

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12406** *Sala Primera. Sentencia 108/2025, de 12 de mayo de 2025. Recurso de amparo 5361-2021. Promovido por doña Magdalena Álvarez Arza y otras once personas más 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 y a la presunción de inocencia: actuación de la comisión parlamentaria de investigación que no vulneró el derecho de los comparecientes a ser considerados y tratados como no autores o partícipes en conductas ilícitas (STC 133/2018).*

ECLI:ES:TC:2025:108

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. 5361-2021, promovido por el abogado del Estado don José Luis Viada Rubio, actuando en nombre y representación de doña Magdalena Álvarez Arza y otras once personas, 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. 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 registrado en este tribunal el día 30 de julio de 2021, el abogado del Estado don José Luis Viada Rubio, actuando en nombre y representación de doña Magdalena Álvarez Arza, don Luis Fernando Palao Taboada, don Manuel Bautista Pérez, don Luis Rodríguez Gil, don Enric Sanmartí Aulet, don Justo Sánchez Marín, don Miguel Ángel Oleaga Zufiria, doña Carmen Librero Pintado, don Antonio Fernández Serrano, doña María Isabel Maestre Moreno, don Francisco Javier Soto Rodríguez y doña Rosa María Arnaldo Valdés, 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 propia Comisión el 22 de abril de 2021 y por el Pleno del Congreso de los Diputados el 13 de mayo de 2021.

Los recurrentes en amparo son doce de las dieciocho personas mencionadas en la citada conclusión décima del dictamen en virtud de las responsabilidades públicas que les atañían en torno al momento del accidente y que reunían la condición de «autoridades, funcionarios o empleados públicos» en el momento de formalizar el

recurso. Se acompaña el escrito de la ministra de Justicia, de 29 de julio de 2021, que autoriza la presentación por la Abogacía del Estado de la demanda de amparo en nombre y representación de los doce recurrentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 49 del Reglamento del servicio jurídico del Estado, aprobado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio; así como el texto del dictamen aprobado por el Congreso de los Diputados que se impugna y otra documentación complementaria.

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 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 actuaciones. 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 13 de mayo de 2021, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó (con 219 votos a favor, 121 en contra y 6 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).

c) 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 Librero 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.*).

3. La demanda de amparo alega que la conclusión y la recomendación impugnadas vulneran el derecho al honor de los recurrentes (art. 18.1 CE), que protege su presunción de inocencia fuera del ámbito penal, al imputarles nominativamente una «responsabilidad global por el fallo sistémico que propició el accidente». Algo que, afirma la demanda, excede el ámbito del reproche político o de oportunidad, que es el único en el que se puede mover la función investigadora del Congreso de los Diputados.

a) El escrito comienza sus alegaciones sintetizando, con referencia fundamentalmente a la STC 133/2018, de 13 de diciembre (y a las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que esta menciona), la doctrina constitucional en relación con el alcance y límites de la actividad de las comisiones de investigación. Recuerda que, conforme a dicha doctrina, estas comisiones, como manifestación de la función de control parlamentario sobre el Ejecutivo, pueden emitir conclusiones y recomendaciones por razones políticas o de oportunidad, pero no ejercer el *ius puniendi* del Estado. Así pues, no pueden realizar imputaciones individualizadas de responsabilidad por irregularidades que pueden constituir infracciones administrativas o penales, ya que lo contrario implicaría vulnerar la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal, cuya protección se canaliza a través del derecho al honor del art. 18.1 CE.

En ese marco, resalta que las conclusiones de la Comisión no mencionan las resoluciones judiciales que excluyeron la exigencia de responsabilidad penal alguna a las personas a las que los incisos impugnados imputan «la responsabilidad por el fallo sistémico que, según la Comisión, fue la causa última del accidente y respecto de los cuales requiere a la Fiscalía para que analice la concurrencia de negligencia penal»; y subraya las imprecisiones apreciables al concretar la posición de alguno de los recurrentes, para concluir que «[d]e nada sirve» que la conclusión aquí controvertida contenga consideraciones generales sobre la «responsabilidad política» en las democracias si luego se cita por su nombre y apellidos a las personas a las que se imputa esa responsabilidad, prescindiendo ya del adjetivo («política»), y se pide que se trasladen los hechos al fiscal. Además, la demanda sostiene que la Comisión se extralimita en su actuación, porque su objeto era estudiar las «causas del accidente» pero sus conclusiones abarcan actuaciones posteriores, que critica por considerarlas ineficientes.

