



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2646-2019, promovido por doña Argentina Cuendias Álvarez, representada por la procuradora de los tribunales doña Lucía Agulla Lanza y defendida por la letrada doña Ana García Boto, contra la Resolución adoptada por el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018, de aprobación de las conclusiones del dictamen de la comisión de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública de infraestructuras públicas de telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A. (GITPA) y frente al Acuerdo del presidente de la Junta General del Principado de Asturias de 28 de enero de 2019, por el que se deniega la rectificación de las conclusiones del dictamen anteriormente referido. Ha comparecido y formulado alegaciones la Junta General del Principado de Asturias, representada y defendida por el letrado mayor de la Junta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

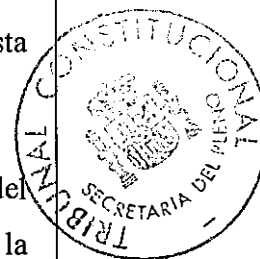
1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 25 de abril de 2019, doña Lucía Agulla Lanza, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de doña Argentina Cuendias Álvarez, interpuso recurso de amparo contra los actos parlamentarios a los que se ha hecho referencia en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son los siguientes:

a) La recurrente en amparo es contratada laboral de la empresa pública Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias (en adelante, GITPA). En el momento de su incorporación a la empresa en 2007 la denominación del puesto que ocupaba era la de “Gerente de Administración y Contratación”, siendo sustituida esta denominación el 4 de diciembre de 2015 por la de “Jefa de Administración y Contratación”.

b) El día 1 de diciembre de 2014, la Secretaria General Técnica de la Junta General del Principado de Asturias resolvió enviar a la Fiscalía del Principado, oficio comunicando la «posible existencia de delito» cometido en relación con las obras de la troncal de occidente de la Red Asturcón llevadas a cabo por GITPA. En concreto, se señalaban las siguientes irregularidades detectadas: a) limitaciones a la titularidad a la obra financiada por el Principado de Asturias; b) desviaciones en la facturación de la troncal de occidente y accesos a otras localidades; c) irregularidades en los procedimientos de contratación y certificación de la troncal del occidente por GITPA.

La Fiscalía del Principado de Asturias, una vez recibida la documentación, abrió diligencias de investigación con número 335/2014, que culminaron con la presentación, el 3 de diciembre de 2015, de escrito de denuncia ante el Juzgado de Instrucción, en el que se concluía que “[l]os hechos objeto de las presentes diligencias de investigación, en principio, y sin perjuicio de lo que resulte tras la oportuna instrucción judicial, podrían revestir los caracteres de delito de prevaricación (art. 404 del CP), al haberse alterado, sustancialmente, el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, vulnerando el contenido de la encomienda de gestión, al introducirse la limitación a 15 años de los derechos de uso de la infraestructura construida; malversación y falsedad documental (arts. 432,436 y 390 del CP) al haberse facturado mayor





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

cantidad de obra de la realmente ejecutada justificándolo mediante alteración o elaboración de certificaciones de obra”. La denuncia de la fiscalía dio lugar a la apertura de las diligencias previas de procedimiento abreviado número 0004666/2015, en el Juzgado de Instrucción número 4 de Oviedo.

c) En el mes de febrero de 2016 – estando ya abierta la investigación judicial- a solicitud del Grupo Parlamentario Popular se iniciaron los trámites para la creación de una comisión de investigación en la Junta General del Principado de Asturias sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública GITPA, celebrándose la sesión constitutiva de dicha comisión el 30 de marzo de 2016. Esta desarrolló sus trabajos a lo largo de más de dos años, en los que se llevaron a cabo 37 reuniones, 60 comparecencias en dos bloques (53 en el primero y 7 en el segundo) y 53 expedientes de solicitudes de información. Estos trabajos se desarrollaron simultáneamente en el tiempo y de forma paralela a la investigación judicial señalada en el párrafo anterior, la cual continuaba abierta cuando la comisión dio por finalizada su labor.

d) La demandante en amparo fue formalmente requerida para comparecer ante la comisión de investigación como “Gerente de Administración y Contratación” de GITPA en dos ocasiones, el día 16 de noviembre de 2016 y el día 31 de mayo de 2017.

e) Unos días antes de que la recurrente fuera llamada a comparecer, más concretamente el día 4 de noviembre de 2016, se recibió en la Junta General - mediante entrega efectuada por la empresa MRW y sin remitente- un paquete de documentación consistente en fotocopias de correos electrónicos relativos a contrataciones de la empresa pública GITPA. La mesa de la comisión dio traslado de estos documentos a todos y cada uno de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios para su conocimiento, tras lo cual se acordó, por unanimidad, dar traslado de dichos correos al Fiscal Superior del Principado de Asturias de conformidad con lo dispuesto en el art. 262 LECrim, por considerar que su contenido ponía de relieve la existencia de hechos graves que podrían ser constitutivos de delito y en los que resultaba indiciariamente implicada la recurrente en amparo. La fiscalía remitió, a su vez, los correos electrónicos al Juzgado de Instrucción núm. 4 de Oviedo, que acordó, mediante providencia de 15 de noviembre de 2016, su unión a las diligencias previas número 4666/2015.

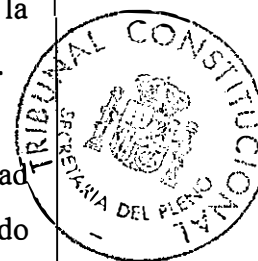


Estos correos electrónicos se filtraron a los medios de comunicación lo que generó un gran impacto mediático de la actividad investigadora de la Cámara.

f) El día 16 de noviembre de 2016, la recurrente en amparo compareció por primera vez ante la comisión de investigación parlamentaria. Tanto en el requerimiento para comparecer ante la comisión, como al inicio de dicha comparecencia, fue expresamente informada del contenido de sus derechos y eventuales obligaciones, con arreglo al Reglamento de la Junta General, entre ellos, los siguientes: 1) el derecho a no declarar contra sí misma ni a declararse culpable de ilícito penal o administrativo, al secreto profesional y a la cláusula de conciencia; 2) la obligación de decir verdad y las penas con las que se castiga en el Código Penal la quiebra de dicha obligación; 3) el derecho a solicitar la intervención de la mesa de la comisión si durante la celebración de la comparecencia entendía que se estaba vulnerando cualquiera de sus derechos constitucionales.

La Sra. Cuendias inició su exposición ante la comisión manifestando su disconformidad con la condición de “gerente de administración y contratación” de GITPA en que había sido llamada a comparecer, explicando que su puesto en esta empresa no era tal sino el de “jefa” de administración y contratación, al haberse modificado la denominación de su puesto en el año 2015 para adaptarla a la verdadera naturaleza de sus funciones y responsabilidades, a saber, las propias de una simple empleada, que desempeñaba sus funciones de manera subordinada a las directrices e instrucciones de los órganos de gobierno de la sociedad, especialmente la dirección general, que eran los que ostentaban la responsabilidad política.

Durante el transcurso de esta comparecencia, la demandante de amparo fue interrogada por varios diputados acerca de los correos electrónicos recibidos anónimamente el 4 de noviembre. Frente a estas preguntas la Sra. Cuendias Álvarez respondió en varias ocasiones que ninguna aclaración podía realizar debido a que no le habían sido exhibidos y desconocía su contenido, si bien quedó constancia, porque así se lo hizo saber un diputado, de que se trataba de fotocopias de correos electrónicos referidos a comunicaciones entre ella y otras personas que se remontaban al año 2007, que eran públicos ya que los medios de comunicación habían reproducido su contenido, y que revelaban “hechos graves” que podían ser constitutivos de delito. Ante dicha afirmación, la compareciente hizo constar expresamente que respondería acerca de tales documentos ante la autoridad judicial cuando fuese llamada a declarar en dicha sede. Pese a tal manifestación, algunos diputados continuaron interrogándola acerca del contenido de los



correos recibidos anónimamente, llegando a dar lectura a los mismos y a realizar consideraciones tales como que ponían de relieve “la necesidad de adjudicar contratos a empresas determinadas”, o que “la contratación se amañaba”. La compareciente fue también interrogada exhaustivamente sobre contratos, operaciones y gestiones concretas de GITPA que, en opinión de los miembros de la comisión, podían ser constitutivas de delito dada su gravedad, y en las que afirmaban había participado o debía conocer por razón de su cargo.

g) La segunda comparecencia de la hoy recurrente en amparo ante la comisión de investigación se produjo el día 31 de mayo de 2017. Al inicio de su comparecencia, la Sra. Cuendias Álvarez reiteró su protesta por haber sido convocada en calidad de “gerente” de GITPA, en lugar de serlo en su condición de “jefa” de administración y contratación y volvió a poner de relieve que sus labores en el seno de la empresa no podían equipararse a las atribuidas a los órganos de gobierno de la sociedad, únicos dotados de verdadera responsabilidad política. Insistió en que el objetivo de la comisión era dilucidar responsabilidades políticas y de gestión, quedando reservadas a los órganos judiciales la investigación y depuración de responsabilidades por ilícitos de naturaleza penal. Subrayó la importancia de deslindar claramente ambos ámbitos de investigación toda vez que la comisión parlamentaria coexistía con la investigación penal que se estaba llevando a cabo por la jurisdicción ordinaria. Manifestó finalmente su intención de no realizar declaración adicional alguna a lo ya manifestado el día 16 de noviembre de 2016, dado que consideraba que ya había cumplido con su deber ante la comisión en su comparecencia anterior y que se remitía a lo entonces declarado.

Pese a la postura inicial de la compareciente de guardar silencio, algunos diputados decidieron dejar constancia de las preguntas que pretendían formular, acompañando tales preguntas con afirmaciones y reflexiones que suscitaron la protesta de la compareciente, que pidió al presidente de la comisión que se aclarase si los diputados le estaban formulando preguntas o manifestando opiniones, respondiendo este que “ante su negativa a declarar lo lógico es que los diputados encadenen cada pregunta con una argumentación, es una técnica oratoria de bastante lógica y sentido común”. Algunas de las observaciones que acompañaban a las preguntas venían referidas a la comisión de ilícitos penales en el área contratación y administración de GITPA, e instaban a la compareciente a contestar acerca de su conocimiento de los hechos y su grado de participación en los mismos, con preguntas y observaciones que se relatarán en el Fundamento Jurídico 7. A a) y b), con ocasión de la aplicación de la jurisprudencia al caso analizado.

El tenor de estas observaciones llevó a la compareciente a solicitar al presidente, hasta en tres ocasiones, el asesoramiento del letrado de la Cámara por entender que se le estaban imputando actuaciones de carácter delictivo; sin embargo dicha asistencia no le fue proporcionada en momento alguno.

La práctica totalidad de las preguntas que se le formularon en esta segunda comparecencia tenía de nuevo por objeto los correos electrónicos recibidos anónimamente, en los que se le atribuía haber participado como interlocutora, y que estaban siendo objeto de investigación judicial, así como algunas operaciones de contratación supuestamente ilícitas entre GITPA y otras empresas, que igualmente estaban siendo objeto de investigación judicial penal por presentar indicios de criminalidad.

La Sra. Cuendias Álvarez también fue interrogada por las causas por las que había decidido acogerse a su derecho a no declarar, y cuando aclaró que el motivo era que ya lo había hecho en su comparecencia anterior, se afirmó por un miembro de comisión que era incomprensible que si no temía resultar perjudicada en el proceso penal, se negase a declarar.

h) Al término de las comparecencias los señores diputados procedieron a la elaboración del borrador de dictamen final, que se discutió en diversas reuniones de la comisión de investigación, y que, en su redacción original, contenía una extensa y detallada referencia a los correos electrónicos recibidos de forma anónima, además de transcripción literal de algunos de ellos, con indicación de las personas emisoras y receptoras, entre las que figuraba la Sra. Cuendias. A raíz de las deliberaciones en torno al referido borrador, el día 9 de mayo 2018 la comisión de investigación acordó solicitar un informe a los letrados de la Cámara acerca de la legalidad de utilizar tales correos en el dictamen final. El día 16 de mayo los letrados de la Cámara emitieron informe desaconsejando la utilización de los correos electrónicos en el dictamen de la comisión de investigación.

i) Los trabajos de la comisión así como todas las comparecencias, incluidas las de la hoy recurrente en amparo, tuvieron una amplia repercusión mediática en prensa escrita, radio y televisión, tanto en el ámbito autonómico como en el estatal.





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

j) El 23 de julio de 2018 la comisión de investigación aprobó su dictamen final al que se formularon tres votos particulares (Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, 24 de julio de 2018, Serie B, núm. 1596).

Los apartados II.7, II.8 y II.9 de dicho dictamen se dedican al análisis de la gestión de la empresa pública GITPA así como a las irregularidades detectadas en sus actuaciones por el Servicio de Telecomunicaciones (apartado II.8) y por la propia Comisión de Investigación (II.9). En este sentido se afirma expresamente en el apartado II.9 en relación con el área de la que era Jefa la recurrente en amparo:

“Del informe de la Sindicatura de Cuentas, de los informes del Servicio de Telecomunicaciones y de las intervenciones en esta Comisión de Gerentes de GITPA y de responsables de empresas adjudicatarias de contratos de GITPA, se derivan importantes irregularidades en materia de contratación:

- Durante el proceso de licitación de la troncal occidental, la empresa Ericsson se interesa por la existencia de acuerdos con alguna entidad pública o privada para el uso de canalizaciones, a lo que GITPA responde «No, no tenemos ningún acuerdo. Si lo tuviéramos los pliegos no pedirían que los licitadores nos propongamos soluciones». Esta respuesta figura en el mismo correo en el que se introduce por primera vez la sustancial alteración del objeto del contrato que supone la limitación a quince años de los derechos de paso, pactados extraoficialmente con anterioridad entre GITPA y FEVE. Al negársele a Ericsson la existencia de este preacuerdo irregular -que otros licitadores sí pudieron «adivinar»-, se cercenaron las posibilidades de concurrir, de lo que cabe deducir que su participación en el concurso se consideró inconveniente por parte de la dirección de GITPA. Esto supone un vicio adicional en el procedimiento de licitación, que hace intuir que algunos licitadores tuvieron acceso a información por cauces ajenos a los oficiales.

- En el contrato «Precableado de edificios e Instalaciones de usuario de la Red Asturcón», suscrito el 1 de octubre de 2008, con doña Ana Rosa Migoya Diego en calidad de Presidenta y don Luis Iturrioz Viñuela como Vicepresidente, se sustancian irregularidades en al menos tres ámbitos:

a) Durante los primeros nueve meses del ejercicio, Thales realiza miles de altas sin contrato. El Jefe de Proyecto de la empresa, don Fernando Aparicio Robles, afirma que sólo Thales podía realizarla, al tiempo que niega que sea cierta la inexistencia del contrato.



b) *Al procedimiento negociado sin publicidad que da lugar al contrato son invitadas dos empresas más, Icono Telecom y Comfica, lo que pone en entredicho la pretendida exclusividad de Thales. Sin embargo, la deuda acumulada con Thales hace presumir que el procedimiento negociado fue una farsa, toda vez que el adjudicatario estaba predeterminado. Respecto a si las otras dos empresas participantes fueron comparsas voluntarias o actuaron de buena fe y resultaron, por tanto, engañadas, pueden arrojar luz posteriores procedimientos de contratación de GITPA.*

c) *El contrato inicial con Thales se fija en 950.000 euros, apenas un 5 % del umbral que obligaría a acudir a un procedimiento abierto, aún a sabiendas de que la deuda acumulada con Thales para entonces ya era superior. Esto queda en evidencia cuando en apenas tres meses el contrato se modifica en dos ocasiones, hasta alcanzar 1.715.000 euros. Resulta evidente que el precio inicial insuficiente se fijó para hurtar a la competencia el procedimiento.*

- *Telecable, el principal operador de la Red Asturcón, continúa operando sin contrato y sin satisfacer las cuotas que devengan una parte de los servicios que recibe. En concreto, por los servicios de televisión en radiofrecuencia que usa en exclusiva y que han exigido al Principado una inversión de varios millones de euros y gastos recurrentes de alquiler de fibras a la propia Telecable. Tras más de una década de la operación, Telecable acumula una deuda que ronda los 400.000 euros y la propia Administración reconoce no estar reclamándoselos. (...).*



En el apartado III del dictamen de la comisión se contienen las conclusiones que fueron posteriormente aprobadas por el Pleno de la Cámara. Se comienza reprochando a los responsables políticos una actuación poco diligente “una vez que son conocidos los datos ciertos que apuntan a la comisión de irregularidades [en la actividad de GITPA], que incluso podrían ser constitutivas de delito. (...) No se adoptó ninguna medida cautelar respecto de los Gerentes de las distintas áreas, en las que se ha probado que no había ningún control, en concreto, en las de Administración y Contratación [que ocupaba la Sra. Cuendias] y la de Operaciones.”

