de 2021, así como a «[l]a actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente objeto de investigación».

b) Como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, el recurso considera que la conclusión y la recomendación mencionadas, así como otros aspectos de la investigación parlamentaria, han vulnerado los derechos del actor al honor, a la tutela judicial efectiva, a no padecer indefensión, a la defensa, a ser informado de la acusación formulada, a usar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal (arts. 18.1 y 24.1 y 2 CE). Por tanto, solicita que se le restablezca en su derecho declarando la nulidad de dichas partes del dictamen, en lo que a él se refiere; y haciendo constar en los «Diarios de Sesiones» correspondientes la vulneración de su honor tanto en su comparecencia ante la Comisión como en el debate sobre el dictamen.

Por su parte, la letrada de las Cortes Generales solicita la desestimación del recurso. Entiende que la Comisión no se ha extralimitado en el ejercicio de sus facultades, ya que sus conclusiones y recomendaciones no establecen responsabilidades jurídicas ni sanciones, limitándose a declarar unas responsabilidades políticas carentes de consecuencias jurídicas, por lo que no lesionan la vertiente extraprocesal de la presunción de inocencia protegida en nuestro sistema por el derecho fundamental al honor. En tal tesitura, deben protegerse los derechos fundamentales a la participación política y al ejercicio de las funciones públicas (art. 23 CE), cuyo vaciamiento injustificado imposibilitaría el control parlamentario del Gobierno. En cuanto a la comparecencia del recurrente, considera que se ajustó a los procedimientos legales y reglamentarios, sin perjuicio de que algunas intervenciones, de valor puramente político, pudieran llegar a incomodar el ánimo del compareciente, lo que se considera normal en la atmósfera típica de estas investigaciones.

Igualmente, la fiscal interesa que el recurso sea desestimado. Por una parte, y en cuanto a su objeto, estima que el único acto parlamentario definitivo y firme respecto del que cabe acudir a la vía del amparo es el acuerdo del Pleno que aprueba el dictamen de la Comisión de Investigación: el resto de los actos impugnados son únicamente de trámite o preparatorios, solo impugnables en la medida en que pudieran propiciar la efectividad de la lesión alegada con la aprobación plenaria del dictamen; mientras que el reproche dirigido contra la actividad indagatoria de la Cámara por contradecir resoluciones judiciales firmes es un argumento más en favor de su alegación de fondo: las conclusiones adoptadas invadirían competencias exclusivas de los órganos judiciales, vulnerando así los derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal. Respecto a esta última, coincide con la representación letrada del Congreso de los Diputados al descartarla, por cuanto las conclusiones controvertidas no atribuyen al recurrente acto ilícito alguno de manera individualizada, limitándose a declarar una responsabilidad política exigible colectivamente a diversas personas, en virtud de las responsabilidades que les concernían en el funcionamiento de un sistema de seguridad en su conjunto.

2. Consideraciones previas: síntesis de la doctrina constitucional relevante en la materia.

A) Debemos recordar ahora la doctrina sentada previamente por este tribunal en relación con los derechos que se dicen vulnerados, doctrina que ha sido sintetizada en la STC 133/2018, citada por todas las partes de este procedimiento, y la STC 77/2023, de 20 de junio, como sigue:

a) En primer lugar, según la STC 133/2018, FJ 4 a), los derechos a la tutela judicial efectiva con interdicción de indefensión y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE) operan en el ámbito de los procedimientos jurisdiccionales y los administrativos de carácter sancionador; por lo que su alegada vulneración en el ámbito de las

investigaciones parlamentarias ha de reconducirse a la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocésal.

En lo que ahora interesa, este derecho, reconocido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el marco del artículo 6.2 del Convenio europeo de derechos humanos, consiste en «el derecho a 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».

Por su parte, la STC 77/2023, FJ 5 a), afirma que «como regla de tratamiento, la presunción de inocencia impide tener por culpable a quien no ha sido declarado así tras un previo juicio justo», reconociéndose «el carácter autónomo del derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocésal, examinando su posible lesión sin tener en cuenta el contenido constitucionalmente protegido por otros derechos fundamentales».

