

A constitucionalidade do novo sistema de execución das resolucións do Tribunal Constitucional segundo as SSTC 185/2016, do 3 de novembro, e 215/2016, do 15 de decembro

La constitucionalidad del nuevo sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional según las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre

Constitutionality of the new system on the enforcement of Constitutional Court judgments following the Constitutional Court Sentences 185/2016, of 3 November, and 215/2016, of 15 December

FRANCISCO MANUEL GARCÍA COSTA

Profesor contratado doutor de Dereito Constitucional
Universidade de Murcia (España)
fmgarcia@um.es

Recibido: 20/05/2017 | Aceptado: 30/05/2017

Resumo: Neste traballo analízanse a STC 185/2016, do 3 de novembro, e a STC 215/2016, do 15 de decembro, que avalan a constitucionalidade da regulación dos poderes de execución do Tribunal Constitucional introducida pola Lei orgánica 15/2015, do 16 de outubro, de reforma da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, para a execución das resolucións do Tribunal Constitucional como garantía do Estado de dereito. Tras examinar o contido e a circunstancia da elaboración desta lei, presidida polo denominado "*procés constituent a Catalunya*", concluímos que a finalidade do novo sistema de execución de resolucións é incorporar o alto tribunal á defensa extraordinaria da Constitución e do Estado. Desde esta consideración xeral, estúdase criticamente a doutrina sentada nas anteditas SSTC en relación coa execución das súas resolucións por parte do Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Constitución, Tribunal Constitucional, poderes de execución, defensa extraordinaria da Constitución.

Resumen: En este trabajo se analizan la STC 185/2016, de 3 de noviembre, y la STC 215/2016, de 15 de diciembre, que avalan la constitucionalidad de la regulación de los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional introducida por la Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho. Tras examinar el contenido y la circunstancia de la



elaboración de esta ley, presidida por el denominado “*procés constituent a Catalunya*”, concluimos que la finalidad del nuevo sistema de ejecución de resoluciones es incorporar al alto tribunal a la defensa extraordinaria de la Constitución y del Estado. Desde esta consideración general se estudia críticamente la doctrina sentada en las antedichas SSTC en relación con la ejecución de sus resoluciones por parte del Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Constitución, Tribunal Constitucional, poderes de ejecución, defensa extraordinaria de la Constitución.

Abstract: In this paper we analyze Constitutional Court judgments STC 185/2016, of 3 November, and STC 215/2016, of 15 December, which guarantee the constitutionality of the regulation of the enforcement powers of the Constitutional Court introduced by Organic Law 15/2015, of 16 October, reforming Organic Law 2/1979, of 3 October. After examining the contents of this law and the circumstances of its preparation, under the so-called “*procés constituent a Catalunya*” [Catalunya constituent process], we conclude that the purpose of the new system for enforcing judgments is to incorporate the High Court in the extraordinary defence of the Constitution and the State. From this general consideration, the doctrine set forth in the aforementioned Constitutional Court Sentences regarding enforcement of the Constitutional Court resolutions is critically examined.

Key words: Constitution, Constitutional Court, enforcement powers, extraordinary defence of the Constitution.