En el epígrafe 2, titulado “Responsabilidades políticas”, letra B) “Funcionarios públicos y personal de la empresa pública GITPA”, punto 3, se recogen unas consideraciones que se analizarán en el Fundamento Jurídico 7 B), con ocasión de la aplicación al caso analizado.

En el mismo apartado III, epígrafe 4 “Consideración Final” se insta a la Mesa de la Cámara “a que traslade las conclusiones de este Dictamen al Ministerio Fiscal para el ejercicio



de las acciones que procedan. En cualquier caso, la Comisión considera imprescindible la investigación y depuración de responsabilidades en el ámbito penal en lo referido a correos electrónicos remitidos anónimamente a esta Comisión”.

k) Mediante Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018, se aprobaron las conclusiones del dictamen de la comisión de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por GITPA y que se acaban de detallar en lo que afecta a la recurrente en amparo.

1) El 24 de enero de 2019 la Sra. Cuendias Álvarez solicitó mediante escrito dirigido al presidente de la Junta del Principado de Asturias la rectificación de las conclusiones del dictamen aprobado por el Pleno con el fin de adaptarlas a la jurisprudencia de este tribunal contenida en la STC 133/2018, de 13 de diciembre, por considerar que aquellas eran vulneradoras de sus derechos fundamentales. El 28 de enero de 2019 el presidente de la Junta denegó la solicitud de la actora con base en los siguientes argumentos: (i) La Junta del Principado de Asturias no fue parte en el proceso de amparo que dio lugar a la STC 133/2018, careciendo dicha resolución de efectos frente a todos; (ii) la citada STC 133/2018 fue dictada y publicada con posterioridad a la aprobación del dictamen por el Pleno de la Junta cuya rectificación se interesa; (iii) en virtud de lo dispuesto en el art. 73 del Reglamento de la Junta, la comisión de investigación se extinguió, por lo que no puede modificar las conclusiones; (iv) tampoco el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias puede alterarlas ya que el Reglamento solo le habilita para aprobarlas o rechazarlas; (v) ningún otro órgano de la Cámara tiene la competencia para acordar la modificación solicitada; (vi) no pudiendo ser modificado ni el dictamen de la comisión de investigación, ni la resolución del Pleno por la que se aprueba la anterior, tampoco pueden modificarse ni los diarios de sesiones ni los boletines oficiales en los que se ha publicado.

m) Ante dicha respuesta, la Sra. Cuendias Álvarez solicitó la notificación formal del Acuerdo del Pleno de 28 de septiembre de 2018 por el que se aprobó el dictamen de la comisión de investigación, petición que fue atendida mediante escrito firmado por la Jefa de Servicio de Asuntos Parlamentarios de la Junta General con registro de salida de 13 de febrero de 2019.

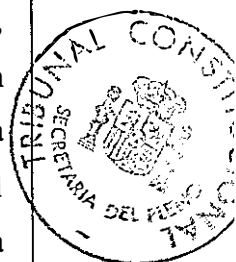
3. En la demanda de amparo, registrada en este Tribunal el 25 de abril de 2019, se invoca la vulneración del derecho al honor (art. 18.1 CE), del derecho a la presunción de inocencia y a



no declarar contra sí mismo (art. 24.2 CE), del derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE) y del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE).

a) Considera la recurrente que las conclusiones del dictamen aprobado por el Pleno de la Junta General vulneran su derecho al honor (art. 18.1 CE) al atribuirle falta de diligencia profesional en el ejercicio de sus funciones por haber consentido irregularidades y participado activamente en ellas en áreas de su estricta competencia, acusarla de obstruccionismo de la labor de la propia comisión (enviando documentación inservible o no solicitada con el fin de dificultar los trabajos de investigación parlamentaria) y reprobarle por su falta de colaboración en el asunto de los correos electrónicos recibidos de forma anónima, negándose a declarar en la segunda comparecencia. Con cita de la STC 216/2013, de 19 de diciembre, alega que el derecho al honor protege frente a críticas o informaciones acerca de la conducta profesional o laboral de una persona, protegiéndola frente a expresiones que la hagan desmerecer en la consideración ajena, ya que la actividad profesional suele ser una de las formas más destacadas de la manifestación externa de la personalidad y de la relación del sujeto con el resto de la colectividad. Así, la descalificación injuriosa de su conducta profesional, teniendo en cuenta la gran repercusión social que dicho dictamen ha tenido en todos los medios de comunicación, ha socavado de forma injustificada e irreparable su honor personal, profesional y familiar.

b) Aduce también vulneración de su derecho a la presunción de inocencia y a guardar silencio (art. 24.2 CE). Afirmar que la comisión se ha extralimitado en sus funciones de control al ejecutivo autonómico, alcanzando conclusiones contrarias a su presunción de inocencia al declararla gerente de GITPA sin serlo y responsabilizarla directamente de la comisión de ilícitos penales, administrativos y del orden social, sancionables únicamente por los jueces ordinarios en el seno de un proceso justo y con todas las garantías. Con ello se ha infringido, además, el principio de exclusividad jurisdiccional (art. 117 CE). Alega la recurrente que, pese a que en la STC 133/2018, de 13 de diciembre, este tribunal no llegase a apreciar la vulneración del derecho a la presunción de inocencia, las especiales circunstancias que concurren en este caso concreto, en el que no solo se dirigen a la recurrente en amparo expresiones descalificadoras sino que también se le atribuye la comisión de conductas ilícitas, debe entenderse vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal en el modo en que dicho derecho ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos [STEDH de 28 de junio de 2011, (as. *Lizaso Azconobieta c. España*), STEDH de 18 de febrero de 2016 (as. *Rywin c. Polonia*)],



entre otras]. Trae a colación, asimismo, en defensa de sus pretensiones, la Directiva UE 2016/343, del Parlamento europeo y la Comisión de 9 de mayo de 2016, sobre el reforzamiento en el proceso penal de determinados aspectos de la presunción de inocencia.

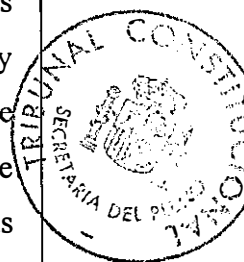
c) Por otra parte, partiendo del presupuesto de que el derecho a no declarar contra sí mismo forma parte del derecho a la presunción de inocencia, se queja la recurrente de que, pese a que el Tribunal Supremo ha dejado ya sentado claramente en su STS 176/2008, de 24 de abril, que el ejercicio del derecho constitucional a guardar silencio no puede ser violentado por la acusación insistiendo en sus preguntas y que el silencio del acusado no puede ser objeto de valoración por el Tribunal, puesto que al ejercicio de un derecho constitucional no debe subseguir ningún efecto negativo, el dictamen de la comisión de investigación contiene una reprobación manifiesta y pública de la demandante de amparo por su falta de colaboración en el esclarecimiento del asunto de los correos electrónicos recibidos anónimamente precisamente como consecuencia de esa negativa a declarar. Afirma la actora que nadie puede verse perjudicado por acogerse a un derecho constitucional, en este caso a guardar silencio, máxime cuando ya se ha declarado en una primera comparecencia.

d) Argumenta la recurrente que durante la tramitación de la comisión de investigación se vulneró su derecho a la libertad y la seguridad (art. 17 CE) ya que se le impidió decidir libremente, sin la amenaza de sanción penal, si quería o no comparecer ante dicha comisión. En la información oficial que se acompañaba al requerimiento de comparecencia, así como al inicio de esta, se advirtió a la recurrente de la obligación que tenía de comparecer bajo riesgo de serle impuesta una sanción penal, incluida privación de libertad. Nadie puede ser privado de libertad sino en los casos y en la forma establecidos por la Ley (art. 17.1 CE) y no existe en la legislación asturiana precepto legal alguno que obligue bajo sanción penal a comparecer ante una comisión de investigación de la Junta General del Principado. Así, tal regulación no se encuentra ni en la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía para Asturias, ni en ninguna otra Ley autonómica, por lo que aplicar por analogía lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, es contrario al principio de legalidad penal y a la interdicción de la analogía *in malam partem* ex arts. 1 y 4 CP.



e) Por último, alega también que se ha infringido su derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE). Afirma que los correos recibidos de forma anónima en la Junta General del Principado, cuya autoría se atribuye a la recurrente en amparo, fueron irresponsablemente repartidos entre los miembros de la comisión de investigación, objeto de preguntas en las comparecencias y utilizados en la redacción original de las conclusiones del dictamen de la comisión sin la preceptiva autorización judicial y sin su consentimiento. Agrava la situación el hecho de que dichos correos se filtraran a la prensa. Afirma que, el hecho de que los miembros de la comisión de investigación conocieran la existencia de procesos penales abiertos precisamente para la investigación judicial de los contratos de la empresa pública GITPA, les imponía una obligación de inhibirse en todo aquello que fuera de competencia exclusiva de los órganos judiciales ordinarios.

Finaliza la demanda solicitando a este tribunal que declare la nulidad de las conclusiones del dictamen de la comisión de investigación de GITPA relativas a la recurrente en amparo y aprobadas por la Junta General del Principado de Asturias, y que se reconozca expresamente que la demandante vio vulnerados sus derechos fundamentales tanto durante sus comparecencias ante la comisión de investigación, como por el presidente de la Junta al negarse a rectificar las conclusiones mediante la supresión de las referencias a la hoy recurrente en amparo.



4. La Sección Primera de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, por providencia de 15 de junio de 2020, admitió a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) por plantear un problema o afectar a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2. a)]. En la misma providencia se acordó dirigir atenta comunicación al Excmo. Sr. presidente de la Junta del Principado de Asturias así como a la Junta General del Principado de Asturias con el fin de dar traslado de la demanda de amparo a efectos de su conocimiento y personación en el proceso de amparo.

5. Mediante escrito registrado el 1 de julio de 2020, el presidente de la Junta General del Principado de Asturias dio traslado al tribunal del acuerdo adoptado por la Mesa General de la Junta ordenando la remisión del expediente y la personación en los autos a través de los Letrados de la Cámara.



6. Por diligencia de ordenación de 20 de julio de 2020, la Sala Primera del tribunal tuvo por recibida la comunicación de la Junta General del Principado de Asturias y tuvo a la misma por personada y parte a través de los letrados de la Cámara de dicha institución. Asimismo, y conforme a lo dispuesto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se dio vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y demás partes personadas por un plazo común de veinte días para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por convenientes.

7. El letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 8 de septiembre de 2020. Comienza invocando dos óbices procesales que, a su juicio, deberían provocar la inadmisión del recurso de amparo:

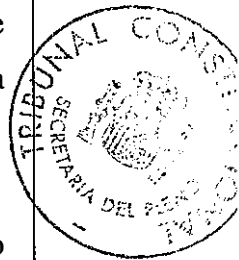
(i) Extemporaneidad. Afirma que la actora tenía pleno conocimiento de la resolución del Pleno aprobando el dictamen al menos desde 24 de enero de 2019, ya que, en dicha fecha, la actora presentó escrito ante la Junta General solicitando la rectificación de la resolución del Pleno. Con este escrito evidenciaba que era conocedora de la mencionada resolución, no solo porque la citaba correctamente sino también porque transcribía literalmente algunos de sus pasajes. A ello se unen otras circunstancias —el eco mediático que la resolución tuvo en los medios de comunicación de la Comunidad Autónoma, el que la hoy recurrente no es una persona ajena al circuito institucional—, que hacen que no resulte en modo alguno inverosímil concluir que tuvo conocimiento de la resolución el día 1 de octubre de 2018, fecha esta en la que se hizo pública en el Boletín Oficial de la Cámara. Así, teniendo en cuenta que la actora conocía la existencia de la resolución en un momento anterior al 24 de enero, la presentación del recurso de amparo el día 25 de abril, denota su carácter extemporáneo. Con cita de las SSTC 136/2011, FJ 9; 176/2011, FJ 2 y 102/2012, FJ 2, afirma, a mayor abundamiento, que este tribunal ha tenido en cuenta la publicación en los diarios oficiales de las Cámaras para considerar que los operadores jurídicos podían estar al tanto del contenido de proyectos de ley en tramitación. Añade que, en todo caso, el escrito presentado por la actora el día 24 de enero de 2019, solicitando al presidente de la Junta la rectificación de las conclusiones, es un trámite creado por aquella de carácter manifiestamente improcedente que pretende tan solo reabrir o alargar el plazo, ya de por sí holgado, de 3 meses previsto en el art. 42 LOTC.



(ii) Falta de especial trascendencia constitucional [art. 50.1b) LOTC]. La recurrente trata de fundar la concurrencia de este requisito formal aduciendo que en este caso la vulneración de derechos fundamentales se ha producido “durante el desarrollo de la comisión de investigación”, concurriendo en este caso la especial trascendencia constitucional prevista en el apartado a) del FJ 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio, debido a que no existe jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión. A pesar de que en este caso la recurrente se queja en sus alegaciones de que sus derechos fundamentales se vulneraron en el desarrollo de la investigación parlamentaria no les da el correspondiente reflejo en el suplico de la demanda, que circunscribe a las conclusiones de la comisión de investigación y a la posterior comunicación del presidente, por lo que, teniendo en cuenta que según doctrina constitucional reiterada el suplico de la demanda es el que acota el *petitum* del recurso, deberían quedar excluidos de su objeto el desarrollo de la investigación y, particularmente, la fase de comparecencias. Con ello, desaparecería la cuestión novedosa a la que la recurrente pretende dotar de especial trascendencia constitucional respecto a lo ya resuelto por la STC 133/2018, de 13 de diciembre. El ATC 47/2018, de 25 de abril, FJ 4, ha declarado ya que el carácter parlamentario de un recurso de amparo no le dota por sí mismo del requisito de la especial trascendencia constitucional.

El letrado mayor de la Junta General alega seguidamente que deben excluirse del objeto del recurso las quejas que se proyectan sobre los requerimientos que se realizaron a la Sra. Cuendias Álvarez para comparecer ante la comisión de investigación así como al desenvolvimiento de las propias comparecencias, no solo porque no tengan reflejo en el suplico de la demanda (SSTC 195/1998, FJ 1, 36/2012, FJ 2), sino también porque dichas actuaciones no tienen carácter interlocutorio y, en consecuencia, podían haberse impugnado de forma autónoma dentro del plazo conferido al efecto, esto es, en el plazo de 3 meses desde que tuvieron lugar. No obstante, y para el caso de que este tribunal acuerde no excluir dichos actos del objeto del recurso, se opone también a dichas alegaciones de la actora.

Las alegaciones del letrado mayor de la Junta General del Principado referidas al fondo del asunto, se estructuran en tres partes: (i) la forma en que se llevaron a cabo los requerimientos para comparecer ante la comisión de investigación; (ii) las comparecencias de la actora ante la citada comisión; (iii) las conclusiones del dictamen de la comisión.