En definitiva, para la representación procesal de los recurrentes la conclusión décima «no deja lugar a dudas»: se imputa a los demandantes la responsabilidad por el «fallo sistémico del sistema a la fecha del accidente por las decisiones que [...] asumían dentro del sistema a dicha fecha», atribuyéndoles pues responsabilidad por infringir las normas administrativas que regulan la seguridad aérea, e ignorando que «en el ámbito penal las actuaciones concluyeron con el sobreesimiento libre de las dos únicas personas investigadas» (que ni siquiera se hallan entre los recurrentes). Una «imputación individualizada de responsabilidad [que] implica una lesión de la presunción de inocencia de los demandantes de amparo que, al realizarse fuera del ámbito penal», se protege a través del derecho al honor; y que alcanza tanto a los que eran empleados públicos como a los altos cargos de la administración y a quien ocupaba cargo político, ya que tal imputación «excede con mucho un reproche político o de oportunidad, único ámbito en el que se puede mover la función investigadora del Congreso de los Diputados». Algo que

ya observó el letrado de las Cortes que asesoraba a la Comisión y que, como recoge el voto particular emitido por el Grupo Parlamentario Socialista a la propuesta de dictamen elevado por la Comisión al Pleno, emitió informe apuntando que la conclusión décima suscita «el problema fundamental de ignorar, y consecuentemente contravenir, lo resuelto» por este tribunal en su STC 133/2018.

Por todo ello el abogado del Estado solicita que se otorgue el amparo solicitado, declarando vulnerado el derecho fundamental al honor y restableciendo así a los recurrentes en la integridad de su derecho, y que se declare la nulidad de la conclusión décima y de la recomendación novena del dictamen controvertido.

b) La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso apuntando que concurren los tres criterios definidos por el art. 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

En primer lugar, apunta que este tribunal nunca se ha pronunciado sobre una impugnación de un dictamen de una comisión de investigación del Congreso de los Diputados por vulneración del derecho al honor (art. 18.1 CE) de personas que no son miembros de la Cámara. En este sentido, aduce que el único antecedente en este ámbito, la STC 133/2018, se refiere a una asamblea autonómica y a un empleado de una empresa pública autonómica. Por tanto, corresponde a este tribunal delimitar si la doctrina constitucional que allí se sienta es trasladable al Congreso de los Diputados o si existen diferencias entre uno y otro ámbito, en el marco de la normativa constitucional y reglamentaria propia de esta Cámara.

En segundo término se subraya que, a diferencia del supuesto analizado por la STC 133/2018, quienes ahora demandan amparo no son solo funcionarios o empleados públicos, como el inspector que firmó la prórroga del certificado de aeronavegabilidad, el presidente y secretario de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) o el director del aeropuerto Madrid-Barajas; sino también un conjunto de altos cargos de la administración general del Estado, como el secretario general de Transportes y el director general de Aviación Civil; y cargos políticos, como la ministra de Fomento. A todos ellos se les imputa, de manera conjunta, la responsabilidad del accidente por entender el Congreso que este es consecuencia de un fallo sistémico, por lo que corresponde al Tribunal Constitucional delimitar el ámbito de la doctrina constitucional recogida en la STC 133/2018 y el alcance de la protección del derecho al honor cuando las personas afectadas por el acto del Congreso no son funcionarios y empleados públicos, sino altos cargos de la administración pública o cargos políticos; y, además, cuando la imputación de responsabilidad es global a todos ellos.

Finalmente, considera necesario dotar de eficacia a la doctrina constitucional recogida en la STC 133/2018 para que se forme un cuerpo jurisprudencial que sirva de guía a las comisiones de investigación tanto de las Cortes Generales como de las asambleas legislativas autonómicas en la atribución de las denominadas «responsabilidades políticas».

4. El día 4 de octubre de 2021, vista la conexión objetiva apreciada entre este recurso de amparo y el recurso de amparo núm. 5123-2021, se acordó que ambos fueran turnados a la misma ponente.

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, de 25 de junio, FJ 2 g)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, 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 LOTC, 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 8 de mayo de 2023 se registró 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. 5123-2021, planteado por otro demandante frente a los mismos actos, lo que determina la coincidencia de la mayor parte de las alegaciones en ambos casos. 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 reprobable».

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 participe en hechos de carácter delictivo o análogo a estos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y [que] 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 las conclusiones de estas comisiones no dan lugar a ninguna consecuencia jurídica, ya que ninguna de las personas aludidas «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, que protege todas aquellas facultades de los parlamentarios que les permiten ejercer la función de control. Por consiguiente, «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. De hecho, la responsabilidad política que se atribuye 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».

