

**Voto particular concurrente que formula la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo avocado núm. 3846-2018.**

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con pleno respeto a la opinión del resto de integrantes del Pleno, formulo voto particular concurrente, en virtud de los argumentos que expongo a continuación. Si bien estoy de acuerdo con el fallo de la sentencia y, consecuentemente, con la estimación del amparo solicitado, discrepo de la mayor parte de la argumentación desarrollada en sus fundamentos jurídicos.

Una vez expuesto el sentido de mi voto concurrente, expondré las razones de mi discrepancia, en consonancia con los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno.

1. En primer lugar, creo que la sentencia no identifica adecuadamente el problema constitucional que ha de resolver.

A juicio de los diputados recurrentes la admisión y tramitación por la mesa de la cámara del apartado uno de la “Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional” vulneraba el art. 23.2 CE, en cuanto que en ese apartado se afirma que el Parlamento de Cataluña reitera los objetivos contenidos en la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, Resolución I/XI que ya había sido declarada inconstitucional y nula en la STC 259/2015, de 2 de diciembre.

En otras palabras, el proceso versa sobre la función de las mesas de las cámaras de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, cuestión sobre la que ya existen numerosos pronunciamientos del Tribunal (por todos, STC 4/2018, de 22 de enero, FJ 5). La Sentencia, sin embargo, considera que lo que se plantea es, ante todo, un problema de conflictividad entre los grupos parlamentarios mayoritarios y minoritarios, que se traslada a una concreta decisión de la mesa. Por ello, estima conveniente hacer una larga y superflua digresión acerca de las relaciones entre la mayoría y la minoría de la cámara. Para resolver la queja planteada era irrelevante que la iniciativa hubiera surgido de un grupo integrante de la mayoría parlamentaria o por uno que forma parte de la minoría, sin que, en mi opinión, las extensas referencias que la sentencia hace a esa cuestión ayuden a delimitar el problema constitucional que ha de dilucidarse. Eso ocurre en el fundamento jurídico 3 y afecta a las

referencias del fundamento jurídico 4, acerca de que los órganos parlamentarios responden también a los equilibrios entre mayorías y minorías. Entiendo que estos razonamientos son de difícil aplicación a un órgano como la mesa, encargado de racionalizar y organizar los trabajos parlamentarios y, por tanto, de carácter marcadamente técnico, tal como ha sido reiteradamente calificado por este Tribunal.

En mi opinión, el proceso de amparo giraba en torno a las situaciones excepcionales en las que la mesa puede realizar una verificación de la constitucionalidad del contenido de una iniciativa parlamentaria. Respecto a ese análisis de contenido material y, más concretamente, en relación con iniciativas parlamentarias sobre las que se ponen de manifiesto dudas de constitucionalidad, existe ya una consolidada doctrina constitucional acerca de las facultades de la mesa respecto a su admisión y tramitación. Esa doctrina, específicamente en relación con el deber u obligación de inadmitir a trámite que pesaría sobre la mesa cuyo incumplimiento ha motivado el recurso de amparo, se contiene en tres resoluciones de este Tribunal, dos de las cuales, caso de las SSTC 46/2018, de 26 de abril, y 96/2019, de 15 de julio, ni siquiera se citan en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia, a pesar de que se dice que se recoge la doctrina al respecto.

De esa doctrina deriva que, en algunos casos muy excepcionales, se impone a las mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre las que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional. Eso es, en mi opinión, lo único que debía resolverse aquí, si había o no un incumplimiento de ese deber de inadmitir fundado en un mandato del Tribunal, como se apreció en las SSTC 46/2018 y 47/2018 o, si, por el contrario, no lo había y no se vulneraba por tanto el ius in officium de los recurrentes, como se decidió en la STC 96/2019.

2. La segunda razón por la que emito este voto es el cambio de doctrina que se infiere de la sentencia. Creo que se modifica el canon de enjuiciamiento que, para supuestos similares, derivaba de las ya mencionadas SSTC 46/2018, 47/2018 y 96/2019, en relación con el deber excepcional de la mesa, obligada a inadmitir una iniciativa en los casos de incumplimiento manifiesto de lo resuelto por este Tribunal, por existir una expresa decisión de la que derive esa consecuencia de inadmisión.

La doctrina que hubiera debido aplicarse, derivada de las tres sentencias citadas, parte de la constatación de que el deber de inadmisión requiere, en un contexto en el que se

pretende dar aplicación a una actuación anterior ya declarada inconstitucional, dos elementos adicionales: a) que la decisión de admitirla a trámite conlleve incumplir un mandato del Tribunal, y b) que la mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal, en cuanto existe una resolución que expresamente le impide darle curso.