(i) Por lo que se refiere a los requerimientos formulados a la actora, no se atisba, según el letrado mayor de la Junta General del Principado, que la forma en que se hicieron infringiera derechos fundamentales. Estos se ajustaron a lo que dispone la legalidad vigente, citando a la recurrente en su calidad de “Gerente de Administración y Contratación” debido a que, durante la totalidad del período investigado, este era el cargo que ostentaba, por más que en un momento posterior pasara a denominarse “Jefa de Administración y Contratación”. Los requerimientos se ajustaron a lo dispuesto por el art. 74.3 del Reglamento de la Junta General, norma con “valor de ley” o “fuerza de ley”, y a la Resolución de carácter general 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General, sobre comparecencias ante las comisiones de investigación. La obligación de comparecer ante la comisión de investigación bajo apercibimiento de sanción penal dimana, además, del art. 502.1 del Código Penal, que se limita a exigir el requerimiento en forma legal de los comparecientes ante una comisión de investigación, sin especificar que la norma que regule dicha forma tenga que ser necesariamente una ley, como sostiene la actora con base en opiniones doctrinales que, ni son mayoritarias, ni han sido acogidas jurisprudencialmente.

(ii) Tampoco considera que se infringieran derechos fundamentales de la recurrente en amparo durante las comparecencias ante la comisión de investigación. Afirma que el hecho de que algunos diputados le preguntaran en relación con algunos correos electrónicos que se habían recibido de forma anónima en la Junta y en los que la compareciente había participado, no acarrea la vulneración del art. 18.3 CE ni del derecho a declarar contra sí misma. Sostiene, por lo que se refiere al uso de esos correos por parte de la comisión, que: a) lo que hubiera sido irresponsable por parte de los servicios de la Cámara es sustraerlos al conocimiento de la comisión de investigación; b) el uso que cada diputado haga de la documentación de la que dispone no es imputable a la Cámara ni a sus órganos, sino al propio diputado; c) cuando los diputados interrogan a la compareciente sobre dichos correos, estos ya se habían divulgado en los medios de comunicación, sin que quede acreditado si los diputados utilizaron los correos que fueron remitidos de forma anónima o contribuyeron a su publicación; d) la compareciente no pidió el amparo de la mesa tal y como debería haber hecho si consideraba vulnerado su derecho fundamental —así, además, se le informó al inicio de su comparecencia—. No solicitó tal amparo en la primera de sus comparecencias y, en la segunda, no lo hizo aduciendo que se estaba vulnerando su derecho al secreto de las comunicaciones, sino porque un diputado que la estaba interrogando afirmó que de los correos <parecía> desprenderse que la compareciente “daba



instrucciones a la asesoría jurídica que GITPA tenía contratada sobre qué hacer con los contratos y a quién adjudicar” (Diario de Sesiones de 31 de mayo de 2017, pág. 17).

Por lo que se refiere al hecho de que los miembros de la comisión formularan sus preguntas a la compareciente pese a haber manifestado esta en su segunda comparecencia que no iba a responder a ninguna pregunta, argumenta que las garantías del proceso penal no son trasladables a las comisiones de investigación parlamentarias. Subraya, además, que el presidente de la comisión informó a la compareciente de que podía cambiar su decisión de guardar silencio y contestar a lo que ella considerara oportuno, y la compareciente no dejó de intervenir en todas las ocasiones que así lo estimó conveniente, por lo que resulta muy difícil sostener, aun en términos dialécticos, que se vulneró su derecho a no declarar contra sí misma.

Tampoco es vulneradora de derechos fundamentales la actuación del presidente de la comisión por no ofrecerle expresamente en la segunda comparecencia el turno final que prevé la normativa aplicable. Además de que no puede establecerse un paralelismo entre los trámites de una comisión parlamentaria de investigación con las reglas y formatos del proceso penal, alega que:

(i) La compareciente no lo solicitó a pesar de que conocía de la existencia de dicho trámite ya que fue oportunamente informada de ello;

(ii) Es comprensible que el presidente no le volviera a ofrecer expresamente hacer uso de dicho trámite, toda vez que, de forma insistente durante la comparecencia, le hizo saber a la Sra. Cuendias Álvarez que si deseaba hacer uso de la palabra, la tendría “automáticamente” si así lo ponía de manifiesto.

(iii) Por lo que se refiere a las conclusiones aprobadas por la resolución del Pleno, considera, en primer lugar, que debe descartarse de plano la lesión del art. 18.3 CE toda vez que no se desveló el contenido de los correos electrónicos ni se afirmó la participación en ellos de la compareciente, siguiendo el criterio establecido en el informe de los letrados de la Cámara en los que se desaconsejó su utilización.

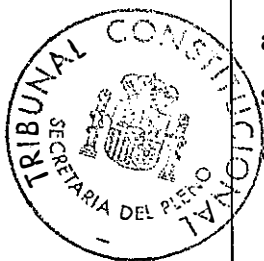
Partiendo de la base de que la lesión del derecho a la presunción de inocencia debe reconducirse, en los términos establecidos en la STC 133/2018, a la lesión del derecho al honor,



descarta el letrado mayor de la Junta General del Principado que se haya vulnerado tal derecho fundamental. Sostiene, con carácter previo, que la calificación que realiza la comisión respecto a la falta de colaboración de la recurrente en amparo en el envío de la documentación que solicitó de GITPA no constituye la imputación de delito alguno y forma parte de la libre valoración que corresponde a la comisión, por lo que debería dejarse al margen. Sin duda, tales manifestaciones son valoraciones de la propia comisión que no le pueden ser hurtadas.

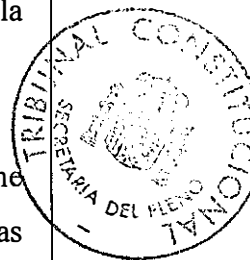
Respecto a las tachas contenidas en el dictamen respecto a la Sra. Cuendias, en las que se afirma su “falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones”, “de grave dejación de funciones”, con indicación expresa de la extrañeza ante el hecho de que por parte de la Administración no se tomaran medidas y se mantuviera a la compareciente en su puesto de trabajo, constituyen reproches dirigidos a la pasividad de la administración en el ejercicio de sus potestades. Si conforme a la jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo no constituye un atentado al derecho al honor la divulgación de la apertura de un expediente sancionador, menos aún puede serlo la mera petición parlamentaria, no vinculante, de que la administración incoe un expediente a un empleado de la propia administración.

Considera que, aunque el juicio que se hace al modo de proceder de la actora es ciertamente severo, hay que interpretarlo teniendo en cuenta a quién va dirigida la crítica, quién la formula y el contexto en el que se produce. La crítica se dirige al quehacer profesional no de cualquier funcionario o empleado sino de una trabajadora del sector público que en el periodo investigado ocupó el puesto de “Gerente de Administración y Contratación” y que ostenta el último nivel de responsabilidad en diversas áreas. Con cita de la STC 9/2007, FJ 2, y la STC 180/1999, de 11 de octubre, afirma que partiendo de estas circunstancias, el umbral de tolerancia frente a la crítica debería situarse en un nivel más alto que el de un mero particular, ya que no toda crítica o información sobre la actividad laboral o profesional de un individuo constituye una afrenta a su honor personal. Por otra parte, la crítica la formula una institución parlamentaria que, de conformidad con su naturaleza, emite “juicios de oportunidad política” (STC 46/2001, FJ 2), “con arreglo a criterios políticos” (STC 133/2018), no equiparables a los órganos judiciales y a las administraciones públicas. En cuanto al contexto, la investigación parlamentaria, además de estar revestida de una especial cualificación, goza de protección constitucional y estatutaria, ejerciendo también los parlamentarios un derecho fundamental (art. 23.2 CE) que puede limitar legítimamente otros derechos o bienes dignos de protección constitucional como el derecho al



honor. No procede descontextualizar la semántica utilizada ya que, a pesar de que las conclusiones utilicen términos tomados en préstamo del lenguaje sancionador, la crítica efectuada por la Junta General se desenvuelve tan solo en un plano político. Las comisiones de investigación constituyen un instrumento especialmente robusto del control parlamentario por lo que no pueden quedar desprovistas del poder de censurar conductas en el sector público así como identificar a los servidores públicos que, desde una perspectiva política y un lenguaje también político, incurren en prácticas incorrectas o mejorables. Alega, además, que los hechos que han dado lugar a este recurso de amparo no son equiparables a los que tiene en su origen la STC 133/2018, de 13 de diciembre. No es lo mismo responsabilizar de un incumplimiento legislativo que provocó un terrible accidente con víctimas mortales a la crítica que se genera en este caso a una trabajadora en la tramitación de expedientes. Con base en este argumento, el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias afirma que la propia STC 133/2018 permite, en su FJ 9, valorar y tomar en consideración la entidad de los hechos en el momento de enjuiciar si la actuación parlamentaria es vulneradora de derechos fundamentales.

Insiste en que los servidores públicos se encuentran sometidos no solo al reproche administrativo y judicial, sino también al parlamentario, siempre que no incurra en ofensas personales o quede acreditado que ha influido en un proceso judicial que se esté tramitando de manera simultánea y que los involucre personalmente. El control jurisdiccional de las conclusiones de las investigaciones parlamentarias debe cohonestarse con la centralidad de la institución parlamentaria, por lo que, cuando del derecho al honor se trata, deberían ser admisibles, en cuanto que respetuosas con dicho derecho fundamental, aquellas actuaciones parlamentarias que no se sirvan de insultos o expresiones humillantes o degradantes, que no atenten contra la dignidad de la persona, que, atendidas las circunstancias del caso, no comporten un riesgo de estigmatización objetivamente apreciable, y que no tengan una influencia acreditada sobre un procedimiento judicial que los involucre personalmente. Ninguna de estas tachas concurre en los hechos que han dado lugar a este recurso de amparo. No basta para apreciar una injerencia en el *ius puniendi* del Estado que en las conclusiones de una comisión de investigación se aprecie indiligencia, dejación de funciones o permisividad ante “irregularidades”. Para que realmente haya injerencia debería requerirse, además, la existencia de alguna sanción o, al menos, alguna prejudicialidad, ya que las valoraciones de índole estrictamente política no vinculan a los órganos judiciales tal y como se establece en la Constitución.





(iv) La última de las alegaciones del letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias se refiere al examen de la comunicación del presidente de la Junta General mediante el que se hizo saber a la Sra. Cuendias Álvarez la imposibilidad de acceder a su solicitud consistente en que se eliminaran de las conclusiones del dictamen las referencias a su persona. Parte del presupuesto de que el recurso de amparo no imputa vulneraciones de derechos fundamentales a dicha comunicación y que se impugna únicamente en la medida en que no repara las vulneraciones que se achacan a las conclusiones así como al proceso indagatorio. Por ello, no hay motivo para declarar la nulidad de dicho acto que, además, se limitó a velar por la legalidad parlamentaria.

El letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias concluye su escrito interesando la declaración de inadmisibilidad del recurso de amparo por extemporáneo o, subsidiariamente por no gozar el mismo de especial trascendencia constitucional y, alternativamente, su desestimación por no apreciarse la vulneración de los preceptos constitucionales alegados.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2020 que, en lo sustancial, se resume a continuación.

Comienza examinando la concurrencia de los requisitos de forma exigidos para la admisibilidad de la demanda de amparo, afirmando la legitimación de la Sra. Cuendias Álvarez para promover este proceso constitucional con cita de las SSTC 242/1993, de 14 de julio; 76/1994, de 14 de marzo; 121/1997, de 1 de julio; 20/2018, de 5 de marzo; y 133/2018, de 13 de diciembre.

Afirma, en cuanto al objeto del recurso, que principalmente viene constituido por la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre, mientras que el Acuerdo del presidente de la Junta General del Principado de Asturias, de 28 de enero de 2019, tiene un carácter meramente secundario y viene a cumplir con el requisito de agotamiento de la vía parlamentaria interna, si bien estamos ante actos de indudable naturaleza parlamentaria y por ello susceptibles del amparo directo que regula el art. 42 LOTC.

Se opone al óbice procesal de extemporaneidad invocado por el letrado de la Junta indicando que a la Sra. Cuendias Álvarez no le fue notificado ni el dictamen de la comisión de investigación, ni la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado que aprobó sus conclusiones, produciéndose únicamente la publicación de aquel conforme a la normativa interna de esa Cámara. Sin embargo, debido a la publicación de la STC 133/2018, de 13 de diciembre, la recurrente en amparo vio la posibilidad de que sus derechos fundamentales fueran restablecidos por la propia Cámara, por lo que instó al presidente de la Junta General del Principado de Asturias a que se rectificaran las conclusiones del mencionado dictamen, lo que le fue denegado mediante escrito de 28 de enero de 2019. Una vez solicitada por la actora la notificación formal del acuerdo del Pleno por el que se aprobó el dictamen de la comisión, se accedió a ello mediante escrito con registro de salida de 13 de febrero de 2019, por lo que no habiendo transcurrido más de tres meses desde que se denegó la solicitud de rectificación de las conclusiones del dictamen mediante el Acuerdo del presidente de la Junta General del Principado de Asturias de 28 de enero de 2019 y la interposición del recurso de amparo —que tuvo lugar el 25 de abril de 2019—, resulta patente que se ha respetado el plazo previsto en el art. 42 *in fine* LOTC.

En el examen de fondo de las cuestiones suscitadas, el Ministerio Fiscal comienza señalando, con cita de la STC 133/2018, que la queja referida a la lesión extraprosesal del derecho a la presunción de inocencia, debe ser reconducida al ámbito protegido por el derecho al honor ya que aquella no constituye por sí misma un derecho fundamental distinto o autónomo del que emana de los arts. 10 y 18 CE.

Descarta la vulneración del derecho a la libertad y la seguridad (art. 17.1 CE) habida cuenta que es el mismo Código Penal (art. 502.1), aplicable en todo el territorio nacional, el que impone la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación y sanciona como delito de desobediencia la conducta de quien, habiendo sido requerido en forma legal y bajo apercibimiento, deje de comparecer ante una comisión de investigaciones de las Cortes Generales o de una Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma.

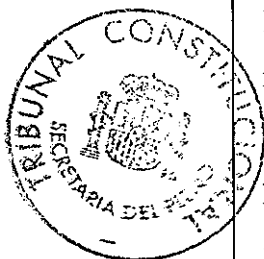
Descarta seguidamente la vulneración del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) aduciendo que no se han acompañado con la demanda de amparo los correos electrónicos que constituyen fundamento de la vulneración aducida por la actora, de suerte que se desconoce por completo su contenido concreto, las personas a que se referían, su relación con



los hechos investigados y los efectos probatorios que pudieran haber producido sobre la investigación misma y sobre las conclusiones del dictamen de la Comisión, efectos probatorios que, en principio, no deberían haberse producido en absoluto en relación con estas últimas atendiendo al informe emitido por los Letrados de la Cámara el 16 de mayo de 2018.

En cuanto a la vulneración del derecho al honor de la demandante de amparo (art. 18.1 CE), en la que debe subsumirse la vulneración del derecho a la presunción de inocencia extraprocesal (art. 24.2 CE), tras hacer un resumen de la doctrina relativa a la configuración constitucional de la dimensión extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia y su protección dentro de nuestro sistema a través o por medio de la tutela del derecho al honor, el Fiscal llega a la conclusión de que el dictamen de la comisión aprobado por el Pleno de la Cámara vulneró el derecho al honor de la recurrente y que la comisión se extralimitó en sus funciones a la vista de lo que constituyó el objeto de la investigación parlamentaria. La actividad investigadora de la Junta General del Principado, en virtud de lo dispuesto en los arts. 23.1 y 24.9 EAPA, solo podía tener por objeto el control de la acción del Consejo de Gobierno regional. A pesar de ello la comisión extendió su objeto a la acción de la Administración situada bajo la autoridad del Consejo de Gobierno. Por ello, la demandante en amparo, responsable política de segundo nivel, ni debía ni podía haber sido declarada “responsable política” de los hechos investigados.