Sumario: 1 Introducción. 2 Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, para a execución das resolucións do Tribunal Constitucional como garantía do Estado de dereito. 2.1 A circunstancia da promulgación da lei. 2.1.1 Unha precisión metodolóxica. 2.1.2 Tribunal Constitucional e defensa extraordinaria da Constitución. 2.2 O contido da lei. 2.2.1 As medidas non impugnadas nos recursos de inconstitucionalidade resoltos polas SSTC 185/2016 e 215/2016. 2.2.1.1 A recepción explícita da función do Tribunal Constitucional de facer executar as súas decisións (artigos 92.1, 87.1 e 87.2 da LOTC). 2.2.1.2 A nova regulación do auxilio ao Tribunal Constitucional (artigo 92.2 da LOTC). 2.2.1.3 A supletoriedade da Lei da xurisdición contencioso-administrativa (artigo 80 da LOTC). 2.2.2 As medidas impugnadas nos recursos de inconstitucionalidade resoltos polas SSTC 185/2016, do 3 de novembro, e 215/2016, do 15 de decembro. 2.2.2.1 As medidas previstas no artigo 92.4 da LOTC. 2.2.2.2 Incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas (artigo 92.5 da LOTC). 2.2.3 A doutrina sobre o incidente de execución: o ATC 141/2016, do 19 de xullo. 3 A constitucionalidade da LORLOTC segundo as SSTC 185/2016, do 3 de novembro, e 215/2016, do 15 de decembro. 3.1 A constitucionalidade da LORLOTC na STC 185/2016, do 3 de novembro. 3.1.1 Extensión e límites do xuízo de constitucionalidade da LOTC e das súas reformas. 3.1.2 Desestimación dos motivos de inconstitucionalidade de orde procedemental. 3.1.3 Desestimación dos motivos de inconstitucionalidade de orde substantiva. 3.1.3.1 Desestimación da vulneración do modelo de xustiza constitucional. 3.1.3.2 Desestimación da vulneración do principio de legalidade penal. 3.1.3.3 Desestimación da vulneración dos artigos 2, 143 e 155 da CE. 3.2 A constitucionalidade da LORLOTC na STC 215/2016, do 15 de decembro. 3.2.1 Desestimación dos motivos de inconstitucionalidade de orde procedemental. 3.2.2 Desestimación da inconstitucionalidade dos preceptos impugnados da LOTC. 3.2.2.1 Desestimación da inconstitucionalidade da multa coercitiva do artigo 92.4.a) da LOTC por vulneración do principio de legalidade penal. 3.2.2.2 Desestimación da inconstitucionalidade da execución substitutoria do artigo 92.4.c) da LOTC por vulneración dos artigos 137, 153, 161.1 e 164 da CE. 3.2.2.3 Desestimación da inconstitucionalidade do incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas do artigo 92.5 da LOTC. 4 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

A execución das súas resolucións por parte do Tribunal Constitucional presentouse tradicionalmente como unha cuestión pacífica para a doutrina científica na medida en que parecía claro que unha das consecuencias necesarias da afirmación da supremacía da Constitución era

o pleno recoñecemento da efectividade das sentenzas e demais resolucións do Tribunal Constitucional na súa condición de intérprete supremo e garante último da norma fundamental.

Tal recoñecemento dos poderes de execución do alto tribunal español non só se deducía da mencionada posición institucional deste órgano constitucional, senón que resultaba, así mesmo, das previsións dos artigos 161 e 164 da Constitución española (en diante, CE), así como, en virtude da habilitación contida no artigo 165 da CE, de determinados preceptos da súa lei de desenvolvemento, singularmente do artigo 4 (que faculta o Tribunal Constitucional a “delimitar o ámbito da súa xurisdición e a adoptar cantas medidas sexan necesarias para preservala”) e do artigo 87 (que proclamaba na súa redacción orixinal que “todos os poderes públicos están obrigados ao cumprimento do que o Tribunal Constitucional resolva”).

Consecuentemente, o Tribunal Constitucional español presenta un innegable carácter xurisdiccional e veu dispoñendo de poderes de execución das súas resolucións, tanto pola súa primacía institucional como pola súa atribución, polo menos implícita, por parte da Constitución, na liña do Tribunal Constitucional alemán e do Tribunal Constitucional austríaco, e a diferenza do Tribunal Constitucional italiano¹. Nese entendemento, existía práctica unanimidade doutrinal na especificación de que, en palabras de Huelin Martínez de Velasco, “o dereito á execución das sentenzas firmes nos seus propios termos e o respecto a esa firmeza e á intanxibilidade das situacións xurídicas nelas declaradas predícase non só das resolucións ditadas polos órganos xudiciais, senón tamén das propias sentenzas do Tribunal Constitucional”². Iso determinou, pois, que a cuestión dos poderes de execución do Tribunal Constitucional viñese recibindo escaso tratamento por parte da doutrina científica española³, a diferenza do que viña sucedendo coa sentenza constitucional, obxecto de estudo en numerosas publicacións⁴.