La recomendación impugnada tampoco atribuye responsabilidad jurídica alguna a los recurrentes ni a ninguna otra persona: sencillamente, y a partir del análisis de los hechos investigados, se apunta «que podría haber conductas negligentes», limitándose a recomendar la remisión del contenido y resultado de la Comisión a la Fiscalía General del Estado, que finalmente no se produjo.

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 y se limitan 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 de la letrada responden a otras varias consideraciones concretas de la demanda. Así, explica la distinta composición de la comisión inicial, ante la que se desarrollaron la mayor parte de las comparecencias, y la que aprobó el dictamen, como consecuencia lógica de la celebración de dos elecciones generales entre ambos momentos. Por otra parte, aunque no se les comunicase personalmente, los demandantes de amparo pudieron conocer el contenido del dictamen, como muestra el que presentasen escritos a la Presidencia de la Cámara, cumpliéndose las exigencias reglamentarias de publicidad. Además, se descartan otras alegaciones referidas a aspectos tales como la falta de análisis de la documentación y de las comparecencias; la

celebración de sesiones a puerta cerrada, conforme al Reglamento; la insuficiente referencia al sobreseimiento de la causa penal, o la inclusión de personas «no relacionadas con el siniestro» entre las expresamente mencionadas; pero, en particular, se rechaza la alegada extralimitación de la Comisión en su actuación, subrayando que su objeto no se limitaba a estudiar las «causas del accidente», sino que incluía también el de extraer «conocimientos y recomendaciones para prevenir futuras tragedias», lo que hace razonable extender la investigación «al momento posterior al accidente para tratar de buscar soluciones que podrían haber reducido su impacto».

10. El 9 de mayo de 2023 el abogado del Estado presentó escrito de alegaciones, ratificando las recogidas en la demanda de amparo y ampliando las referencias al informe del letrado de la Comisión de Investigación, cuyo texto –afirma el escrito– no conocían al redactarse la demanda, «salvo por las referencias» que al mismo se hacían en el voto particular al dictamen de la Comisión, publicado en el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados». Subraya, en particular, que dicho informe considera especialmente criticables los dos incisos impugnados en este procedimiento, señalando que la conclusión décima suscita «el problema fundamental de ignorar, y consecuentemente contravenir, lo resuelto» por este tribunal en su STC 133/2018, cuyo contenido recuerda y estima, «*mutatis mutandis*, aplicable» en este supuesto, por lo que se aconseja su supresión, «o alternativamente 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».

11. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 25 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 de la fiscal comienza por confirmar el cumplimiento de los presupuestos procesales de la demanda: la legitimación de los recurrentes, identificados en el dictamen cuestionado «como responsables del accidente objeto de la investigación»; la tempestividad de la impugnación, y 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 directamente a la vía del amparo ex art. 42 LOTC. También considera satisfactoriamente justificada la especial trascendencia constitucional del recurso.

b) En lo que atañe al fondo de la pretensión de los demandantes, y tras advertir también la sustancial similitud de este recurso con el recurso de amparo núm. 5123-2021, 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.

En ese contexto, la representante de la Fiscalía rechaza las alegaciones de los recurrentes: por una parte, no hay extralimitación de la Comisión, por cuanto su objeto no se ceñía a identificar las causas del accidente en el momento en que se produjo, sino que se extendía a analizar las causas por las que sus consecuencias fueron tan graves, a fin de poder «evitar en el futuro otra tragedia» de tales dimensiones.

Por otro lado, no se atribuye a los demandantes una responsabilidad jurídica individualizada por actos ilícitos al margen del procedimiento legalmente establecido y en contradicción con lo declarado en resoluciones judiciales firmes: el escrito reproduce la expresa distinción del dictamen según la cual «las 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 una responsabilidad política de carácter conjunto referida a «17 personas identificadas por su cargo público o de responsabilidad», a las que cabe exigir dicha responsabilidad «en tanto ocuparon cargos y puestos de responsabilidad y, por ello, asumieron las decisiones que se tomaron dentro del conjunto del sistema de seguridad», sin identificar actos individuales ni calificar jurídicamente posibles infracciones. En efecto, las referencias genéricas a un «fallo de todas las barreras de seguridad» o sistémico «no son, en ningún caso, una calificación jurídica sobre conductas infractoras individualizadas y atribuidas a concretas personas», a diferencia de lo que ocurría en el supuesto resuelto por la STC 133/2018.

Igualmente se rechaza la interpretación que los recurrentes hacen de la recomendación cuestionada: al comunicar al fiscal los resultados de la investigación parlamentaria se aplica 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 sea procedente», las acciones oportunas; lo que permite descartar que tal comunicación 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 de los recurrentes.