Tras analizar el concepto en que se ha de comparecer ante las comisiones de investigación parlamentarias y los derechos o garantías que corresponden al compareciente, el Fiscal concluye: (i) que la regulación no distingue entre quienes comparecen en condición de “investigados” –respecto de los cuales se está valorando una posible responsabilidad política– y los que comparecen en condición de “testigos” –que son citados simplemente para aportar información relevante para la investigación–, de suerte que todas las personas comparecientes lo hacen en la misma condición de “convocadas” a efectos del art. 502.3 CP; (ii) no existe ninguna norma jurídica que imponga específicamente el deber de declarar o que sancione la negativa a declarar, si bien el deber de declarar parece implícito en el deber de comparecer, ya que otra cosa carecería de sentido; (iii) ante el eventual conflicto que pudiera producirse entre el deber de declarar del compareciente y sus derechos fundamentales, esencialmente los recogidos en el art. 24.2 CE, es evidente que el convocado ante una comisión de investigación no puede perder el derecho a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE), el derecho al honor (art. 18.1



CE) y el derecho al secreto profesional [art. 20.1.d) CE]. Por ello las preguntas que se formulen al compareciente deben respetar los límites derivados del respeto a tales derechos fundamentales, límites que pueden concretarse, como mínimo, en el derecho del compareciente a no declarar sobre aquellas cuestiones que sean ajenas al asunto de interés público que ha motivado la constitución de la comisión de investigación, aquellas cuestiones que puedan perjudicar la propia situación jurídica del compareciente, o aquellas cuestiones cuyo conocimiento viene protegido por el secreto profesional. Respetándose esos límites, el compareciente viene obligado a comparecer ante la comisión, a responder a las preguntas que le formulen los miembros de la comisión y a decir la verdad en sus manifestaciones, incurriendo en el tipo penal del art. 502.3 CP si falta a la verdad, omite datos o hechos relevantes o incurre en reticencias o inexactitudes relevantes y tendentes a generar equívocos.

Seguidamente el Ministerio Fiscal, tomando como base la doctrina sentada en la STC 133/2018, constata que en la conclusión del dictamen de la comisión referida a la Sra. Cuendias Álvarez —aprobada por la Resolución recurrida en amparo— se identificó a esta con su nombre y apellidos como responsable de algunas relevantes deficiencias en la gestión de la empresa pública, se afirmó de ella que incurrió en falta de diligencia profesional en el ejercicio de sus funciones, se le atribuyó, aun de forma genérica, haber consentido actuaciones irregulares ajenas, y se le atribuyó, esta vez de forma específica, haber participado directamente en otras irregularidades en el ejercicio de sus propias competencias como la contratación y gestión del personal y los expedientes de obras, calificando esta participación de “decisiva”. En definitiva, se le reprochó el incumplimiento de determinada normativa legal, o, lo que es lo mismo, se le atribuyó la comisión de conductas punibles en su actividad profesional que bien pudieran ser constitutivas de ilícitos en el orden administrativo, en el orden social, o incluso en el orden penal. Dichas imputaciones exceden, con arreglo al FJ 8 de la STC 133/2018, del ámbito propio de una investigación parlamentaria.

Ahora bien, lo verdaderamente relevante desde el punto de vista constitucional no es esa extralimitación, sino el hecho de que la conclusión aprobada en relación con la demandante, en la que se viene a imputar a la misma la autoría de ilícitos bien administrativos, bien penales, resulta lesiva de su derecho al honor. El derecho al honor resulta lesionado cuando un poder público, sin intervención de los órganos constitucionalmente competentes y a través de los procedimientos legalmente previstos, atribuye a una persona conductas del máximo reproche



social, “protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o sean tenidas en el concepto público por afrentosas” (STC 14/2003, de 30 de enero, FJ 3). En este caso concreto es evidente que las conclusiones de la investigación parlamentaria hacen desmerecer a la recurrente en amparo en su respeto y consideración, pudiendo someterla a un cierto riesgo de estigmatización. Afrenta que resulta aún más intensa en atención a dos circunstancias particulares: la directa conexión que presenta la imputación que se hace a la interesada con su actividad profesional y la falta de habilitación de la Junta General del Principado de Asturias para dirigir su declaración de responsabilidades políticas más allá del Consejo de Gobierno regional (arts. 23.1 y 24.9 EAPA), al ámbito de acción de la administración situada bajo la autoridad de ese consejo de Gobierno, al no estar esa posibilidad específicamente contemplada a diferencia de lo que sucede con los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas. En definitiva, la Junta General del Principado de Asturias, al aprobar, en el ejercicio de sus facultades de investigación, la conclusión a la que se ha venido haciendo referencia, ni respetó los límites estatutariamente establecidos para el control de la acción de gobierno, con indiscutible perjuicio para la interesada, ni respetó el derecho de esta a recibir la consideración y trato de no autor o no partícipe en conductas ilícitas y, en consecuencia, lesionó su derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE).

Las conclusiones de la comisión en las que se atribuyó a la recurrente en amparo una conducta obstruccionista a la labor de la comisión –enviando documentación inservible o no solicitada para dificultar los trabajos de la comisión, negándose a colaborar con la Comisión en el asunto de los correos electrónicos recibidos en la Junta General de forma anónima y negándose a declarar en su segunda comparecencia— deben considerarse también lesivas del derecho al honor de la demandante por dos factores: en primer lugar porque tales consideraciones exceden del ámbito de investigación de la comisión para adentrarse en la valoración de lo sucedido dentro de la propia comisión; y, en segundo término, porque agravan el alcance del atentado (ya declarado) contra el derecho al honor de la recurrente en amparo.

El Ministerio Fiscal concluye interesando la estimación parcial del recurso, declarando vulnerado el derecho al honor de la recurrente así como la nulidad de la conclusión referida a la demandante en amparo contenida en la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018, de aprobación del dictamen de la comisión de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública GITPA.

9. La representación procesal de la recurrente en amparo, a pesar de haber sido emplazada al efecto, no evacuó el trámite de alegaciones, por lo que, mediante diligencia de 16 de octubre de 2020, se declaró que el presente recurso de amparo quedaba pendiente para deliberación cuando por turno correspondiera.

10. Por providencia de 27 de septiembre de 2022, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo que se tramitaba en dicha Sala con el número 2646-2019.

11. Por providencia de 20 de junio se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el mismo día, mes y año.

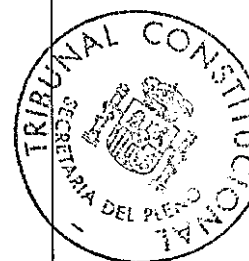
II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

A) La demanda de amparo se dirige contra la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018, por la que se aprueban las conclusiones del dictamen de la comisión de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública GITPA, y contra el Acuerdo del presidente de la Junta General del Principado de Asturias de 28 de enero de 2019, por el que se deniega la petición de la recurrente de suprimir de dichas conclusiones todas las referencias a su persona.

B) En los antecedentes han quedado expuestos con detalle los argumentos de las partes que, sintéticamente, son los siguientes.

a) La recurrente en amparo alega que las conclusiones del dictamen aprobado por el Pleno de la Junta General vulneran: (i) su derecho al honor (art. 18.1 CE), que se proyecta sobre la conducta profesional o laboral, por contener graves descalificaciones injuriosas de su conducta profesional que han socavado de forma injustificada e irreparable su honor personal, profesional y familiar; (ii) su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) ya que la responsabilizan





de forma expresa, directa y nominativa de participar activamente en la comisión de ilícitos penales, administrativos y del orden social, invadiendo así un ámbito competencial reservado exclusivamente a los órganos judiciales, que ya venían investigando los mismos hechos que sirvieron de base a tales pronunciamientos. Afirmar que, aunque la STC 133/2018 no apreció lesión de este concreto derecho, las especiales circunstancias que concurren en este caso - en el que la comisión de investigación no se limitó a descalificar a la recurrente, sino que llegó a imputarle conductas delictivas debería llevar a este Tribunal a acoger la doctrina del TEDH referida a la dimensión extraprocesal de dicho derecho; y (iii) su derecho a no declarar contra sí misma (art. 24.2 CE), ya que pese a que legítimamente se acogió a su derecho de no declarar en la segunda comparecencia, esta negativa dio lugar a un reproche específico en las conclusiones, por no haber colaborado con la comisión en el esclarecimiento de algunas cuestiones respecto de las que tenía derecho a no declarar.

Aduce también que durante el transcurso de las comparecencias se vulneraron: (i) su derecho a la libertad y seguridad (art. 17 CE) porque se le obligó a comparecer bajo la advertencia de que su incomparecencia ante la comisión de investigación sería objeto de sanción penal, a pesar de que la ley asturiana no contiene ninguna previsión al respecto; y (ii) su derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) porque estando en trámite las labores de la comisión de investigación se recibió anónimamente copia de unos correos electrónicos que fueron entregados a todos los miembros de la comisión, filtrados a la prensa, y objeto de numerosas preguntas y observaciones formuladas por los integrantes de la comisión sin que constase ni su autenticidad e integridad, ni la existencia de autorización judicial o consentimiento de la recurrente para acceder y/o hacer uso de dichas comunicaciones.

Alega, finalmente, que el Acuerdo del presidente de la Junta General del Principado de Asturias de 28 de enero de 2019 vulnera los mismos derechos fundamentales que la Resolución 401/X del Pleno, por cuanto perpetúa la lesión causada por esta resolución al negarse a rectificar las conclusiones del dictamen final de la comisión de investigación en el modo en que ella había solicitado con fundamento en la STC 133/2018, de 13 de diciembre.

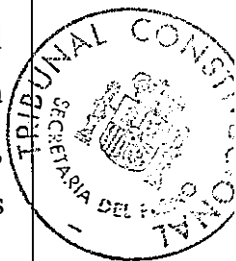
b) El letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias interesa la inadmisión de la demanda por haberse interpuesto de forma extemporánea y, de forma subsidiaria, por carecer de especial trascendencia constitucional. Alega que el objeto del recurso de amparo debe



constreñirse a la Resolución 401/X, de 28 de septiembre de 2018, quedando en todo caso excluidas del objeto de este recurso las alegaciones referidas a la forma en que se condujeron las comparecencias o el modo en que se hicieron los requerimientos para comparecer, debido a que no tienen su oportuno reflejo en el suplico de la demanda y a que, al no ser actos interlocutorios, debieron ser impugnados en plazo de forma autónoma. Solicita, también con carácter subsidiario, la desestimación de fondo de tales alegaciones por cuanto ni en los requerimientos para comparecer ante la Comisión, ni en el desarrollo de las comparecencias de la demandante ante la misma, se aprecia la existencia de vulneración alguna de los derechos fundamentales de la demandante de amparo.

Las conclusiones aprobadas por Pleno de la Junta General tampoco lesionan los derechos fundamentales de la actora ya que: (i) la lesión del derecho a la presunción de inocencia debe reconducirse, en los términos establecidos en la STC 133/2018, a la lesión del derecho al honor; (ii) no se aprecia lesión del derecho al honor de la demandante de amparo, ya que el control jurisdiccional de las conclusiones de las investigaciones parlamentarias debe cohonestarse con la centralidad de la institución parlamentaria, por lo que, cuando del derecho al honor se trata, deberían ser admisibles, en cuanto que respetuosas con dicho derecho fundamental, aquellas actuaciones parlamentarias que no se sirvan de insultos o expresiones humillantes o degradantes, que no atenten contra la dignidad de la persona, que, atendidas las circunstancias del caso, no comporten un riesgo de estigmatización objetivamente apreciable, y que no tengan una influencia acreditada sobre un procedimiento judicial que los involucre personalmente, y ninguna de estas tachas concurre en los hechos que han dado lugar a este recurso de amparo; (iii) tampoco existe vulneración alguna del derecho de la demandante de amparo al secreto de las comunicaciones, toda vez que en ellas no se contiene referencia alguna ni al contenido de tales correos ni a la participación en ellos de la demandante.

En cuanto al Acuerdo del presidente de la Junta de 28 de enero de 2019, afirma el letrado mayor que el recurso de amparo no imputa vulneraciones de derechos fundamentales a dicha comunicación, que se impugna únicamente en la medida en que no repara las vulneraciones que se achacan a las conclusiones, así como al proceso indagatorio. Por ello, no hay motivo para declarar la nulidad de dicho acto que, además, se limitó a velar por la legalidad parlamentaria.

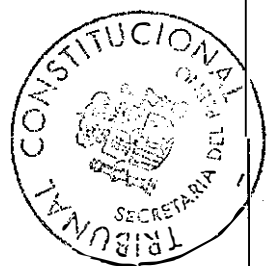


c) El Ministerio Fiscal interesa la estimación parcial de la demanda. Con carácter preliminar, subraya que esta cumple con los requisitos de admisibilidad exigidos en la LOTC, ya que se trata de actos de indudable naturaleza parlamentaria impugnables a través de esta vía, por quien está legitimado para ello dentro del plazo conferido al efecto. Descarta la existencia de extemporaneidad entendiendo que el *dies a quo* para la interposición del recurso es el día en que se dictó el segundo de los actos recurridos, esto es, el Acuerdo del presidente de la Junta de 28 de enero de 2019. Por lo que se refiere al fondo del asunto, niega que los requerimientos realizados para comparecer ante la comisión de investigación sean contrarios al derecho a la libertad y seguridad, descartando igualmente que durante las comparecencias se vulnerara el derecho de la recurrente al secreto de las comunicaciones. Sin embargo, se pronuncia a favor de la estimación parcial del recurso de amparo debido a que las conclusiones de la comisión de investigación, además de extralimitarse en el objeto de investigación a partir de las previsiones estatutarias aplicables, vulneran el derecho al honor de la recurrente en amparo.

2. Óbices procesales de extemporaneidad y especial trascendencia constitucional

Delimitadas las cuestiones planteadas en este proceso de amparo, hemos de comenzar por examinar los motivos de inadmisión opuestos por el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias; ya que, de conformidad con una reiterada doctrina constitucional, “los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de modo que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción de amparo puede siempre abordarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, pudiendo dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos, sin que a ello sea obstáculo el carácter tasado de los pronunciamientos previstos en el art. 53 LOTC” (STC 168/2012, de 1 de octubre, FJ 3 y doctrina allí citada).

Con carácter general, los recursos de amparo formulados por la vía del art. 42 LOTC tienen una particularidad respecto de los regulados en los arts. 43 y 44 LOTC; y es en relación con el marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para instar la tutela de sus derechos fundamentales, pues carecen de una vía jurisdiccional previa a la tutela eventualmente dispensada por este tribunal. En efecto, en la actualidad el legislador no ha atribuido a la jurisdicción ordinaria más que el control de los actos de las cámaras parlamentarias en materia



de personal, administración y gestión patrimonial [arts. 58 y 74 LOPJ y 1.3 a) LJCA]. Esta es la única vía jurisdiccional de tutela para quien ha sufrido una infracción de sus derechos fundamentales y por ello las causas de inadmisibilidad deben atemperarse en estos recursos.

A) El primer motivo de inadmisión se refiere a la extemporaneidad del recurso de amparo.

Alega el letrado mayor que la actora conocía la existencia de la Resolución 401/X - aprobada por Pleno de la Junta General el 28 de septiembre de 2018 y publicada el día 1 de octubre de 2018 en el Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias- con anterioridad al día 28 de enero de 2019, cuando se le notificó personalmente la comunicación del presidente de la Junta General denegatoria de la solicitud de rectificación de las conclusiones; de manera que la presentación del recurso de amparo el día 25 de abril, denota su carácter extemporáneo. Sostiene que la fecha relevante para el inicio del cómputo del plazo de este recurso de amparo no debería ser el 28 de enero de 2019 - fecha en que fue notificada a la actora - toda vez que esta no es lesiva de derecho fundamental alguno y se limitó a declarar que no procedía rectificar la resolución. Esta solicitud de rectificación -según aduce- es un trámite creado por la propia actora, manifiestamente improcedente, con la única finalidad de reabrir o alargar el plazo para recurrir en amparo, ya de por sí holgado, previsto en el art. 42 LOTC.