En suma, lo que debía decidirse es si, en el momento de su toma de decisión, cabía apreciar por la mesa una eventual concurrencia de la palmaria y manifiesta inconstitucionalidad de la propuesta de resolución entonces presentada, pero sobre la que no gravitaba la obligación antes mencionada o bien, por el contrario, determinar si la mesa, al tiempo de tomar una decisión, tenía ya ante sí, no sólo la constatación de su manifiesta inconstitucionalidad, sino también una decisión del tribunal de la que se derivaba la obligación de la mesa de impedir o paralizar la iniciativa presentada.

El cambio relevante que la sentencia asume en el fundamento jurídico 7, respecto a la doctrina anterior que dice aplicar, es que, a diferencia de los casos de las SSTC 46/2018 y 47/2018, estima que el mandato del que deriva la obligación de la mesa es posible deducirlo de “los efectos generales de la STC 259/2015, y el alcance de la doctrina que esta sentencia contiene”. Algo que ya había venido a anunciar cuando previamente alude a “la voluntad implícita, y fácilmente deducible del texto de la Moción, de ignorar el contenido de la STC 259/2015”, a la que sigue, poco después, una previa referencia a que “Entenderlo de otro modo sería asumir que el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal es relativo, y no aplica a la doctrina que se deriva de sus pronunciamientos”.

Creo que de la doctrina anterior se deriva que no es condición suficiente apreciar que la iniciativa parlamentaria buscaba dar efectividad y aplicación a una resolución ya declarada inconstitucional y nula, sino que, además, era preciso tanto el incumplimiento de previas decisiones del Tribunal de las que se derivaba el deber de la mesa de impedir o paralizarla, como que la mesa fuera consciente de la existencia de ese deber. Por el contrario, la ratio decidendi de la Sentencia considera que es suficiente con que el mandato pueda inferirse del contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional, pues deduce dicha obligación de los pronunciamientos de la STC 259/2015 que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015, “sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”.

Son, entonces, lo que la sentencia denomina “los efectos generales de la STC 259/2015, y el alcance de la doctrina que esta sentencia contiene”, lo que configura el mandato dirigido a la mesa y que esta habría incumplido al admitir y tramitar el mencionado apartado 1 de la Moción 5/XII. Es decir, el deber de acatar lo resuelto por este Tribunal, fundamento de la obligación de inadmisión, exigía la identificación de una o varias decisiones del Tribunal, en las que se sentaba el mandato a la mesa de no tramitar iniciativas contrarias a ellas. Sin embargo, ahora se hace derivar esa obligación, no de un mandato específico, sino del razonamiento del tribunal y de los efectos generales de sus sentencias. No otra cosa cabe deducir de las afirmaciones con las que se cierra el razonamiento, según las cuales el amparo se otorga porque “la Mesa ha faltado a su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal”, de lo que se sigue que “la Mesa del Parlament ha tramitado la Moción a sabiendas de que existe una resolución previa de este Tribunal que le impide darle curso, por tratarse de una mera reiteración de la Resolución 1/XI, que ya ha sido anulada. En consecuencia, la decisión de la Mesa de la Cámara constituiría un manifiesto incumplimiento de su deber de respetar lo resuelto por este Tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) en la STC 259/2015”.

### 3. No puedo compartir esta ampliación del canon por dos razones.

En primer lugar porque, en mi criterio, no era necesario, como inmediatamente explicaré, y, en segundo lugar como también expondré, por sus implicaciones para el futuro.

Respecto a lo primero. La estimación del recurso no hacía preciso forzar ni modificar el canon existente, pues, en mi opinión, esa estimación se podía fundamentar en el incumplimiento de una previa prohibición del Tribunal, con la consiguiente vulneración del *ius in officium* de los diputados recurrentes, tal como se argumenta a continuación.

El apartado que ha dado lugar al recurso de amparo afirma literalmente que “reitera los objetivos contenidos en la Resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015”. Como ya se ha dicho, la STC 259/2015 declaró inconstitucional y nula dicha resolución, declaración de inconstitucionalidad y nulidad que no vino acompañada de ninguna advertencia expresa respecto de la conducta a seguir en el futuro por la mesa. No obstante, esas advertencias expresas sí se encuentran en decisiones posteriores del Tribunal, advertencias de las que era consciente la mesa, tal como recoge profusamente la sentencia, al referirse a los debates mantenidos en su seno y a la postura expresada por el Secretario General del Parlamento de Cataluña.