Non obstante, a promulgación da Lei orgánica 15/2015, do 16 de outubro, de reforma da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, para a execución das resolucións do Tribunal Constitucional como garantía do Estado de dereito (en diante, LORLOTC) espertou, nun primeiro momento, o interese doutrinal sobre esta problemática coa publicación de varios e interesantes estudos ao respecto⁵ e, posteriormente, a propia lei foi obxecto de pronunciamento por parte do propio intérprete supremo en dúas sentenzas: a STC 185/2016, do 3 de novembro, que resolve o recurso de inconstitucionalidade n. 229/2016, promovido polo Goberno Vasco contra a LORLOTC, así como contra o artigo único apartado tres desta na redacción dada ás letras b) e c) do apartado 4 e ao apartado 5 do artigo 92 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional (en diante, LOTC); e, pola súa parte, a STC 215/2016, do 15 de decembro, que resolve o recurso de inconstitucionalidade n. 7466/2015, promovido polo Goberno da Generalitat de Cataluña contra a LORLOTC, así como contra o seu artigo único.tres, pola redacción dada aos artigos 92.4.a), b) e último inciso do c), e 5 da LOTC.

Nestas liñas examinaremos, en primeiro lugar, a LORLOTC. Non só analizaremos o seu contido, senón tamén a circunstancia da súa aprobación, o que nos conducirá a realizar unha serie de reflexións, en clave de teoría xeral, sobre a conveniencia de que, a través desta nova regulación dos poderes de execución que introduce a LORLOTC, o alto tribunal se encargue da defensa extraordinaria da Constitución. En segundo lugar, analizaremos as dúas sentenzas do Tribunal Constitucional (STC 185/2016, do 3 de novembro, e STC 215/2016, do 15 de decembro) que avalan a constitucionalidade da LORLOTC.

2 A LEI ORGÁNICA 2/1979, DO 3 DE OUTUBRO, DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, PARA A EXECUCIÓN DAS RESOLUCIÓNS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DO ESTADO DE DEREITO

2.1 A circunstancia da promulgación da Lei

2.1.1 Unha precisión metodolóxica

Comezaba o profesor Garrorena o seu traballo sobre a sentenza constitucional advertindo da insuficiencia de acometer o exame deste obxecto de estudo a partir dun dos parciais puntos de vista cos que habitualmente se viñera analizando; así, sostíña que os procesulistas esgotaban esta temática na análise da condición de “acto procesual” da sentenza constitucional mentres que os cultivadores da hermenéutica xurídica a esgotaban na súa condición de “actividade dirixida á interpretación e integración creadora do dereito”, e os constitucionalistas, pola súa banda, esgotábanas na condición de “decisión política” da sentenza constitucional; na súa “dimensión política, politolóxica”, que é a esencia –a auténtica améndoa– do tema”. Os tres enfoques anteditos debían ser, en todo caso, integrados e superados, sen prexuízo de que o profesor Garrorena, ante as dificultades de alcanzar unha perspectiva omnicompreensiva destes, optase no seu traballo “por unha desas dimensións, intentando despois que quede constantemente transcendida –transformada na súa entidade e elevada na súa condición– polos datos provenientes das outras dúas perspectivas”⁶.

Seguindo a metodoloxía do profesor Garrorena, imos analizar as disposicións da LORLOTC a partir da súa dimensión política para, posteriormente, transcendela cos datos das outras dúas perspectivas. Deste xeito, non só non renunciamos ao enfoque político na análise da lei en exame –tradicionalmente preterido–, senón que, moi ao contrario, pretendemos revalorizalo. Trátase, en todo caso, dunha formulación lexítima á que non debería renunciar a doutrina científica constitucionalista, á cal lle corresponde perfectamente pronunciarse sobre hipotéticas aplicacións da LORLOTC, sen prexuízo de que tampouco pode abandonar a análise abstracta da lei en estudo.