De otro lado, añade que tampoco puede tomarse como fecha de inicio del cómputo para la interposición del recurso la fecha en la que le fue notificada personalmente a la actora la resolución recurrida –a diferencia de lo que se afirmó con carácter general en la STC 133/2018- porque en este caso sí consta que la actora tenía conocimiento de la resolución recurrida al menos desde el día 24 de enero de 2019, fecha en la que dirigió escrito al presidente de la Junta solicitando la rectificación de las conclusiones aprobadas por la comisión, en el que identificó correctamente la resolución y transcribió literalmente parte de la misma. Por ello, teniendo en cuenta que la actora conocía la existencia de la resolución en un momento anterior al 24 de enero, la presentación del recurso de amparo el día 25 de abril pone de relieve su carácter extemporáneo. Con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 y STC 102/2012, de 8 mayo, FJ 2, afirma, además, que este tribunal ha tenido en cuenta la publicación en diarios oficiales de las Cámaras para considerar que los operadores jurídicos podían estar al tanto del contenido de proyectos de ley en tramitación.

Por el contrario, el Ministerio Fiscal defiende el carácter tempestivo de la demanda de amparo debido a que no se le notificó personalmente a la recurrente ni el dictamen de la comisión de investigación ni la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias, produciéndose únicamente la publicación de esta de conformidad con la normativa interna de la Cámara. Por ello, según el Ministerio Fiscal, el *dies a quo* a tomar en consideración en este caso es el día 28 de enero de 2019, fecha de la primera comunicación oficial efectuada a la Sra. Cuendias Álvarez referida al acuerdo adoptado por el presidente de la Junta General del Principado de Asturias por el que se deniega la solicitud formulada por la actora interesando la rectificación del dictamen de la comisión.

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

Este tribunal ya ha tenido ocasión de establecer, STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4 y STC 133/2018, FJ 3, que en supuestos en los que una persona ajena a la Cámara se ve afectada directamente por actos emanados de esta, la publicación en el boletín oficial de la Cámara “no puede considerarse suficiente, a los efectos del cómputo del plazo para promover un recurso de amparo”. Las publicaciones oficiales de las Cámaras autonómicas no son equiparables, a efectos de publicidad, a los diarios oficiales previstos en los distintos Estatutos de Autonomía, ya que las primeras cumplen una función ordenadora de la vida de la propia Cámara y tienen un carácter sustancialmente interno. En el caso que nos ocupa, el diario oficial previsto y regulado por el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias es el Boletín Oficial del Principado de Asturias, distinto del Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, en el que, con arreglo al art. 124 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, deben publicarse “los textos y documentos cuya publicación sea requerida por algún precepto de este Reglamento, sea necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación parlamentaria, o sea ordenada por la Presidencia”.



Precisamente en atención “al carácter fundamentalmente interno de este boletín oficial (STC 133/2018, FJ 3), no cabe imponer a ciudadanos ajenos a la Cámara, por excesiva, la carga de su seguimiento y lectura para conocer si han podido resultar afectados o no y, en su caso, en qué términos por las conclusiones de una posible investigación parlamentaria. En supuestos como el que nos ocupa, hay que descartar, por lo tanto, que la inserción de estas conclusiones en el boletín oficial de la Cámara constituya publicación bastante a efectos del cómputo del plazo de interposición de un recurso de amparo, que habrá que entender que se inicia a partir de la notificación mediante la correspondiente comunicación de las conclusiones de la investigación a las personas ajenas a la Cámara que pudieran resultar directamente afectadas por ellas. Esta solución es, sin duda, la que mejor se cohonestar con la necesidad de salvaguardar los derechos e intereses de estos ciudadanos, pues, en efecto, solo si tienen una oportunidad real y efectiva de conocer dichas conclusiones podrán instar tempestivamente las acciones que estimen pertinentes en su defensa.”

Es cierto, como sostiene el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias, que la STC 133/2018 no excluye que dicha doctrina general pueda excepcionarse en aquellos supuestos en los que se acredite fehacientemente que el afectado tenía conocimiento de la resolución que se pretende impugnar con anterioridad a la notificación personal. Con el fin de acogerse a dicha excepción, el letrado mayor de Junta General aduce que la actora tenía conocimiento de la resolución impugnada no solo porque la identificó correctamente en el escrito que dirigió a la Presidencia de la Junta General el día 24 de enero de 2019, sino porque además transcribió algunos pasajes de la misma. Sin embargo, una vez examinado el escrito al que alude el letrado mayor de la Junta General y que consta en las actuaciones, no es posible concluir que la actora hubiera tenido conocimiento íntegro, exacto y fehaciente de la resolución del Pleno en el momento en que instó tal solicitud. Aunque es cierto que Sra. Cuendias Álvarez identifica perfectamente la resolución impugnada, no transcribe literalmente su contenido, sino tan solo algunas de las afirmaciones que se contienen en la misma. Es evidente que para poder impugnar judicialmente una resolución, más si cabe para interponer un recurso de amparo constitucional, no basta con un conocimiento de dicha resolución parcial, sesgado o no verificado oficialmente, y el escrito de 24 de enero de 2019 a que se refiere el letrado mayor de la Junta no permite aseverar que la hoy recurrente en amparo tuviera en dicho momento ese conocimiento íntegro, exacto y fehaciente de la resolución que resulta imprescindible para poder articular adecuadamente un





recurso de tal naturaleza. El conocimiento por parte de la actora de algunas frases literales de las conclusiones del dictamen perfectamente pudo deberse a la amplia repercusión mediática que tuvo la investigación parlamentaria, extremo este al que aludió la recurrente en el mencionado escrito.

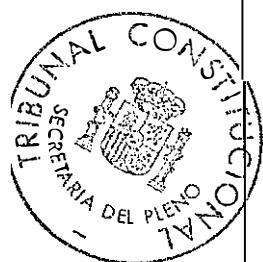
No resulta aplicable al presente caso la doctrina invocada por el letrado mayor de la Junta General acerca de que la publicación en los diarios oficiales de las Cámaras permite a los operadores jurídicos estar al tanto del contenido de proyectos de ley en tramitación, entre otras las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 14 de marzo y 102/2012, de 8 de mayo; ya que dicha doctrina, como bien apunta el propio el letrado mayor de la Junta General, se refiere a la tramitación de proyectos de ley, supuesto completamente diferente del contemplado en el presente recurso de amparo, en que está en juego el derecho de acceso a la jurisdicción frente a actos y actuaciones que inciden de forma directa en la esfera jurídica de la recurrente.

Con base en lo expuesto, debe desestimarse la extemporaneidad alegada por el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias y concluir que el recurso de amparo se interpuso de forma tempestiva.

B) Especial trascendencia constitucional del recurso de amparo.

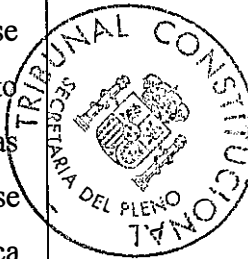
Con carácter previo al examen de la cuestión de fondo planteada es preciso realizar una serie de consideraciones sobre el objeto del presente recurso de amparo, con las que daremos respuesta, también, al segundo de los óbices de inadmisibilidad opuestos por el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias.

La causa que, según la demandante de amparo, dota a este recurso de especial trascendencia constitucional consiste en que plantea la posibilidad de examinar la vulneración de derechos fundamentales que se hubiera podido producir no ya en las conclusiones adoptadas por la comisión de investigación, sino en el propio desarrollo de la investigación parlamentaria y de sus comparecencias ante la comisión, así como a través de los requerimientos realizados a los convocados para comparecer ante aquella, cuestiones sobre las que no hay doctrina constitucional [apartado a) FJ 2, STC 155/2009, de 25 de junio]. Según el letrado mayor de la Junta General, estas cuestiones que eventualmente dotarían de novedad a este recurso de amparo no han sido



incluidas en el suplico de la demanda, y por ello deben ser excluidas del examen y enjuiciamiento por parte del tribunal, lo que trae consigo la pérdida de los caracteres novedosos que justificaron su admisión a trámite. En definitiva, sostiene el letrado mayor de la Junta General que, en la medida en que la especial trascendencia constitucional se proyecta por la actora sobre un acto que no se incluye en el suplico de la demanda, no concurriría tal requisito de admisibilidad, debido a que el resto de las cuestiones jurídico-constitucionales que presenta el recurso ya han sido abordadas en la STC 133/2018.

Por razones de sistemática se responderá a ambas objeciones de manera conjunta. La demanda de amparo presentada ante este tribunal se ajusta, con carácter general, a las exigencias previstas en el art. 49 LOTC. Si bien en el suplico de la demanda se solicita tan solo la nulidad de la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias por la que se aprueban las conclusiones de la comisión y del Acuerdo del presidente de la Junta General de no modificar dichas conclusiones respecto de la Sra. Cuendias Álvarez, a lo largo de toda la demanda se contienen argumentaciones específicamente referidas a la forma en que se llevaron a cabo tanto los requerimientos para comparecer ante la comisión, como al desarrollo de las comparecencias en sí. Es más, la demanda cuenta con un apartado específico, rubricado “Peticiones que se formulan”, en el que de forma concreta se solicita expresamente a este tribunal “que se reconozca que mi representada ha sufrido violación de sus derechos fundamentales durante sus comparecencias ante la comisión de investigación del GIPTA, en el dictamen de la misma y al negarse el presidente de la Junta a rectificar las conclusiones, ordenando la supresión de las referencias a la misma en ambos documentos.”



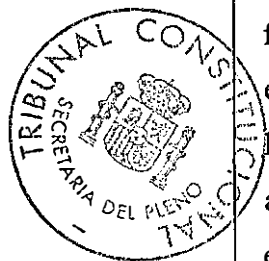
La eventual omisión o el *error calami* en el que incurre la actora a la hora de formular el suplico queda así perfectamente colmado en la propia demanda, lo que ha sido ya admitido en numerosas sentencias de este tribunal (SSTC 125/2019, de 31 de octubre, FJ 3, 49/2020, de 15 de junio, FJ 2, 71/2020, de 29 de junio, FJ 2 y 66/2021, de 15 de marzo, FJ 2, entre otras), en las que no atiende de forma mimética al suplico de la demanda con el fin de desentrañar o concretar, en su caso, el objeto del recurso de amparo, lo que, por lo demás, se corresponde con la interpretación flexible que viene propugnando la jurisprudencia constitucional de la normativa reguladora del recurso de amparo, especialmente y como ya se ha apuntado en el caso del amparo formulado *ex art.* 42 LOTC, con el fin de procurar la plena eficacia y salvaguarda de los derechos fundamentales.

El letrado mayor de la Junta General aduce, por otra parte, que los reproches constitucionales que se dirigen contra la forma en la que se llevaron a cabo las comparecencias de la actora deben ser excluidos del objeto del presente recurso dado que dichos actos no tienen carácter interlocutorio y debieron ser objeto de control de forma autónoma, con lo que, habiéndose sobrepasado con creces el plazo de tres meses desde que aquellas tuvieron lugar, su impugnación resulta extemporánea.

No cabe acoger tampoco esta causa de inadmisibilidad parcial. Sin perjuicio de que, en efecto, fuera posible en determinadas circunstancias impugnar el acto mismo de la comparecencia o el modo en que esta se desarrolló, en este supuesto se recurre la totalidad de la actuación parlamentaria de investigación, que culmina con la aprobación de las conclusiones del dictamen de la comisión por parte del Pleno. Desde el momento que la presunta lesión de los derechos fundamentales no se agota en el acto de la comparecencia, sino que además proyecta sus efectos en las conclusiones aprobadas por el Pleno, sería excesivamente formalista impedir el análisis de las hipotéticas lesiones de derechos fundamentales una vez concluido el procedimiento y, además, resultaría contrario a la doctrina constitucional en cuanto al control de los actos recaídos en procesos no concluidos (SSTC 147/1994, de 12 de mayo, 20/2019, de 12 de febrero, FJ 3, y 70/2021, de 18 de marzo, entre muchas otras).

En consecuencia, el elemento novedoso que la actora alega para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso queda incólume.

En todo caso, y aunque no se hubiera llegado a la anterior conclusión en torno al objeto de la demanda de amparo, este tribunal podía apreciar elementos novedosos –que de hecho concurren— respecto a lo resuelto en la STC 133/2018. Como se ha afirmado en la STC 97/2020, de 21 de julio, el art. 49.2 LOTC “de ninguna manera exige que quien recurra invoque todas y cada una de las causas de especial trascendencia constitucional que pudieran concurrir en el caso, pues también respecto del levantamiento de esta carga vale decir lo que el tribunal tiene declarado a propósito del presupuesto objetivo que fija el artículo 50.1 b) LOTC, esto es, que la especial trascendencia constitucional y su justificación por la parte, se exige del recurso, no de cada uno de sus concretos motivos [STC 46/2014, de 7 de abril, FJ 2 a)] y menos aún, como con este alegato parece pretenderse, de unas u otras de sus fundamentaciones en Derecho.”



Y es que, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, este recurso tiene especial trascendencia constitucional:

1º) Porque su objeto, tal como se ha indicado, no se limita al examen de la eventual vulneración de los derechos fundamentales de la recurrente contenida en las conclusiones alcanzadas por la comisión de investigación –lo que resultaría coincidente con el objeto del recurso de amparo resuelto por la STC 133/2018– sino que se extiende a las eventuales vulneraciones cometidas en relación con las comparecencias de la demandante ante la comisión de investigación, derivadas tanto del modo en que fue requerida a fin de comparecer ante la misma como de la manera en que dichas comparecencias se desarrollaron. Se plantea así un problema sobre una faceta de un derecho fundamental sobre el que no existe jurisprudencia [apartado a) FJ 2, STC 155/2009, de 25 de junio], siendo este precisamente el motivo por el que la Sección Primera acordó su admisión a trámite mediante providencia dictada el día 15 de junio de 2020.

2º) A mayor abundamiento, porque el recurso de amparo ha sido planteado de forma tal que requiere someter a examen la posibilidad, a la vista de las circunstancias concurrentes (sujetos afectados, modo y contexto en que se produjeron los hechos enjuiciados) y de la jurisprudencia más reciente del TEDH, de ubicar la eventual vulneración denunciada dentro del ámbito propio del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en su dimensión extraprocesal en lugar de reconducirla, como hasta ahora se había venido haciendo, al ámbito del derecho al honor (art. 18.1 CE). De este modo, el recurso ofrece al tribunal la oportunidad de seguir perfilando la doctrina sobre la dimensión extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia en relación con la actividad parlamentaria de investigación [FJ 2, STC 155/2009, apartado b)].

3. Consideraciones previas sobre el ámbito de actuación de las comisiones parlamentarias de investigación

Desestimados los motivos de inadmisión de la demanda alegados por el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias, es necesario realizar algunas consideraciones previas para un adecuado enjuiciamiento de las quejas formuladas por la demandante en amparo y que



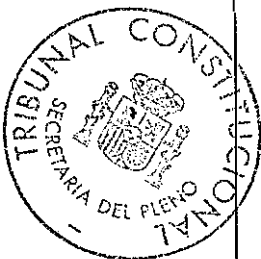
obligan, en primer término, a examinar el marco normativo en el que se producen los trabajos de la comisión de investigación parlamentaria que concluyó con la aprobación de la Resolución impugnada adoptada por el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018.