Se refiere dicha sentencia, en su fundamento jurídico 6, a la vinculación de las comisiones de investigación parlamentarias al derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocésal, afirmando a dicho respecto que «la presunción de inocencia como regla de tratamiento tiene por objeto salvaguardar o preservar a la persona en su condición de inocente frente a declaraciones de culpabilidad vertidas por la autoridad pública en aquellos casos en que no concurren los requisitos formales y materiales exigibles en un Estado de Derecho para realizar tal aseveración». Tal derecho se lesiona, pues, cuando las autoridades públicas «imputan ilícitos a una persona a pesar de que su culpabilidad no haya sido declarada por un tribunal, en el seno del proceso judicial público diseñado al efecto por el legislador y con todas las garantías»; es decir, cuando «desde el poder público se emitan declaraciones que no se limiten a describir un “estado de sospecha” sino que vayan más allá, reflejando “la sensación de que la persona en cuestión es culpable”, siendo indiferente si se produce con anterioridad a la condena o con posterioridad a la absolución». En este sentido se ha pronunciado también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 18 de febrero de 2016, asunto *Rywin c. Polonia*, § 205).

b) El derecho al honor (STC 133/2018, FJ 4) «es una emanación de la dignidad, entendido como derecho a ser respetado por los demás». Y, pese a reconocer la imprecisión de su objeto, se subrayaba 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 definitiva, protege «la indemnidad de la apreciación que de una persona pueden tener los demás» (no la que ella desearía tener), prohibiendo «que nadie se refiera a una persona de forma insultante o injuriosa o atentando injustificadamente contra su reputación, haciéndola desmerecer ante la opinión ajena».

Este derecho, prosigue la reiterada sentencia, «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”». Añadiendo 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», también ellas son titulares de este derecho.

B) Asimismo, resulta pertinente recordar la doctrina constitucional sobre la actividad de las comisiones de investigación.

a) La actividad parlamentaria de investigación, como afirma la STC 133/2018, FJ 8, es concebida como «actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional», como resulta «con nitidez del artículo 117.3 CE, que con carácter exclusivo reserva el ejercicio de la función jurisdiccional a los jueces y tribunales». Tampoco puede confundirse esta actividad con la potestad administrativa sancionadora, que expresa también el *ius puniendi* del Estado y está igualmente sometida «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». En definitiva, en el ejercicio de su función investigadora las Cámaras «no pueden adoptar decisiones de carácter sancionador en relación ni con el objeto ni con los sujetos de la investigación».

Las cámaras son órganos de naturaleza política, que emiten «juicios de oportunidad política» conforme a «criterios políticos o de oportunidad» y «care[ntes] de efectos jurídicos», que no vinculan a los tribunales ni afectan a las resoluciones judiciales (art. 76 CE). En consecuencia, en nuestro ordenamiento «el ámbito constitucionalmente posible de la actividad investigadora parlamentaria» se define porque ha de desarrollarse «con arreglo a parámetros, no de legalidad, sino políticos o de oportunidad», limitándose «al esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación», así como «a la determinación de la responsabilidad política [...] de los sujetos intervinientes en los mismos» (excluyendo cualquier responsabilidad «en virtud de actuaciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos») y, «en su caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones».

Así entendido, excede de ese marco «no solo, 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», porque tal atribución «de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción» está reservada 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)]». Todo ello sin perjuicio, naturalmente, de que las Cámaras puedan poner en conocimiento del Ministerio Fiscal o del órgano o autoridad correspondientes cualquier indicio o sospecha de supuestas conductas delictivas o ilícitos administrativos, para que actúen como estimen procedente.

En suma, «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, se recuerda que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos «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” [distinguiendo] “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”» y, por tanto, no lesivas del derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal, protegido en nuestro ordenamiento a través del derecho al honor.

b) Por otra parte, la actuación de las comisiones parlamentarias de investigación, cuya naturaleza es esencialmente política, encuentra ciertos límites directamente derivados del principio de separación de poderes [STC 77/2023, FJ 3 A)]. En concreto, «toda actividad indagatoria encaminada a verificar si determinadas conductas constituyen infracciones de naturaleza penal o administrativa, mediante la constatación de la concurrencia de sus elementos típicos, y/o a determinar a quién debe atribuirse su

autoría, mediante la constatación del grado de participación que en tales ilícitos penales y/o administrativos haya podido tener la persona investigada, excedería de las competencias legal y constitucionalmente atribuidas a una comisión parlamentaria de investigación».