Como vimos de afirmar anteriormente, antes da entrada en vigor da LORLOTC, existía consenso na afirmación do carácter xurisdiccional do Tribunal Constitucional, así como de que este órgano dispuña de poderes de execución propios desta condición súa. Esta realidade foi totalmente confirmada polo lexislador orgánico no preámbulo da propia LORLOTC ao afirmar, con carácter xeral, que “a nosa Constitución lle encomenda ao Tribunal Constitucional a función de ser o seu intérprete supremo e garante mediante o exercicio da súa función xurisdiccional”, así como ao recordar, agora con carácter máis inmediato, que “a actual regulación do Tribunal Constitucional contén os principios xerais” para garantir a efectividade das súas resolucións”. Malia iso, tales principios xerais, continúa o lexislador orgánico, deben ser considerados, en todo caso, como insuficientes e, conseguintemente, débese estimar como preciso e imprescindible “desenvolver os instrumentos necesarios para que a garantía de efectividade sexa real” ante “a necesidade de adaptarse ás novas situacións que pretenden evitar ou sortear tal efectividade”⁷.

Á luz destas disposicións preambulares, só cabe entender a nova regulación dos poderes de execución do tribunal que realiza a LORLOTC desde unha análise política desta e, conseguintemente, a partir da necesidade de neutralizar esas “novas situacións que pretenden evitar ou sortear tal efectividade”, de forma que podemos afirmar, seguindo neste punto a Almeida

Cerreda, que “o obxectivo perseguido, en realidade, coa promulgación da LORLOTC non é primariamente de natureza abstracta –a mellora da regulación procesual da execución do máximo intérprete da Constitución–, senón de carácter concreto”⁸. E este carácter concreto está directamente relacionado coa situación político-constitucional que atravesaba España desde 2010 e, concretamente, coa vontade das autoridades da Generalitat de Cataluña de lograr a secesión de Cataluña –e a conseguinte desaparición de España por secesión de parte do seu territorio– contravindo as disposicións constitucionais⁹.

Por se algunha dúbida houbera sobre o carácter concreto da LORLOTC, debemos reproducir nesta sede a comparecencia parlamentaria conxunta do voceiro do Grupo Parlamentario Popular no Congreso dos Deputados, Sr. Hernando, e a do presidente do Partido Popular en Cataluña, Sr. García Albiol, na que sinalaban que coa presentación da proposición de Lei de reforma da Lei orgánica do Tribunal Constitucional “se acabou a broma” (*sic*)¹⁰. Son, pois, estes acontecementos relacionados coa independencia de Cataluña os que constitúen o pano de fondo en que se produce a introdución do novo sistema de execución das resolucións do Tribunal Constitucional español.

Pero sería inxenuo soste –tamén desde a perspectiva “política” que adoptamos– que estes acontecementos pretenden unicamente “evitar ou sortear a efectividade das resolucións do Tribunal Constitucional ou cuestionar a súa supremacía como intérprete supremo da Constitución, cando ao que están orientados é, sen ningún xénero de dúbidas, a destruír a orde constitucional mesma. Non se ataca, pois, nin a efectividade das resolucións do alto tribunal nin a súa lexitimidade como poder sobre os demais poderes coa capacidade de declarar a nulidade do dereito inconstitucional, senón a propia vixencia do réxime político da Constitución española do 27 de decembro de 1978.

Conseguentemente, a finalidade da nova regulación dos poderes de execución do Tribunal Constitucional non é outra que a de incorporar este órgano á defensa extraordinaria do Estado e da Constitución. Iso, por outra parte, desterra calquera consideración que calquera analista non previsto da realidade xurídico-política española podería ter realizado a partir da interpretación do propio título da LORLOTC (“para a execución das resolucións do Tribunal Constitucional como garantía do Estado de dereito”) do que podería deducirse que esta lei foi aprobada porque, con anterioridade, o Tribunal Constitucional non posuía carácter xurisdiccional e as súas resolucións eran descoñecidas polos seus destinatarios debido ao defectuoso deseño dos poderes de execución do alto tribunal español.

Asumida esta perspectiva política na análise da LORLOTC, a continuación realizaremos unha serie de consideracións acerca do significado e da oportunidade da nova regulación dos poderes de execución do Tribunal Constitucional entendida como habilitación a este para intervir na defensa extraordinaria do Estado e da Constitución.