Para enjuiciar si la actuación parlamentaria antes descrita es vulneradora de los derechos fundamentales mencionados es necesario realizar, con carácter previo, algunas consideraciones en torno a los límites a los que están sujetos los parlamentos y sus órganos. Estos, como poderes constituidos, están sometidos en el ejercicio de sus potestades a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Dichos límites operan en un doble plano: a) ejerciendo sus competencias con sujeción a lo dispuesto en la Constitución; y b) adecuando su actuación al ordenamiento jurídico de la propia Comunidad, cuya norma institucional básica es el Estatuto de Autonomía.

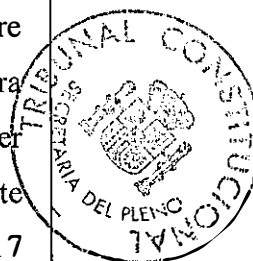
A) Límites que se derivan del principio de separación de poderes.

Procede analizar, en consecuencia, si la Junta General ha incurrido en una extralimitación de sus competencias a partir del principio de división de poderes establecido en la Constitución. A tal efecto, la recurrente en amparo aduce que la actuación de la comisión en este caso vulnera el art. 117.3 CE que establece el principio de reserva de jurisdicción. Alega la actora que una vez que el asunto está siendo investigado por los órganos judiciales penales, el art. 117.3 CE obligaría a paralizar la investigación parlamentaria.

Hay que advertir al respecto que el art. 76 CE, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y el Reglamento de la Junta General permiten la coexistencia de la investigación parlamentaria y la investigación judicial sobre unos mismos hechos. Aunque el legislador, en su amplio margen de configuración, podría limitar o establecer restricciones a dicha coexistencia con la finalidad de salvaguardar bienes dignos de protección constitucional, en ausencia de dicha restricción legal, no es posible afirmar, como sostiene la recurrente, que la iniciación de una investigación judicial lleve necesariamente aparejada la paralización o suspensión de la investigación parlamentaria.



El art. 76 CE con la finalidad de garantizar la no interferencia de la investigación parlamentaria en la investigación penal, prevé que las conclusiones de la investigación parlamentaria “no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas”. Por más que la Constitución, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y el Reglamento de la Junta General no impidan la coexistencia de la investigación política y la judicial, dicha previsión no altera en modo alguno las funciones que la Constitución atribuye al Poder Judicial y a los Parlamentos respectivamente. Expresado en otros términos, no es lo mismo que la Constitución y la normativa autonómica aplicable consientan la coexistencia de la investigación parlamentaria y la judicial, a que permitan una suerte de confusión entre la una y la otra, haciendo posible que órganos de naturaleza parlamentaria ejerzan funciones reservadas constitucionalmente a los órganos judiciales. Esta conclusión, aún formulada respecto de determinados órganos administrativos, se contiene, entre otras, en las SSTC 85/2018, de 19 de julio y 108/2021, de 13 de mayo, en la que se declara contraria a la Constitución la investigación y fijación extrajudiciales de hechos que pudieran ser delictivos debido a que “[s]e interfiere así con el sistema de justicia penal constitucionalmente configurado y se menoscaba el principio de reserva de jurisdicción consagrado en el artículo 117 CE, vinculado al adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento del propio y fundamental papel que la Constitución les atribuye” (STC 85/2018, de 19 de julio, FJ 6).



Dicha doctrina, ha tenido también su proyección en el caso de la actividad parlamentaria de investigación de la que se ha afirmado que “es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional (ATC 664/1984, FJ 1)” [STC 133/2018, FJ 8 a)]. En efecto, la potestad jurisdiccional, constitucionalmente atribuida en exclusiva a los jueces y tribunales integrantes del Poder Judicial nos ha llevado a afirmar que “excede del marco propio de la actividad investigadora parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación” [STC 133/2018, FJ 8 b)]. Dicha función está reservada a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, ya sea a través del derecho penal o del derecho administrativo sancionador [STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8 a)]. En coherencia con lo anterior, “el ámbito de la actividad investigadora de las Cámaras parlamentarias

ha de contraerse, con arreglo a parámetros, no de legalidad, sino políticos o de oportunidad, propios de un órgano de su naturaleza, al esclarecimiento o conocimiento más exacto posible de los hechos objeto de la investigación, a la determinación de la responsabilidad política o, en todo caso, no en virtud de actuaciones constitutivas de ilícitos penales o administrativos de los sujetos intervinientes en los mismos y, en su caso, a la formulación de propuestas o recomendaciones. Aquí se agota el ámbito constitucionalmente posible de la actividad investigadora parlamentaria en nuestro ordenamiento jurídico” [STC 133/2018, FJ 8 a)].

En definitiva, 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. “En otras palabras, a las Cámaras, en el ejercicio de su actividad investigadora, ni les corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos investigados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos. Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador [STC 215/2016, FJ 8 a)]; esto es, aquellas operaciones están encomendadas en nuestro ordenamiento jurídico a los jueces y tribunales del orden penal en el ejercicio de la función jurisdiccional o a los órganos de la Administración en cada caso titulares de la potestad sancionadora.” [STC 133/2018, FJ 8 b)]

De ello derivan algunas consecuencias de especial relevancia por lo que se refiere al caso examinado.

a) En primer lugar, los límites a los que está sujeta la actividad de las comisiones parlamentarias de investigación no se proyectan únicamente sobre el resultado de estas —las conclusiones— sino también sobre todo el proceso indagatorio o de investigación.



En efecto, resulta evidente que en algunos casos es difícil deslindar las responsabilidades políticas de las que exceden de dicho carácter, y es posible que en el curso de la investigación de hechos susceptibles de generar una responsabilidad política se pongan de manifiesto conductas que revistan caracteres de delito o infracción administrativa. En tales casos, la Cámara que venga desarrollando la investigación parlamentaria 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.



Una cosa es que como consecuencia de una investigación parlamentaria la Cámara concluya que determinadas actuaciones nocivas para el interés público podrían ser, además, constitutivas de delito y ordene dar cuenta de ello a los órganos de la jurisdicción penal para su adecuada investigación y enjuiciamiento (en su caso), y otra muy distinta es que apreciados los indicios de criminalidad al inicio de la investigación, la Cámara oriente su actividad investigadora precisamente a esclarecer dichos actos, a tratar de constatar la concurrencia de los elementos que los harían penalmente relevantes y a determinar la persona a la que corresponde su autoría, actividades reservadas exclusivamente a los órganos judiciales.

Y es que, de conformidad con su naturaleza política, las Cámaras, en el ejercicio de sus facultades de investigación, “emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten, carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que solo el proceso judicial garantiza. Y ello no solo es predicable del resultado de la investigación sino que se aprecia en toda la actividad desarrollada por las

Comisiones Parlamentarias de investigación a las que no puede exigirse la objetividad e imparcialidad propia de los órganos jurisdiccionales” (STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7).

b) En segundo lugar y en consonancia con lo anterior, 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 pueden 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 conmixtión 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.

c) En tercer lugar, estos límites se proyectan también sobre el deber de colaboración al que se refiere el art. 76.2 CE, que establece la obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las Cámaras, reservando a la ley las sanciones que dicho incumplimiento lleve aparejado, deber que debe circunscribirse únicamente a aquellas cuestiones que la investigación parlamentaria puede tener por objeto. El legislador, de conformidad con el amplio margen de configuración que ostenta, ha establecido que no solo la incomparecencia ante la comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de una comunidad autónoma, es constitutiva de ilícito penal que puede llevar aparejada pena privativa de libertad, sino también faltar a la verdad en el testimonio prestado ante la misma.



Y en esta misma línea, la Resolución 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias equipara faltar a la verdad en una comparecencia ante una comisión parlamentaria de investigación al falso testimonio dado en causa judicial. Pues bien, este deber de colaboración con la investigación parlamentaria, exigido por el ordenamiento jurídico en los términos expuestos y cuya quiebra lleva aparejada el más severo reproche, solo es predicable respecto de aquellas cuestiones que pueden ser objeto de investigación parlamentaria, cuestiones que, además, han debido comunicarse con la debida antelación a la persona convocada en el mismo requerimiento de comparecencia.

Teniendo en cuenta las restricciones o los límites que se acaban de exponer, procede analizar si la actuación de la comisión de investigación, en este caso, vulnera derechos fundamentales.

B) Normativa autonómica aplicable a las comisiones de investigación de la Junta General del Principado de Asturias.

La Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, establece en su art. 29 la posibilidad de constituir comisiones de investigación en su seno. Asimismo, establece como competencias de la Junta General del Principado de Asturias “controlar la acción del Consejo de Gobierno” (art. 23.1) y “aprobar el programa del Consejo de Gobierno y exigir su responsabilidad política en la forma que determine una Ley de la Junta” (art. 24.9).

En desarrollo de dichas previsiones estatutarias, el art. 74 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (RGJ) dispone que el Consejo de Gobierno, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara podrán solicitar la creación de “una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público para la Comunidad autónoma”. En el apartado 3º de dicho precepto se establece que las comisiones de investigación “podrán recabar la comparecencia de cualquier persona para ser oída en el asunto para cuya investigación se ha creado la Comisión”. La comisión de investigación, en virtud de lo dispuesto en el art. 74.5º “emitirá un dictamen cuyas conclusiones serán debatidas en el pleno”, pudiendo aprobarlas este, en cuyo caso también serán sometidos a votación los votos particulares a petición de los grupos parlamentarios que, en su caso, los hayan formulado. Las conclusiones aprobadas



por el Pleno se publicarán el Boletín Oficial del Parlamento y, en su caso, serán remitidas también por la mesa de la Cámara a la fiscalía para el ejercicio de las acciones que correspondan.

Los derechos y obligaciones de los comparecientes ante las comisiones de investigación se regulan en el ya citado art. 74 RJG y en la Resolución 2/IV, de 20 de octubre de 1998, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias, sobre comparecencias ante las comisiones de investigación (BOJG/IV/B/483). Así, dispone el art. 74.3 RJG que “los extremos sobre los que deba informar la persona requerida deberán serle comunicados con una antelación mínima de cuatro días” y que “[l]a citación se hará bajo apercibimiento de las sanciones establecidas en el Código Penal”. Y en el apartado 4º del mencionado precepto se prevé que el compareciente deberá ser advertido al inicio de cada comparecencia de la sanción que el Código Penal establece para quien falte a la verdad en su testimonio.

La Resolución 2/IV, de 20 de octubre de 1998, en su artículo primero dispone, en lo que interesa a los efectos de este recurso de amparo, que los requerimientos para comparecer ante las comisiones de investigación se realizarán mediante citación fehaciente de la Presidencia de la Cámara y en forma de oficio, en el que se hará constar además de los datos personales del compareciente, la fecha y el lugar en el que tendrá lugar la comparecencia, el asunto sobre el que versará el testimonio requerido, así como apercibimiento de las responsabilidades penales para quien deje de comparecer. En cuanto a los derechos de la persona compareciente, expresamente se recogen el derecho a no declarar contra sí misma, a no confesarse responsable de ilícito penal o administrativo, al secreto profesional y a la cláusula de conciencia y el derecho a solicitar la intervención de la mesa de la comisión si durante la celebración de la comparecencia entendiera que se está vulnerando cualquiera de sus derechos constitucionales, con expresa indicación del derecho que considera vulnerado y la causa de la vulneración, resolviendo la mesa al respecto.

4. Análisis de las invocadas vulneraciones del derecho fundamental a la libertad personal y la seguridad (art. 17.1 CE) y del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE)

Entrando ya en el análisis de las vulneraciones aducidas por la recurrente, procede, en primer lugar, descartar aquellas lesiones de derechos fundamentales que no requieren un gran esfuerzo argumental. Tal es lo que sucede con la invocación de eventuales lesiones del derecho a la libertad personal y del derecho al secreto de las comunicaciones de la demandante de amparo.



A) Sobre la obligación de comparecencia y el derecho a la libertad del art.17.1 CE.

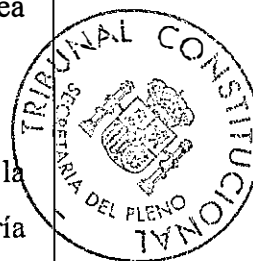
La libertad protegida por el art. 17.1 CE es la libertad física, esto es, “la libertad frente a la detención, condena o internamientos arbitrarios, sin que pueda cobijarse en el mismo una libertad general de actuación o una libertad general de autodeterminación individual” (STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 11). Es patente que la recurrente, a la vista de dicha doctrina, no ha visto siquiera afectado su derecho a la libertad personal por cuanto no ha sido objeto de privación de libertad ambulatoria. Además, y como acertadamente ponen de relieve tanto el Ministerio Fiscal como el letrado mayor de Junta General, es el art. 502.1 CP el que impone la obligación de comparecer ante las comisiones de investigación al sancionar, como delito de desobediencia, la conducta de quien, habiendo sido requerido en forma legal y bajo apercibimiento, dejare de comparecer ante una comisión de investigación de las Cortes Generales o de una asamblea legislativa de una comunidad autónoma.

La recurrente fue citada en forma legal, esto es, conforme a las exigencias previstas en la normativa aplicable y, con base en esta, se le informó de que su falta de comparecencia podría ser constitutiva de un delito de desobediencia. Por todo lo anterior, procede desestimar la pretensión de la recurrente.

B) Del derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE).

Sostiene la recurrente que se vulneró su derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE), toda vez que no dio su consentimiento expreso a la utilización y difusión de los correos electrónicos que fueron remitidos de forma anónima a la Junta General, la cual los distribuyó, a su vez, entre los diputados que formaron parte de la comisión de investigación, y que acabaron filtrándose a la prensa, que se hizo gran eco de los mismos.

A partir de lo expuesto en los antecedentes, resulta manifiesto que la lesión aducida en la demanda de amparo resulta del todo incoherente con la versión mantenida por la actora en las comparecencias que se han llevado a cabo ante la comisión de investigación, en los escritos que ha dirigido a la Junta General y en la propia demanda de amparo. Sin vacilar en ningún momento, de modo legítimo, se ha negado sistemáticamente por la Sra. Cuendias Álvarez conocer el



contenido de dichos correos electrónicos, habiendo puesto en duda incluso su procedencia (lícita o ilícita), su carácter íntegro, así como su veracidad. Siendo esto así, no puede instarse la tutela del derecho fundamental al secreto de unas comunicaciones cuya autoría no es reconocida siquiera por la propia recurrente.

Descartada la lesión de los citados derechos, procede enjuiciar a continuación si la actuación parlamentaria objeto de impugnación ha vulnerado los derechos de la recurrente al honor, a la presunción de inocencia y a no declarar contra sí misma.

5. Del derecho constitucional a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal

A) Jurisprudencia constitucional.

Este tribunal ha venido reconociendo que una de las dimensiones del derecho a la presunción de inocencia la constituye “el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a estos 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” (STC 109/1986, de 24 de septiembre, FJ 1). Si bien es cierto, como subrayan tanto el letrado mayor de la Junta General como el Ministerio Fiscal, que con carácter general este Tribunal ha venido proporcionando tutela a esta vertiente del derecho a la presunción de inocencia a través de la tutela del derecho al honor (SSTC 139/2007, de 4 de junio, 133/2018, de 13 de diciembre, 184/2021, de 28 de octubre, FJ 9.4), en algunos pronunciamientos ha dotado ya de autonomía a dicho derecho, aproximando así su doctrina al modo en que el TEDH ha interpretado el art. 6.2 CEDH.