Tales límites se proyectan no solo sobre sus conclusiones, «sino también sobre todo el proceso indagatorio o de investigación» [STC 77/2023, FJ 3 A) a)]. Por lo tanto, sigue la citada sentencia, si «en el curso de la investigación de hechos susceptibles de generar una responsabilidad política» se identificasen «conductas que revistan caracteres de delito o infracción administrativa», la Cámara «habrá de ponerlo en conocimiento de los órganos judiciales o administrativos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi*, y dejar que sean estos órganos los que a partir de ese momento se encarguen de investigar los hechos desde la óptica indicada con anterioridad, es decir, encaminada a verificar si las conductas detectadas constituyen infracción de naturaleza penal o administrativa, mediante la constatación de la concurrencia o no de sus elementos típicos, y/o a determinar a quién debe imputarse su autoría, mediante la constatación del grado de participación que en tales ilícitos penales y/o administrativos haya podido tener la persona investigada. La investigación parlamentaria podrá tomar en consideración estos hechos o conductas pero desde una óptica limitada por lo que constituye objeto de su competencia, esto es, la responsabilidad estrictamente política que pudiera derivar de una deficiente o negligente gestión del interés público encomendado a las personas o entidades investigadas, a los solos efectos de determinar, atendiendo a criterios de agenda u oportunidad política, en qué medida el interés público cuya gestión les había sido encomendada pudo verse perjudicado, perturbado o desviado de los objetivos que les habían sido asignados».

Así entendidos, como afirma la citada STC 77/2023, FJ 3 A) b), «los límites antes referidos a la coexistencia de la investigación parlamentaria y la investigación judicial penal están en perfecta sintonía, no solo con la división de poderes a la que se ha aludido, sino también con la necesidad de preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La disposición contenida en el art. 76 CE —las conclusiones de la comisión no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado, en su caso, al Ministerio Fiscal— constituye una exigencia o una consecuencia derivada de los derechos fundamentales consagrados en el art. 24 CE, que debe desplegar toda su eficacia en el proceso judicial. Dicha exigencia puede verse comprometida cuando, coexistiendo ambas investigaciones y produciéndose una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación, la labor indagatoria de la comisión parlamentaria se orienta, desde una óptica netamente criminalística, a determinar si la conducta investigada reúne los elementos propios de un delito y si la persona investigada ha participado en ella a título de autora, coautora o cómplice, produciéndose una conmixión de funciones que, como se ha dicho, está constitucionalmente vedada. Tal forma de actuar, arrogándose una función que corresponde a los órganos que tienen atribuido el ejercicio del *ius puniendi* del Estado sin las debidas garantías, puede incidir, además, en el derecho a la presunción de inocencia de la persona investigada en su vertiente extraprocesal».

Eso fue lo que ocurrió, dice el Tribunal, en el asunto entonces analizado, donde «la actuación de los diputados durante las comparecencias» de la entonces demandante de amparo puso de manifiesto la existencia de «preguntas y observaciones que no se centraron en lo que realmente constituía [el] objeto [de la investigación]» [STC 77/2023, FJ 7 A)]. Dichas intervenciones parlamentarias (detalladamente examinadas) se orientaron «de manera casi exclusiva a determinar la existencia de unos hechos concretos que la propia comisión calificó reiteradamente de delictivos o “indiciariamente delictivos” y la participación en tales hechos de la compareciente a título de autora o cooperadora necesaria», ante la «absoluta inacción de la mesa de la comisión» [STC 77/2023, FJ 7 A) b)].

c) Ahora bien, la STC 77/2023, FJ 7 A) b), precisó, en relación con las actuaciones realizadas por distintos miembros de la comisión de investigación, que «por no tener la condición de órganos de las Cámaras, no es posible promover un recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC contra las actuaciones individuales de sus miembros, puesto que en estas actuaciones individuales no son poderes públicos en el sentido del art. 41.2 LOTC, ni agentes o funcionarios de estos. Es el órgano del que forman parte, y no los diputados individualmente considerados, el que debe ser considerado como poder público, dado que solo el órgano como tal es el que puede producir disposiciones o actos, o actuar siguiendo vías de hecho, en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos fundamentales (ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 4)».