2.1.2 Tribunal Constitucional e defensa extraordinaria da Constitución

A efectividade das resolucións do Tribunal Constitucional redúcese, en esencia, a que todos os poderes públicos e os particulares se sometan voluntariamente á orde constitucional, asumíndoa lealmente. Por este motivo, a regulación orixinal do artigo 87 da LOTC reducía o problema da execución das resolucións do TC á mera proclamación da obriga de todos os poderes públicos de cumprir o que o Tribunal Constitucional resolvese.

Os novos poderes de execución de que dispón o alto tribunal desde a entrada en vigor da LORLOTC débense entender –desde esa perspectiva “política” que acollemos neste estudo– como mecanismos de ningún xeito dirixidos a especificar, desenvolver e concretar os “principios xerais para garantir a efectividade das resolucións do Tribunal Constitucional” no ámbito dun axeitado funcionamento dos poderes do Estado presidido polo principio de lealdade constitucional. Moi ao contrario, dada a gravidade das “novas situacións que pretenden evitar ou sortear tal efectividade”, os poderes de execución do Tribunal Constitucional deben ser considerados como un conxunto de ferramentas orientadas a operar como medidas extraordinarias de defensa constitucional ao pretender previr a eventual secesión de parte do territorio nacional. Por conseguinte, a atribución dos novos poderes de execución do Tribunal Constitucional non trata de asegurar a efectividade das súas resolucións, como se se tratase dun órgano xurisdiccional calquera, senón evitar un proceso aberto de secesión que cuestiona os fundamentos da propia Constitución, operando así como un novo instrumento, non previsto expresamente pola norma fundamental, de defensa extraordinaria da Constitución. Con esta nova regulación dos poderes de execución, polo menos na nosa opinión, prodúcese un cambio cualitativo na posición do alto tribunal, consistente en reforzar a condición do alto tribunal como defensor da Constitución, agora non só como mero defensor ordinario da legalidade constitucional, senón tamén como defensor extraordinario desta.

Sentado o debate nestes termos, cabe formularse a cuestión central de se pode o Tribunal Constitucional converterse nun instrumento da defensa extraordinaria da Constitución.

Recordemos que a defensa extraordinaria da orde constitucional aparece regulada pola Constitución nos artigos 116 (estados de alarma, excepción e sitio)¹¹, así como no artigo 155 (adopción das medidas necesarias para obrigar as comunidades autónomas ao cumprimento forzoso das obrigas que a Constitución ou outras leis lle imponían ou para a protección do interese xeral de España), habilitando a Constitución o Goberno e as cámaras parlamentarias a adoptar as medidas oportunas nos supostos de feito alí considerados. O Tribunal Constitucional, por definición, ten encomendadas funcións de defensa ordinaria da Constitución, é dicir, nos supostos en que non existe un cuestionamento da súa lexitimidade, nin moito menos da propia orde constitucional. Iso é así porque a función dos tribunais constitucionais, como ben é sabido, é defender mediante técnicas xurídicas a vixencia da Constitución, e estas só teñen razón de ser cando previamente se aceptou a orde constitucional en que opera o Tribunal Constitucional.

Cando nos atopamos coa decidida vontade de quebrantar a orde constitucional, tal como sucede na España actual, a efectividade das resolucións do Tribunal Constitucional non depende dos poderes de execución do intérprete supremo da Constitución, senón, en primeira instancia, dos órganos que teñen atribuída a defensa extraordinaria do Estado e, en última instancia, da capacidade dos diferentes actores políticos de lograr que a vontade de quebrantar a norma fundamental desapareza, todo iso sen prexuízo de que, se tal vontade existe, iso se deba en moi boa medida a que a propia Constitución fracasou na súa función primaria e principal de asegurar a unidade política da comunidade.

Por todo iso, consideramos que incorporar o Tribunal Constitucional ao ámbito da defensa extraordinaria do Estado é cuestionable na medida en que non só supón a alteración do equilibrio de poderes, senón unha mutación da propia función do Tribunal, que non é a de exercer poderes de execución para coadjuvar na tarefa de defensa extraordinaria da Constitución, a cal

Ile corresponde, en todo caso, ao Goberno da nación e ás Cortes Xerais en aplicación dos artigos 116 e 155 da norma fundamental.