Tampoco se acepta que el dictamen desconozca o contradiga lo declarado judicialmente en el proceso penal archivado en su día: dicho resultado se recoge en el dictamen, lo que no impide que la Comisión se pronuncie sobre responsabilidades políticas, de acuerdo con su función constitucional. 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.

En cuanto a los errores denunciados en el dictamen relativos a los cargos ocupados por algunos de los demandantes y periodos en que los ejercieron, la fiscal niega o matiza

algunos de ellos y considera irrelevantes los demás. Finalmente, se hace hincapié en que el acto impugnado 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), lo que exige examinarlo 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.

12. Por medio de diligencia de 26 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 abogado del Estado 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 X 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 a este procedimiento concierne, 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 a los doce demandantes entre 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».

b) Como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes de esta sentencia, el recurso considera que la conclusión y la recomendación mencionadas han vulnerado el derecho al honor de los recurrentes, que protege su presunción de inocencia fuera del ámbito penal, por lo que solicita que así se declare, restableciéndoles en la integridad de su derecho y declarando la nulidad de dichas partes del 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.

La fiscal interesa igualmente que el recurso sea desestimado. Entiende que las partes del dictamen aquí controvertidas no atribuyen a los recurrentes actos ilícitos de manera individualizada, limitándose a declarar una responsabilidad política exigible en conjunto 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 extraprocesal.

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 participe en hechos de carácter delictivo o análogo a estos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y 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 extraprocesal, 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 extraprocesal, 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 lo 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[n]tes 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 por que 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.

En efecto, 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 a los demandantes entre 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.

La resolución de esta queja exige precisar que, como ya se ha recordado, en el estricto respeto al principio de autonomía parlamentaria tantas veces reiterado por este tribunal, evidentemente escapa a su control 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. De otra parte, en el ámbito de las investigaciones parlamentarias, nuestra doctrina vinculaba la protección del derecho

a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), en su dimensión extraprocesal, a la del derecho al honor; hasta que la STC 77/2023 la dotó de autonomía. Como uno y otro son expresamente alegados en el recurso, a ellos se ceñirá este análisis.

a) En primer lugar, y en lo que atañe a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal, su configuración jurisprudencial excluye cualquier lesión en este supuesto. En efecto, los apartados de las conclusiones que aquí se impugnan identifican a los demandantes imputándoles, como reconoce la propia demanda, una «responsabilidad global por el fallo sistémico que propició el accidente». Sin embargo, como subrayan la letrada de las Cortes Generales y la fiscal, conforme a la doctrina sintetizada en la STC 133/2018 (y a diferencia de lo que ocurría en los supuestos resueltos tanto por esta como por la STC 77/2023) no les atribuyen ningún acto ilícito concreto, ni siquiera ningún acto individualizable, limitándose a declarar una responsabilidad expresamente calificada de política y colectiva por el funcionamiento del sistema de seguridad en su conjunto.

b) 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 extraprocesal de la presunción de inocencia), bastando cualquier mensaje que, «de forma insultante o injuriosa» atente injustificadamente contra la reputación de los demandantes, haciéndoles «desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio».

En efecto, el examen de las concretas partes del dictamen aquí combatidas tampoco permite apreciar la existencia de afirmaciones concretamente insultantes, injuriosas o desmerecedoras, y por tanto lesivas del derecho al honor de los recurrentes. Por una parte, porque al margen de los puestos que cada uno ocupase en el momento del siniestro investigado, a todos ellos les resulta aplicable la doctrina según la cual «las personas que ejercen [o 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 quienes ocupaban cargos políticos, altos cargos en la administración del Estado u otras funciones públicas en el ámbito de la gestión aeroportuaria y la navegación aérea pudieran verse afectados, incluso de manera intensa, por la investigación parlamentaria sobre un grave accidente aéreo en uno de los aeropuertos incluidos en ese ámbito de gestión. 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 no 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 desestimar el recurso de amparo interpuesto por el abogado del Estado en nombre y representación de doña Magdalena Álvarez Arza, don Luis Fernando Palao Taboada, don Manuel Bautista Pérez, don Luis Rodríguez Gil, don Enric Sanmartí Aulet, don Justo Sánchez Marín, don Miguel Ángel Oleaga Zufiria, doña Carmen Librero Pintado, don Antonio Fernández Serrano,

doña María Isabel Maestre Moreno, don Francisco Javier Soto Rodríguez y doña Rosa María Arnaldo Valdés, 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.

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.