En todo caso, de acuerdo con lo que afirmamos en la citada STC 77/2023, FJ 7 A) b), pueden ser objeto de recurso de amparo las decisiones, o la pasividad, de la mesa, ante la solicitud de amparo del compareciente. En esta sentencia se da cuenta de que, en el caso planteado, «a raíz de estas actuaciones individuales de distintos diputados miembros de la comisión», la entonces recurrente en amparo solicitó hasta en tres ocasiones el amparo de la mesa de la comisión, esta sí dotada del carácter de órgano parlamentario. Sin embargo, «la mesa no llevó a cabo la menor intervención o actuación dirigida a otorgar el amparo requerido y poner fin a la vulneración de los derechos fundamentales de la demandante de amparo que se venía produciendo. Esta absoluta inacción de la mesa de la comisión, que permitió con su pasividad la vulneración sucesiva de los derechos fundamentales de la demandante de amparo a través de las intervenciones de los diputados que la integraban, sí resulta susceptible de recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC por tratarse de una actuación emanada del órgano parlamentario legalmente llamado a proteger y amparar los derechos fundamentales vulnerados» [STC 77/2023, FJ 7 A) b)].

3. Aplicación de la doctrina constitucional al presente recurso de amparo.

A partir de la doctrina expuesta, ya es posible anticipar que su aplicación al presente recurso habrá de llevar a su desestimación.

a) La demanda impugna la conclusión décima y la recomendación novena del dictamen de la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021. Estas apreciaban la existencia de un «fallo sistémico», identificándose al demandante como una de las dieciocho personas «responsables en la fecha del accidente que ocuparon puesto de responsabilidad y por tanto asumían decisiones que dentro del sistema se tomaron en el momento del siniestro»; apuntándose asimismo la existencia de «elementos que pudieran arrojar conductas negligentes», por lo que se recomendaba la remisión de tales conclusiones a la Fiscalía General del Estado para que, en su caso, procediese a las actuaciones que estimase pertinentes. Pero, además, el recurso cuestiona el desarrollo de la comparecencia del recurrente ante dicha Comisión de Investigación, el debate del dictamen en el Pleno y «[l]a actividad indagatoria de la Cámara sobre el accidente» investigado.

En relación a este último punto, la fiscal alega que el único acto parlamentario definitivo y firme, y por tanto susceptible de impugnación en amparo, es el acuerdo del Pleno que aprueba el dictamen de la Comisión de Investigación. A su juicio, el resto de los actos aquí controvertidos son únicamente de trámite o preparatorios. A ello añade que, si las conclusiones adoptadas invadiesen competencias exclusivas de los órganos judiciales, vulnerarían los alegados derechos a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal.

Esta posición no se acomoda a la doctrina expuesta en el apartado anterior, según la cual los límites entre la investigación parlamentaria y la investigación judicial penal se proyectan no solo sobre las conclusiones de la Comisión de Investigación, «sino también sobre todo el proceso indagatorio o de investigación».

En este punto debemos precisar el alcance del posible control constitucional de los trabajos de las comisiones parlamentarias de investigación, muy en particular respecto de las intervenciones producidas durante las comparecencias ante ellas. Ciertamente, estas intervenciones gozan de la protección constitucional directa derivada, entre otros preceptos, de aquellos que prevén el control parlamentario de la acción del Gobierno, la inviolabilidad de los parlamentarios o las facultades investigadoras de las Cámaras (arts. 23.2, 66.2, 71.1 y 76 CE); sin embargo, también han de someterse a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Como reconoce el escrito de la letrada del Congreso, no es inusual que los comparecientes resulten incomodados por algunas intervenciones, por su perjuicio o alcance político; pero esa incomodidad no puede extenderse hasta convertirse en indefensión del ciudadano que, cumpliendo un mandato constitucional y legal, comparece ante estas comisiones (especialmente si no es «miembro del Gobierno», lo que afecta directamente a su responsabilidad política ante las Cámaras: arts. 108 y ss. CE), tanto más cuanto que no está obligado a contestar.