Conseguentemente, a LORLOTC opera un desprazamento da titularidade da defensa extraordinaria da Constitución ao alto tribunal que responde, en esencia, á vontade do Goberno da nación de incorporar este órgano a ela mediante os seus novos poderes. Esta vontade pode deducirse –segundo a perspectiva “política” de análise da LORLOTC que asumimos neste traballo– da análise do (i) momento político en que se tramitou esta lei, así como do (ii) procedemento seguido nas Cortes Xerais para a súa aprobación.

(i) Con respecto á primeira cuestión, resulta salientable que a LORLOTC se tivese aprobado, precisamente, ao final da décima lexislatura e ante a inminencia da celebración de eleccións a Cortes Xerais de resultado incerto, como a realidade demostrou posteriormente. Neste sentido, é sintomático, evidentemente, o propio preámbulo da LORLOTC, en que se fai referencia de xeito indisimulado ao momento político en que se aproba a lei ao lembrar que o Tribunal Constitucional Ile poderá “encomendar ao Goberno da nación, mesmo en funcións, a execución substitutoria”.

A elección deste momento político determinou que se sostivese que “este feito prexudicou gravemente a imaxe de neutralidade do máximo intérprete da Constitución, ao permitir que, de forma interesada, algúns grupos alenten as sospeitas de que a variación da súa norma reitora tan só serviu para colocar o Tribunal Constitucional directamente ao servizo de determinadas posicións políticas”¹². Trátase dunha crítica acertada porque debemos recordar, na liña co indicado anteriormente, que o fundamento da lexitimidade da xurisdición constitucional se atopa –dada a súa natureza de órgano cuxas decisións presentan incuestionables consecuencias políticas– na imparcialidade, no prestixio e na autoridade do intérprete supremo da Constitución.

Polo tanto, tería sido conveniente ter desterrado calquera dúbida sobre a oportunidade política da aprobación desta lei e da súa eventual utilización no xogo partidista. Sen descoñecer de ningún xeito a gravidade dos acontecementos que serven de pano de fondo á LORLOTC, tería sido desexable que, polo menos, o momento da súa aprobación tivese sido calquera outro afastado da inminencia da convocatoria de eleccións ás Cortes Xerais. Ao respecto debemos lembrar que, dada a maioría absoluta que sustentaba o complexo Goberno-Administración en toda a décima lexislatura, unha lei como a LORLOTC debería ser tramitada no ecuador desta.

(ii) A segunda das circunstancias das que se pode deducir a vontade do Goberno e da maioría parlamentaria que o sustentaba de Ile atribuír ao alto tribunal funcións propias da defensa extraordinaria do Estado entronca con dous aspectos do procedemento seguido nas Cortes Xerais para a súa aprobación: o exercicio da iniciativa lexislativa polo Grupo Parlamentario Popular e a posterior tramitación da LORLOTC mediante o procedemento de lectura única no Congreso dos Deputados e a declaración de urxencia tanto nesta Cámara como no Senado. Todo iso determinou que esta fose aprobada polas Cortes Xerais nun prazo de 30 días desde a súa presentación.

Recordemos ao respecto que foi o Grupo Parlamentario Popular no Congreso dos Deputados o que exerceu a iniciativa lexislativa ao presentar a proposición da lei en exame con data do 4 de setembro de 2015, a cal foi tomada en consideración polo Pleno da Cámara o 16 de setembro, acordándose a súa tramitación urxente polo procedemento de lectura única en aplicación das previsións dos artigos 93, 126.5 e 150 do Regulamento do Congreso dos Deputados (en diante, RC). Tras a súa tramitación no Congreso, en que se rexeitaron tanto as emendas á

totalidade como todas as emendas ao articulado, agás a número 30 de modificación presentada polo Grupo Parlamentario Popular¹³, comezou a súa tramitación ante o Senado o 2 de outubro de 2015. Nesta Cámara non se acordou a tramitación da proposta polo procedemento de lectura única, a diferenza do acontecido no Congreso, aínda que se acordou a súa tramitación polo procedemento de urxencia en aplicación do disposto nos artigos 133 a 136 do Regulamento do Senado (en diante, RS). Tras ser analizada no seo da Comisión Constitucional, o Pleno do Senado aprobou a LORLOTC con data do 15 de outubro de 2015¹⁴.