En efecto, a pesar de que este tribunal había considerado aplicable el derecho a la presunción de inocencia únicamente a los procesos penales o administrativo-sancionadores pendientes - en los que se dirime la imposición de una pena o una sanción administrativa- en las SSTC 8/2017, de 19 de enero y 10/2017, de 30 de enero, se acogió la doctrina elaborada por el TEDH y se amplió el ámbito de aplicación del derecho a la presunción de inocencia en un doble sentido: (i) no se limita a los procesos penales o contencioso-administrativos sancionadores, sino que se extiende a los procesos administrativos y contencioso-administrativos seguidos por



responsabilidad patrimonial del Estado por prisión preventiva; y (ii) no se limita a los procedimientos penales que estén pendientes, sino que se amplía a los procedimientos judiciales resultantes de la absolución definitiva del acusado, en la medida en que las cuestiones planteadas en dichos procesos constituyan un corolario y un complemento de los procesos penales en cuestión, en los que el demandante ostentaba la calidad de acusado.

Se afirma en la STC 8/2017 (FJ 7), con cita de la STEDH de 16 de febrero de 2016 (*asunto Vlieeland Boddy y Marcelo Lanni c. España*) que “no puede admitirse que se siembren sospechas sobre la inocencia de un acusado tras una absolución que haya adquirido carácter de firmeza (*Sekanina*, anteriormente citada, § 30). Una vez que la absolución es firme —aunque se trate de una absolución con el beneficio de la duda— conforme al artículo 6 § 2 del Convenio, la siembra de dudas sobre la culpabilidad, incluidas aquellas respecto de las causas de la absolución, no son compatibles con la presunción de inocencia (*Rushiti*, anteriormente citada, § 31). En efecto, unas decisiones judiciales posteriores o unas declaraciones que emanen de autoridades públicas pueden plantear un problema desde la perspectiva del artículo 6§2 anteriormente citado si equivalen a una declaración de culpabilidad que ignora, deliberadamente, la absolución previa del acusado (*Del Latte c. Países Bajos*, no 44760/98, § 30, 9 de noviembre de 2004).”



Asimismo, en la STC 10/2017 (FJ 3) este tribunal concluyó que “no se comprende bien por qué una motivación susceptible de extender una sombra de duda sobre la inocencia del solicitante es susceptible de violar el derecho a la presunción de inocencia únicamente cuando es empleada por el órgano judicial y no, en cambio, cuando es utilizada por la Administración. A diferencia de los supuestos de reevaluación constitucional de la motivación que se examinan desde la óptica del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en los que solo están concernidos, de ordinario, los órganos judiciales, estamos ahora ante un supuesto de eficacia del derecho a la presunción de inocencia que se proyecta sobre cualquier autoridad del Estado, no sólo la judicial”.

En coherencia con lo anterior, la STC 85/2019, de 19 de junio, estima una cuestión interna de constitucionalidad frente al art. 294.1 de la LOPJ, que servía de cobertura a los actos que dieron lugar a las SSTC 8/2017 y 10/2017, afirmando la eficacia del derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal frente al legislador mismo, operando como fundamento para declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los incisos del art. 294.1 de la LOPJ que

distinguían a efectos indemnizatorios entre la prueba de la inocencia y la falta de prueba suficiente de la culpabilidad. Esta sentencia constituye un avance definitivo de este Tribunal en la construcción de una doctrina, basada en la jurisprudencia del TEDH, relativa al derecho a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocésal o como “regla de tratamiento”, que supera de manera clara y definitiva la postura inicial sostenida en el ATC 145/1998, de 22 de junio, en que se descartaba la lesión del derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE desde la premisa de que ese derecho no atañe a resoluciones administrativas o judiciales no sancionadoras como son las relativas a la responsabilidad patrimonial (FJ 3). La STC 85/2019 (FJ 11), tras destacar que “resulta fundamental el lenguaje empleado, no solo por los términos que se elijan, sino también por los motivos y razonamientos que traduce”, vuelve a reiterar, con cita de la STC 8/2017, que “viola este derecho cualquier razonamiento que ponga en duda la inocencia del demandante, como el afirmar que la razón de la absolución deriva de la aplicación de los principios del proceso penal (presunción de inocencia) y no de la inexistencia del hecho delictivo.”

En esta línea, más recientemente, la STC 97/2020, de 21 de julio, FJ 5 A) ha establecido 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 [...] y que como regla de juicio en el ámbito de la jurisdicción ordinaria se configura como un derecho del acusado a no sufrir una condena a menos que la culpabilidad haya quedado establecida más allá de toda duda razonable”, coherente así la doctrina de este tribunal, para una y otra de las dimensiones del derecho a la presunción de inocencia, con la emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como impone el art. 10.2 CE. También se afirma en esta sentencia que otro tanto prescribe, para la vertiente extraprocésal del derecho a la presunción de inocencia, el Derecho de la Unión Europea que en el art. 4.1 de la Directiva 2016/343/UE dispone que “los estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, mientras no se haya probado la culpabilidad de un sospechoso o acusado con arreglo a la ley, las declaraciones públicas efectuadas por las autoridades públicas y las resoluciones judiciales que no sean de condena no se refieran a esa persona como culpable”.

En definitiva, este tribunal ha venido reconociendo en varios pronunciamientos 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.

B) Jurisprudencia del TEDH.

La doctrina constitucional a la que nos acabamos de referir, que reconoce la dimensión extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia de forma autónoma, desligada del derecho al honor, acoge, sustancialmente, la interpretación que el TEDH ha realizado del art. 6.2 CEDH contenida, entre otras, en las SSTEDH de 25 de abril de 2006 (asunto *Puig Panella c. España*), § 55, de 13 de julio de 2010 (asunto *Tendam c. España*), § 39, y de 16 de febrero de 2016 (asuntos acumulados *Vlieeland Boddy y Marcelo Lanni c. España*), § 47. En ellas se establece que el derecho a la presunción de inocencia no se limita a los procesos judiciales en los que se dirime la aplicación de una pena, sino que se proyecta también a los procedimientos resultantes de la absolución definitiva del acusado; de tal manera que, las decisiones o declaraciones posteriores realizadas por autoridades públicas, si equivalen a una declaración de culpabilidad o arrojan dudas sobre la inocencia declarada judicialmente, podrían ser lesivos del art. 6. 2 CEDH.

Además, el TEDH ha venido reconociendo esta dimensión extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia no solo en los supuestos en los que las autoridades públicas arrojan dudas acerca de la inocencia de una persona a pesar de haberse dictado previamente una sentencia absolutoria, sino también en aquellos otros en los que aquellas declaran culpable a una persona pese a no haber recaído una sentencia condenatoria. En efecto, el TEDH ha establecido que el derecho a la presunción de inocencia también “exige que ningún representante del Estado o de la Autoridad pública declare que una persona es culpable de una infracción hasta que su culpabilidad haya sido establecida por un tribunal” (asuntos *Lizaso Azconobieta c. España*, 28 de junio de 2011, *Lolov y otros c. Bulgaria*, de 21 de febrero de 2019), incluyendo entre las autoridades públicas que pueden vulnerar el citado derecho a las comisiones de investigación parlamentarias.

En efecto, la STEDH de 18 de febrero de 2016, dictada en el ya citado asunto *Rywin c. Polonia*, en que se examinaba la eventual vulneración del derecho a la presunción de inocencia por la actuación de una comisión parlamentaria de investigación de quien estaba siendo juzgado en vía criminal, se afirma:



(i) que tal principio “se vulnerará si una declaración de un funcionario público relativa a una persona acusada de un delito penal refleja una opinión de que puede ser culpable aunque su culpabilidad no se haya establecido legalmente. Bastará, incluso en ausencia de cualquier registro formal, que el funcionario dé algún razonamiento que sugiera que considera que la persona es culpable.” (§ 203),

(ii) resulta fundamental desde esta perspectiva “la elección de las palabras de los funcionarios públicos en sus declaraciones antes de que una persona haya sido juzgada y declarada culpable de un delito (véase, entre otras muchas autoridades, *Daktaras c. Lituania*, no. 42095/98, § 41, ECHR 2000 X)”, debiendo siempre atender al contexto en el que se producen (véase *Y.B. y otros c. Turquía*, nº 48173/99 y 48319/99, § 44, 28 de octubre de 2004) (§ 204),

(iii) es necesario distinguir “entre las decisiones o declaraciones que reflejan la sensación de que la persona en cuestión es culpable y las que simplemente describen un estado de sospecha. Las primeras infringen el principio de presunción de inocencia, mientras que las segundas no suelen ser incompatibles con el espíritu del artículo 6 del Convenio (véase, entre otras autoridades, *Marziano c. Italia*, no. 45313/99, § 31, 28 de noviembre de 2002).” (§ 205),

(iv) la vulneración del derecho a la presunción de inocencia puede ser cometida “no solo por un juez, sino también por otros funcionarios públicos: el Jefe de Estado (véase *Peša c. Croacia*, no. 40523/08, § 149, 8 de abril de 2000); el Presidente del Parlamento (*Butkevičius c. Lituania*, no. 48297/99, §§ 49, 50, 53, CEDH 2002 II); el Primer Ministro (*Gutsanovi c. Bulgaria*, nº 34529/10, §§ 194-196, TEDH 2013); el fiscal (véase *Daktaras*, citada anteriormente, § 44); el ministro del Interior o los agentes de policía (*Allenet de Ribemont c. Francia*, 10 de febrero de 1995, serie A nº 308, §§ 37 y 41); o el ministro de Justicia (véase *Konstas c. Grecia*, nº 53466/07, § 16, 24 de mayo de 2011).” (§ 206),

(v) el art. 10 del Convenio ampara que las autoridades informen al público sobre las investigaciones penales, así como que se hable de estas en los medios de comunicación o en el curso de un debate parlamentario (véase *Konstas*, citada anteriormente, § 34). “No obstante, esta referencia debe hacerse con toda la discreción y la moderación que exige el respeto de la presunción de inocencia (*Allenet de Ribemont*, citada anteriormente, § 38). En particular, las declaraciones de los funcionarios públicos sobre la culpabilidad de un solicitante no pueden tener el efecto de incitar al público a creer que este es culpable o de prejuzgar la apreciación de los hechos por la autoridad judicial competente (véanse las sentencias *Peša*, antes citada, § 141, y *Konstas*, antes citada, §§ 34-35).” (§ 207).



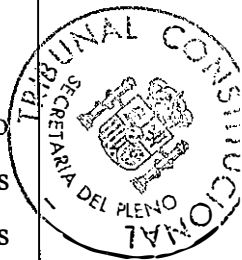
6. La vinculación de las comisiones de investigación parlamentarias al derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal

Este recurso de amparo permite al tribunal avanzar en la doctrina constitucional sobre la dimensión extraprocesal del derecho a la presunción de inocencia; pues no solo incluye aquellos casos en los que las autoridades públicas siembran dudas sobre la inocencia de una persona que ha sido absuelta por resolución judicial firme –lo que aconteció en las SSTC 8/2017, 10/2017, entre otras—, sino también aquellos otros en los que 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.

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 que no concurren los requisitos formales y materiales exigibles en un estado de Derecho para realizar tal aseveración.

Una vez que este tribunal ha reconocido la autonomía del derecho a la presunción de inocencia como regla de tratamiento –que impide a los poderes públicos, tras declararse judicialmente la inocencia de una persona, cuestionar tal declaración– no hay razón alguna para no extender el derecho a aquellos casos en los que, por parte de las autoridades públicas, se 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.

Las formalidades de las que están revestidas las actuaciones del poder público así como su *auctoritas* tienen la suficiente virtualidad para afectar, o incluso quebrar, frente a los demás, la consideración de inocente garantizada por el art. 24.2 CE en ausencia de condena judicial; especialmente en aquellos casos en los que dichas actuaciones son objeto de difusión pública. Siguiendo en este punto la jurisprudencia del TEDH, dicha quiebra 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”, siendo indiferente si se produce con anterioridad a la condena o con posterioridad a la absolución.

7. Aplicación de la doctrina al caso analizado

Proyectando la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta tanto sobre el proceso indagatorio como a las conclusiones alcanzadas por la comisión de investigación -aprobadas posteriormente por el Pleno- hay que concluir que la Cámara se extralimitó en ambas funciones y tanto en el proceso indagatorio como en las conclusiones del dictamen de la comisión, por las siguientes razones.

A) En el proceso indagatorio.

De la descripción de la actuación de los diputados durante las comparecencias de la demandante de amparo -recogida con detalle en los hechos relatados en los antecedentes de esta sentencia- se revelan preguntas y observaciones que no se centraron en lo que realmente constituía su objeto; esto es, si el interés público encomendado a GITPA por el Gobierno del Principado había sido gestionado de manera eficaz, con arreglo a principios de legalidad y eficiencia, y, en caso negativo, comprobar cuáles habían sido los eventuales perjuicios derivados de esa deficiente gestión para el interés público y los ciudadanos del Principado de Asturias. Las preguntas y observaciones de los miembros de la comisión en las dos comparecencias de la Sra. Cuendias Álvarez, muy especialmente en la segunda de ellas, fueron ciertamente más allá, orientándose 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, como se expondrá a continuación.

a) Primera comparecencia ante la comisión.

La recurrente fue interrogada de forma insistente sobre el contenido de los correos electrónicos recibidos anónimamente días antes – que habían sido remitidos por decisión unánime de la comisión a la Fiscalía Superior del Principado de Asturias por considerar que de ellos derivaban la existencia de hechos constitutivos de delito— dándose lectura incluso a algunos de estos.



En efecto, según consta en el acta de la primera comparecencia de la recurrente -, publicada en el Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias de 16 de noviembre de 2016 (Serie C- Núm. 180)-, la Sra. Cuendias Álvarez es preguntada en reiteradas ocasiones por determinados correos electrónicos cuya autoría se le imputa con la finalidad de esclarecer los hechos a los que estos se refieren y que se consideraron indiciariamente delictivos. Así, por ejemplo, se afirma por parte de un Diputado: “Esas fotocopias de correos electrónicos, es que la contratación, se lo voy a decir de manera suave, en algunos casos se amañaba.”

b) Segunda comparecencia ante la comisión.

Tuvo lugar el día 31 de mayo de 2017 (Diario de Sesiones de la Junta general del Principado de Asturias de 31 de mayo de 2017, Serie C, núm. 269). La mayoría de las preguntas —en realidad observaciones ante la voluntad expresa de la compareciente de guardar silencio— que se formularon a la Sra. Cuendias Álvarez estuvieron nuevamente orientadas a dilucidar su participación en actividades supuestamente desarrolladas en áreas de su responsabilidad y que reunían, de acuerdo con el tenor de dichas observaciones, los elementos propios para poder ser calificadas de delito.

Se insistió acerca de los motivos por los que la compareciente no contestaba a las preguntas que se le estaban formulando, llegando a afirmarse que no se comprendía su actitud si no temía que sus respuestas fueran a perjudicarla en el proceso penal. Tal forma de razonar —expuesta en detalle en los antecedentes 1 g) - unida al hecho de que ambas comparecencias fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación y las redes sociales, refuerza la presentación de la demandante de amparo ante la ciudadanía como autora de las irregularidades con trascendencia penal, sobre las que estaba siendo interrogada de forma insistente.

Tal forma de actuar, tratando de esclarecer determinados hechos que la propia comisión había considerado delictivos, excede de las facultades de una comisión de investigación. Si, como se ha expuesto, constituye una extralimitación de la Cámara imputar actuaciones ilícitas desde el punto de vista penal de forma individualizada, deberá tener la misma consideración la indagación parlamentaria orientada a dilucidar unos hechos que, por su carácter eventualmente delictivo, están siendo objeto de enjuiciamiento criminal. En este caso, no es ni tan siquiera preciso realizar un juicio objetivamente considerado acerca del posible carácter delictivo de las actividades que centraron el objeto de las preguntas y observaciones de los miembros de la comisión ya que fue





esta misma la que lo había apreciado así formalmente mediante remisión a la Fiscalía Superior del Principado de Asturias de los correos electrónicos recibidos anónimamente por considerar que de ellos resultaba la existencia de hechos graves que podían ser constitutivos de delitos. En otras palabras, la comisión era perfectamente consciente de que no estaba indagando responsabilidades políticas, sino responsabilidades de naturaleza penal, reservadas por la Constitución a los órganos jurisdiccionales.