Ya se ha recordado que, en el estricto respeto al principio de autonomía parlamentaria tantas veces reiterado, evidentemente escapa al control de este tribunal la corrección técnica o la conveniencia de cualquier declaración de responsabilidad más o menos genérica, individual o colectiva, nominativa o no, siempre que sea estrictamente política. Pero también hemos admitido la posibilidad del control constitucional sobre el desarrollo de los trabajos de estas comisiones, y en particular de las comparecencias ante ellas, cuando los derechos fundamentales de los comparecientes no son debidamente protegidos por la propia Cámara, a través de los órganos primeramente llamados a ello. Así resulta con nitidez, como ya hemos recapitulado, de la STC 77/2023 en un caso en el que, a diferencia de este, la compareciente «solicitó hasta en tres ocasiones el amparo de la mesa de la comisión», cuya pasividad se estimó recurrible en amparo por ser «una actuación emanada del órgano parlamentario legalmente llamado a proteger y amparar los derechos fundamentales» que se estimaron vulnerados [FJ 7 A)].

En el presente supuesto, como reflejan los antecedentes y recoge la demanda, la posibilidad de esta tutela se recordó al inicio de la comparecencia, cuando la Presidencia de la Comisión recordó su condición de garante de los derechos del compareciente, llegando luego a advertir y corregir a algún diputado por sus expresiones; pero no fue impetrada por el recurrente ni durante la misma ni posteriormente. En efecto, antes de debatirse las conclusiones definitivas, el solicitante de amparo dirigió un escrito a la presidenta de la Cámara, a fin de informarla y «con el ruego de que [sus consideraciones] sean tenidas en cuenta a la hora de adoptar la decisión que corresponda», manifestando que la mención de su nombre en las conclusiones contradecía la doctrina constitucional y suponía una vulneración de sus derechos al honor y a la presunción de inocencia. Dicho escrito se ceñía, pues, al contenido de las conclusiones, sin aludir al desarrollo de la comparecencia; por lo que no provocó reacción alguna susceptible de ser combatida en amparo, siendo pertinentemente trasladado a los miembros de la Comisión de Investigación y a los grupos parlamentarios para que pudiera ser, como solicitaba, tenido en cuenta. En consecuencia, y a falta de un acto u omisión del órgano competente susceptible de ser objeto de recurso de amparo en los términos anteriormente expuestos, el recurso de amparo ha de ser inadmitido en este punto.

b) Respecto al fondo del recurso, se invocan los derechos del actor al honor, a la tutela judicial efectiva, a no padecer indefensión, a la defensa, a ser informado de la acusación formulada, a usar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal (arts. 18.1 y 24.1 y 2 CE); si bien el escrito omite cualquier referencia a algunos de ellos, limitándose en esencia a argumentar sobre los derechos al honor, a la tutela judicial efectiva sin indefensión, a la ausencia de garantías —en particular, en su comparecencia— y a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal (arts. 18.1 y 24.1 y 2 CE).

Pues bien, como se ha dicho, en el ámbito de las investigaciones parlamentarias la reiterada STC 133/2018, FJ 4, reconducía las alegaciones de vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, con interdicción de indefensión, y a un proceso con todas las garantías (art. 24.1 y 2 CE) al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocésal, al que la STC 77/2023 dotó de autonomía.

c) En primer lugar, y en lo que atañe a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocésal, su configuración jurisprudencial excluye cualquier lesión en este supuesto. En efecto, como subrayan la letrada de las Cortes Generales y la fiscal, conforme a la doctrina sintetizada en la STC 133/2018, los apartados de las conclusiones que aquí se impugnan identifican al demandante, pero, a diferencia de lo que ocurría en los supuestos resueltos por las reiteradas SSTC 133/2018 y 77/2023, no le atribuyen ningún acto ilícito concreto, ni siquiera ningún acto individualizable, limitándose a declarar una responsabilidad expresamente calificada de política y colectiva de diversas personas por el funcionamiento del sistema de seguridad en su conjunto.