En lo que ahora interesa, el ATC 24/2017, de 14 de febrero, estimó el tercer incidente de ejecución de la STC 259/2015, referido a otra resolución parlamentaria, y en el fallo se acordó “Notificar personalmente el presente Auto a la Presidenta del Parlamento de Cataluña, a los demás miembros de la Mesa del Parlamento y al Secretario General del Parlamento, así como al Presidente y demás miembros del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña, con la advertencia de abstenerse de realizar cualesquiera actuaciones tendentes a dar cumplimiento a la resolución 306/XI en los apartados anulados y de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente suponga ignorar o eludir la nulidad de esos apartados de dicha resolución, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de incumplimiento de lo ordenado por este Tribunal”.

Con respecto a la resolución 306/XI, objeto del ATC 24/2017, el Tribunal estima que “se trata de una manifestación acabada de la voluntad del Parlamento de Cataluña de proseguir el proceso secesionista, que ha sido adoptada por la Cámara desatendiendo los pronunciamientos y mandatos contenidos en la STC 259/2015” y que “se refiere a un objeto específico, cual es el llamado proceso constituyente en Cataluña, en términos susceptibles, prima facie, de ser puestos en relación con los fines de la resolución parlamentaria enjuiciada en la STC 259/2015”. Se trata de una resolución, según el ATC 24/2017, que se dicta “en desarrollo de la anulada resolución 1/XI y precisamente para cumplir sus objetivos”, es decir, la puesta en marcha de un proceso constituyente dirigido a la creación de un estado catalán independiente en forma de república.

En suma, entiendo que la argumentación de la sentencia hubiera tenido que establecer una relación más directa con pronunciamientos previos del Tribunal, como el mencionado ATC 24/2017, del que se derivaba el inequívoco deber de la mesa de abstenerse de tramitar esta iniciativa, en cuanto conllevaba incumplir lo decidido por el Tribunal en la STC 259/2015.

Conclusión a la que hubiera podido llegarse sin forzar una doctrina que ha de aplicarse con las máximas cautelas para no ampliar indebidamente el contenido del deber que, en lo que implica de impedir el debate de determinadas iniciativas parlamentarias, debe ser interpretado restrictivamente.

4. En segundo lugar y siquiera brevemente, me referiré a las implicaciones que, a mi entender, tiene la modificación de la doctrina constitucional que deriva de la sentencia aprobada.

Me resulta paradójico el énfasis que pone la sentencia en la protección de la minoría parlamentaria para que luego, con el canon que usa, se permita que esa protección que dice otorgar se reduzca hasta la inexistencia. La razón es que el nuevo canon permite o, incluso, obliga a que se haga un análisis material de constitucionalidad de determinadas iniciativas parlamentarias, partiendo para ello de los razonamientos de una sentencia del Tribunal. Es evidente que se amplía desmesuradamente el campo de actuación de la mesa y se da, en su caso, a la mayoría coyuntural que la integre un importante instrumento para el control de dichas iniciativas. Reitero que, ahora, la obligación o deber que pesa sobre la mesa va a descansar, parafraseando la sentencia, en la apreciación por ese órgano de los efectos generales de una resolución de este Tribunal y de la doctrina que contiene, en su proyección a la decisión de admitir o no una determinada iniciativa.

No es tarea de la mesa asumir un control de constitucionalidad previo de las propuestas que se presentan ante ella, pudiendo rechazar aquellas que se estimen contrarias a la doctrina constitucional. Cuestión distinta es que se den los supuestos excepcionales ya mencionados. Para este Tribunal, una cosa es la inconstitucionalidad “palmaria y evidente” que en el caso concreto ratificó la STC 136/2018, de 13 de diciembre, y otra, muy distinta, el “incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional”, exigido para entender vulnerado el *ius in officium* de los parlamentarios en los supuestos de admisión de las iniciativas propuestas.

Esta es una distinción clara. Una interpretación distinta, como así parece proponer la sentencia, permitiría atribuir a las mesas de las cámaras funciones materialmente jurisdiccionales, carentes de cualquier cobertura constitucional y totalmente ajenas a la naturaleza y condición de dichos órganos, ya que de la doctrina que sienta parece deducirse que es obligado un control material con carácter general por parte de la mesa, para contrastarlo con la argumentación de decisiones anteriores del Tribunal.

Y en este sentido emito mi voto particular concurrente.

Madrid, a 16 de octubre de 2019.