Es cierto que todas las actuaciones descritas fueron realizadas por distintos miembros de la comisión, por ende diputados de la Junta General del Principado de Asturias, habiendo declarado este tribunal 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).

Ahora bien, en el presente caso consta que, a raíz de estas actuaciones individuales de distintos diputados miembros de la comisión, la Sra. Cuendias Álvarez solicitó hasta en tres ocasiones el amparo de la mesa de la comisión, esta sí dotada del carácter de órgano parlamentario, activando así el derecho que expresamente le reconocía el artículo segundo, apartado 4, de la Resolución general 2/IV, de 20 de octubre, de la Presidencia de la Junta General del Principado de Asturias. 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.



B) Conclusiones de la comisión de investigación aprobadas por el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias.

Se han relatado con detalle en los Antecedentes de esta sentencia (apartado 1j); no obstante, por su rotundidad, traemos a colación las siguientes frases contenidas en el apartado III, “Conclusiones”, epígrafe 2 “Responsabilidades políticas”, letra B) “Funcionarios públicos y personal de la empresa pública GITPA”, número 3.

" Doña Argentina Cuendias Álvarez, como Gerente de Administración y Contratación, desde mayo de 2007 y ocupando el puesto en la actualidad. La Comisión considera especialmente grave su falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones. No sólo no impidió la comisión de irregularidades, sino que, en algunos casos, las consintió, pese a ser áreas de su estricta competencia, con una participación decisiva en ellas. Esas irregularidades se extendieron a la gestión del personal descrita en los hechos, en materia de contratación y en la gestión de la documentación y expedientes de las obras realizadas por la empresa. Existió una grave dejación de funciones. Por otra parte, su participación en la preparación de la documentación que ha sido remitida por esta Comisión fue reconocida explícitamente por ella en su primera comparecencia en la Junta General el 16 de noviembre de 2016.

Se considera reprobable la clara estrategia de enviar documentación inservible o no solicitada con el objetivo de dificultar los trabajos de la Comisión de Investigación.

Igualmente reprobable es la negativa a colaborar en el asunto del contenido de los correos electrónicos recibidos de forma anónima por esta Comisión, negándose a realizar declaración alguna en su segunda comparecencia, el 31 de mayo de 2017."

A la vista de todos estos hechos, es incomprensible que por parte de la Administración del Principado no se haya abierto investigación alguna, ni expediente sancionador, y lo que es más inconcebible, se mantenga a esta responsable en el mismo puesto con las mismas retribuciones, sin haber realizado en el seno de la empresa modificación o cambio alguno".

Esta conclusión debe integrarse con los hechos recogidos en el apartado II.9 del dictamen, dada la expresa remisión que a tales hechos se hace en la conclusión aprobada por el Pleno, entre los que se incluyen:

(i) El hecho de ocultar a un licitador un preacuerdo que los restantes licitadores “*pudieron adivinar*”, con el fin de evitar su concurrencia al concurso convocado oficialmente,





entendiéndose que su participación en el concurso se consideró inconveniente por la dirección de GITPA;

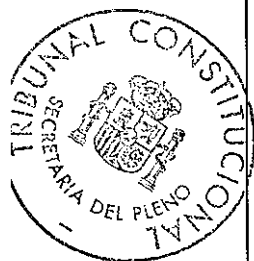
(ii) La simulación de un procedimiento negociado para la adjudicación de un contrato menor a una empresa que ya lo tenía preadjudicado de manera ilegal y venía ejecutándolo *de facto*, alterando el precio real de la actividad a contratar con el fin de eludir el procedimiento abierto.

(iii) Permitir a una determinada empresa utilizar los servicios de televisión en radiofrecuencia de la Red Asturcón sin satisfacer las cuotas correspondientes hasta llegar a acumular una deuda de 400.000 euros que la propia Administración reconoce no estar reclamando.

Aplicando a estas afirmaciones los criterios expuestos en los anteriores fundamentos encontramos que las conclusiones referidas a la Sra. Cuendias Álvarez van más allá de un “juicio ciertamente severo” de su proceder profesional, para integrar una verdadera imputación de hechos que, descritos con detalle y declarados ciertos y probados en la misma resolución, revisten evidentemente carácter delictivo.

Así, y por más que la referida conclusión utilice el término “irregularidades” y no realice una calificación jurídica explícita de los hechos en los que atribuye a la Sra. Cuendias una “participación decisiva”, resulta evidente, a la vista de la descripción fáctica que se recoge en el apartado II.9 y teniendo en cuenta el contexto en que se formulan estas conclusiones, que no se está refiriendo con tal término a meros errores procedimentales, sino a infracciones del ordenamiento jurídico con trascendencia penal. Las conclusiones del dictamen no pueden ser interpretadas de forma aislada, sin tener en cuenta el previo proceso indagatorio realizado por la comisión ni tampoco el resto de las afirmaciones vertidas tanto en el dictamen de la comisión como en las conclusiones que forman parte de este, de las que cabe resaltar las siguientes circunstancias.

En primer lugar, es la comisión de investigación, *motu proprio*, la que, a la vista de los correos electrónicos recibidos de forma anónima en la sede la Junta General en los albores de la investigación parlamentaria, acuerda el traslado de los mismos a la Fiscalía Superior del Principado de Asturias, lo que demuestra que ya desde el inicio de la investigación era consciente



de que las “irregularidades” que se estaban investigando respecto de la recurrente en amparo podían tener trascendencia penal.

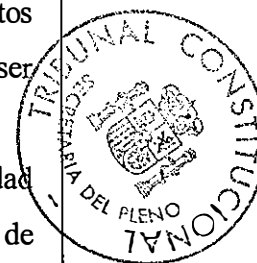
En segundo término, como ya se ha indicado anteriormente, las preguntas a las que fue sometida en sus comparecencias la actora y ciertas afirmaciones vertidas por algunos diputados en las comparecencias respecto de la actuación de la Sra. Cuendias Álvarez en GITPA refuerzan la idea de que las “irregularidades” que se imputan a la recurrente son de la suficiente gravedad como para constituir ilícitos penales.

En tercer lugar, la conclusión en la que se imputan dichas “irregularidades” a la Sra. Cuendias Álvarez no puede ser interpretada de forma aislada del propio tenor literal del conjunto de conclusiones aprobadas por el Pleno, señaladamente las siguientes:

(i) El apartado III del dictamen de la comisión que comienza reprochando a los responsables políticos una actitud poco diligente “una vez que son conocidos los datos ciertos que apuntan a la comisión de irregularidades [en la actividad de GITPA], que incluso podrían ser constitutivas de delito (...)”.

(ii) La Sra. Cuendias es mencionada también en el apartado referido a la responsabilidad política que se declara respecto del Sr. Juan Manuel Rodríguez Bañuelos, ex Director General de GITPA desde noviembre de 2006 a enero de 2012, al que se le imputa, entre otras, que “gestionó la contratación de la empresa, junto con la Gerente de Contratación y Administración [Sra. Cuendias Álvarez] y otro personal de la empresa, de manera arbitraria” y del que se afirma que, como consecuencia de su gestión en GITPA, fue condenado como autor responsable de un delito de prevaricación mediante sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal núm. 2 de Oviedo que, a la fecha de las conclusiones, estaba recurrida en apelación. Parece obvio que cuando se afirma que la recurrente en amparo consintió que otros cometieran irregularidades, se está refiriendo, entre otros supuestos, a las actuaciones llevadas a cabo por el ex Director de GITPA;

(iii) Por último, en la Consideración Final de las conclusiones (punto III.4), vuelve a reiterarse que “la Comisión considera imprescindible la investigación y depuración de la responsabilidad en el ámbito penal en lo referido a los correos electrónicos remitidos anónimamente a esta Comisión”, para lo cual, y en virtud de lo previsto en el art. 74.6 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, “considera oportuno que la Mesa de la Cámara traslade las actuaciones de la comisión de investigación al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones que procedan”. Esta orden constituye una clara reiteración, puesto que





los correos electrónicos ya habían sido enviados por la propia comisión a la Fiscalía, ya habían sido incorporados a las Diligencias Previas nº4666/2015 y ya estaban siendo objeto de investigación por el Juzgado de Instrucción nº 4 de Oviedo. Esta reiteración evidente no puede tener otro propósito que el de enfatizar la opinión de la comisión de que se trata de hechos de naturaleza criminal por los que es preciso sancionar penalmente a las personas señaladas como responsables.

En consecuencia, resulta patente que cuando se habla de “irregularidades” se viene hablando en realidad de actuaciones ilícitas con trascendencia penal.

C) Acuerdo del presidente de la Junta General del Principado de Asturias de 28 de enero de 2019.

Este acuerdo deniega la rectificación de las conclusiones recogidas en el dictamen aprobado por el Pleno con el fin de adaptarlas a la jurisprudencia de este tribunal contenida en la STC 133/2018, de 13 de diciembre, compartimos lo alegado por el letrado mayor de la Junta General del Principado de Asturias en el sentido de que carece de relevancia a efectos de consumir por sí mismo una lesión autónoma de los derechos fundamentales de la recurrente en amparo. En efecto, la vulneración de los derechos fundamentales de la demandante de amparo se lleva a cabo, como ya se ha indicado, tanto a través de la inactividad de la mesa de la comisión frente a actuaciones individuales de sus miembros claramente lesivas de tales derechos, como a través de las conclusiones de la comisión referidas a la demandante y aprobadas por el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias. Ninguna lesión autónoma o independiente se atribuye al Acuerdo del presidente de la Junta General de 28 de enero. En cuanto a la eventual “perpetuación” de las lesiones anteriormente cometidas a que se refiere la demanda de amparo, lo cierto es que en el momento en que se dictó el acuerdo por el presidente de la Junta General del Principado de Asturias, este carecía legalmente de las atribuciones precisas para llevar a cabo la acción requerida por la Sra. Cuendias, tal como se expone en la fundamentación del propio acuerdo, con lo que ninguna vulneración de derechos cabe imputar al mismo o al acuerdo recurrido.

En definitiva, la aplicación de la anterior doctrina constitucional al presente caso nos lleva a afirmar que tanto la actividad investigadora de la comisión, como las conclusiones aprobadas



por esta y, posteriormente, por el Pleno de la Junta General, vulneraron el derecho a la presunción de inocencia de la recurrente en amparo en su vertiente extraprocesal o como regla de tratamiento. Habida cuenta que el derecho al honor se subsume en estos casos en el derecho a la presunción de inocencia como regla de tratamiento, basta con examinar a continuación la lesión de este último, sin que sea preciso pronunciarnos sobre la vulneración de aquel derecho fundamental.

En efecto, concurren todos los presupuestos antes indicados para determinar que el derecho fundamental a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal ha sido lesionado ya que:

(i) La resolución y actuación impugnada procede de una autoridad pública. Los actos que hoy se enjuician son emitidos por una institución que ocupa un lugar central en la organización política de la Comunidad Autónoma que, según el Estatuto de Autonomía, representa al pueblo asturiano y, entre otras funciones, ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos y orienta y controla la acción del Consejo de Gobierno. Dichos actos se han realizado en el marco de un procedimiento reglado que concluyó con una resolución provista de la autoridad y solemnidad típicas de los actos parlamentarios; y que por ello tiene la virtualidad suficiente para cuestionar frente a los ciudadanos la consideración de inocente de la Sra. Cuendias Álvarez -garantizada por el art. 24.2 CE- con independencia que sus conclusiones no sean vinculantes ni puedan afectar a las resoluciones judiciales. Debe subrayarse que la vertiente del derecho que está en juego no es la intraprocesal, esto es el derecho a no ser condenado sin pruebas de cargo válidas y suficientes para fundar la condena, sino la vertiente *ad extra* del proceso que garantiza el derecho a no ser tratado como culpable sin que exista una sentencia de condena.

(ii) Las acciones que se imputan formalmente a la recurrente en amparo no son meras irregularidades sin trascendencia jurídica, sino que, como ya se ha expuesto anteriormente, en realidad se trata de actuaciones ilícitas con trascendencia penal. Una vez verificada tal exlimitación de funciones, queda sin sustento la justificación del letrado mayor de la Junta General, cuando afirma que la actividad investigadora de las Cámaras no solo está protegida estatutariamente, sino también por el art. 23.2 CE, de tal modo que el ejercicio de dicho derecho fundamental puede limitar legítimamente otros derechos fundamentales o bienes dignos de protección constitucional. Tal forma de razonar no puede atenderse en el presente caso ya que



tanto la comisión de investigación como el Pleno de la Junta General se han extralimitado de manera evidente en sus funciones.

(iii) Las conclusiones de la comisión aprobadas por el Pleno no se limitan a “describir un estado de sospecha” o posible relación entre estos hechos y la demandante de amparo, Sra. Cuendias Álvarez, sino que de manera directa y taxativa afirman que “No solo no impidió la comisión de irregularidades, sino que, en algunos casos, las consintió, pese a ser áreas de su estricta competencia, con una participación decisiva en ellas”. Tal afirmación constituye toda una declaración de culpabilidad, que recae sobre una persona individualizada con nombre y apellidos y que ha sido efectuada por el órgano dotado de máxima autoridad dentro del Principado de Asturias, su Junta General.

(iv) La imputación de dichas actuaciones ilícitas por la autoridad pública se ha producido a pesar de la inexistencia de una declaración judicial de culpabilidad llevada a cabo en el correspondiente proceso penal, que se encontraba abierto cuando la comisión comenzó sus trabajos y continuaba abierto cuando se aprobaron las conclusiones.

(v) las declaraciones de la autoridad pública han tenido una gran trascendencia pública.

En definitiva, unas imputaciones como las expuestas exceden del ámbito propio de la actividad parlamentaria de investigación, a la que no corresponde “declarar la existencia de conductas punibles y la determinación de su autoría” (STC 133/2018, FJ 9) ni, en consecuencia, investigarlas.

Con base en todo lo anterior, hay que concluir que tanto el proceso indagatorio como las conclusiones de la comisión, aprobadas por el Pleno de la Junta General, vulneraron el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal o como regla de tratamiento del art. 24.2 CE, en relación a la demandante del recurso de amparo.

La apreciación de la vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal (art. 24.2 CE) conduce directamente a la estimación del recurso de amparo, lo que hace innecesario entrar a examinar otras eventuales lesiones de derechos fundamentales aducidas en la demanda.



FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Argentina Cuendias Álvarez y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho fundamental a la presunción de inocencia en su dimensión extraprocesal o como regla de tratamiento (art. 24.2 CE), tanto en el transcurso de las comparecencias que realizó ante la comisión parlamentaria de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública de infraestructuras públicas de telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., celebradas los días 16 de noviembre de 2016 y 31 de mayo de 2017, como en la conclusiones recogidas en el dictamen final de la referida comisión, aprobado por la Resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018.

2º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad:

A) De la conclusión referida a doña Argentina Cuendias Álvarez, contenida en el apartado III – Conclusiones –, epígrafe III.2. “Responsabilidades políticas”, letra B) “Funcionarios públicos y personal de la empresa pública GITPA”, número 3, del dictamen de la comisión de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública de infraestructuras públicas de telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., aprobado por resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018; así como del inciso “la Gerente de Administración y Contratación” de la conclusión relativa a don Juan Manuel Rodríguez Bañuelos, contenida en el apartado III – Conclusiones –, epígrafe III.2. “Responsabilidades políticas”, letra B) “Funcionarios públicos y personal de la empresa pública GITPA”, número 1, del referido dictamen.

B) De todas las manifestaciones recogidas en los Diarios de Sesiones de la comisión de investigación en que se presente a la demandante de amparo como autora responsable de actos o hechos con trascendencia jurídico-penal.





TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veinte de junio de dos mil veintitrés.