En cuanto a las lesiones imputadas genéricamente a «[l]a actividad indagatoria de la Cámara» y al desarrollo de los trabajos de la Comisión, y una vez excluidas las atribuidas a las intervenciones producidas durante la comparecencia del recurrente, tampoco el resto sus quejas resultan sostenibles. En efecto, como subraya la representación procesal de la Cámara, la comparecencia se ajustó, en su convocatoria y desarrollo, a los procedimientos legales y reglamentarios (distintos, obviamente, de los previstos para los procedimientos judiciales). También el Ministerio Público apunta correctamente que, más allá de recoger algunas alusiones básicamente impersonales y puramente genéricas, la demanda no aporta argumentos específicos que permitan apreciar lesión alguna. En todo caso, tales alusiones se alejan también de los parámetros exigidos por la más reciente STC 77/2023, FJ 6, según los cuales este derecho se quiebra no solo cuando «las autoridades públicas siembran dudas sobre la inocencia de una persona que ha sido absuelta por resolución judicial firme» (como se apreció en las SSTC 8/2017, de 19 de enero, y 10/2017, de 30 de enero), sino también cuando «una autoridad pública impute hechos ilícitos o declare culpable a una persona que tiene la consideración de investigada en un proceso penal, o que eventualmente pudiera serlo, pero que todavía no ha sido condenada mediante sentencia firme». En conclusión, se actualiza la distinción esbozada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [acogida por nuestra doctrina, SSTC 133/2018, FJ 8 b), y 77/2023, FFJJ 5 b) (iii)], de modo que la lesión «queda consumada en el momento en que desde el poder público se emitan declaraciones que no se limiten a describir un “estado de sospecha” sino que vayan más allá, reflejando “la sensación de que la persona en cuestión es culpable”» (FJ 6).

d) Esos mismos razonamientos permiten excluir, desde una perspectiva más amplia, las alegaciones referidas al derecho al honor (art. 18.1 CE, STC 133/2018, FJ 4), cuya vulneración no requiere la imputación individualizada de ilícitos concretos (que afectaría a la dimensión extraprocésal de la presunción de inocencia), bastando cualquier mensaje que, «de forma insultante o injuriosa» atente injustificadamente contra la reputación del demandante, haciéndole «desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio».

En efecto, el examen de las concretas partes del dictamen aquí combatidas y de las intervenciones parlamentarias señaladas tampoco permite apreciar la existencia de afirmaciones concretamente insultantes, injuriosas o desmerecedoras, y por tanto lesivas del derecho al honor del recurrente. Por una parte, porque el hecho de que ya no ocupase ningún puesto de responsabilidad pública ni en el momento del siniestro investigado, ni en el de la investigación parlamentaria, no obsta en absoluto a que le resulte aplicable la doctrina según la cual «las personas que ejercen [o, en este caso, hubieran ejercido] funciones públicas [...] deben soportar un cierto mayor riesgo de injerencia en sus derechos de la personalidad que las personas privadas». Por otra, porque tal afirmación resulta especialmente aplicable cuando tal injerencia resulta de la actividad investigadora de una Cámara parlamentaria, la cual (como afirma, de nuevo, la

tantas veces citada STC 133/2018, FJ 7) tiene «por objeto, no solo, como es obvio, el control» del Gobierno, sino también la acción de la administración situada bajo su dirección (art. 97 CE): no parece discutible que quien había sido nombrado por la ministra competente como director general de la entidad pública empresarial encargada de la gestión de los aeropuertos y la navegación aérea pudiera verse afectado, incluso de manera intensa, por la investigación sobre un accidente aéreo producido en uno de los aeropuertos sujetos a su gestión (de hecho, en el principal de todos). Y, finalmente, porque los textos controvertidos afirman una responsabilidad política genérica, colectiva, aunque nominativa, y puramente difusa, sin incluir críticas concretas ni individualizables. Un contenido que, al margen de cualquier consideración sobre su corrección técnica o conveniencia, impide aplicar al caso la doctrina según la cual el derecho al honor puede proteger frente a las «críticas o informaciones acerca de la conducta profesional o laboral de una persona» por la relevancia de tal actividad para su reputación; y tampoco permite por tanto apreciar lesión alguna.

En definitiva, las consideraciones anteriores conducen a desestimar el amparo solicitado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido:

1.º Inadmitir el recurso de amparo interpuesto por don Manuel Azuaga Moreno contra el desarrollo de su comparecencia ante la Comisión de Investigación relativa al accidente del vuelo JK5022 de Spanair, celebrada el 10 de julio de 2018.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a doce de mayo de dos mil veinticinco.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.