Como pode observarse con claridade do proceso de tramitación da lei en exame, a iniciación da tramitación da LORLOTC non se articulou a través dun proxecto de lei, senón mediante unha proposición de lei depositada polo Grupo Parlamentario Popular, eludindo así ter que solicitar informes do Consello de Estado, do Consello Xeral do Poder Xudicial e do Consello Fiscal que terían permitido que a formación da vontade parlamentaria se tivese realizado con maior fundamento.

Pola súa banda, a LORLOTC tramitouse seguindo o procedemento de lectura única no Congreso dos Deputados, reducíndose, así mesmo, os seus prazos á metade como consecuencia da declaración de urxencia, o que determinou unha falta de consenso entre os grupos parlamentarios non só en canto ao resultado final da votación¹⁵, senón con relación ao propio procedemento parlamentario utilizado. Sobre este particular volveremos fundamentalmente no punto 3.1.2 deste traballo, ao analizar as SSTC 185/2016 e 215/2016, dado que esta falta de consenso, así como a suposta vulneración do artigo 150 RC ao non concorrer os requisitos establecidos neste para a utilización do procedemento de lectura única, operaron como motivo de impugnación da LORLOTC nos recursos de inconstitucionalidade n. 229/2016 e n. 7466/2015.

Na nosa opinión, unha modificación do estatuto xurídico do Tribunal Constitucional, consista tanto na mera especificación dos principios xerais que garanten a efectividade das súas resolucións –tal como sostén o preámbulo da LORLOTC–, como en dotala de mecanismos para a defensa extraordinaria da orde constitucional –como sostemos aquí–, debería terse realizado co apoio maioritario dos distintos grupos parlamentarios, o que tería implicado que a LORLOTC se aprobase noutro momento político máis oportuno e sen a utilización de tácticas parlamentarias que denotan, en última instancia, unha confianza limitada por parte dos promotores da LORLOTC nesta.

Podemos concluír afirmando que a nova regulación dos poderes de execución ao alto tribunal, dirixida a contribuír á defensa extraordinaria do Estado, resulta totalmente cuestionable, tanto pola eficacia destes nun contexto de conflito político en que se ataca a unidade nacional, como pola perda de *auctoritas* do Tribunal Constitucional, fundamental para que os demais órganos do Estado cumpran as decisións deste. A execución das decisións do Tribunal Constitucional, cando esta se ha de levar a cabo nun contexto de quebrantamento constitucional, non poden ser encomendadas ao alto tribunal, senón ás autoridades que teñen confiada a defensa extraordinaria do Estado: Goberno e Cortes Xerais. Iso non significa de ningún xeito que o Tribunal Constitucional non teña que seguir cumprindo a súa función primeira e principal de garantir a supremacía da Constitución, senón que tal función ten que desenvólvela no seu ámbito propio, o da defensa ordinaria do Estado, confiando a defensa extraordinaria do Estado aos órganos constitucionalmente habilitados para iso. Moi posiblemente esta crítica a teñan asumido implicitamente os promotores da LORLOTC, como denota a elección do momento político en que esta se aproba, así como a dos mecanismos parlamentarios para a súa tramitación

(presentación de proposición de lei do Grupo Parlamentario Popular no Congreso dos Deputados en lugar de proxecto de lei do Goberno; procedemento de lectura única con declaración de urxencia en lugar do procedemento ordinario).

2.2 O contido da lei

Unha vez analizada a circunstancia da lei e, conseguintemente, interpretado o seu sentido e o seu significado, pasamos a estudar en concreto a nova regulación dos poderes de execución atribuídos ao Tribunal Constitucional. A súa exposición realizámola en función de se estes foron impugnados nos recursos de inconstitucionalidade que presentaron o Goberno Vasco e o Goberno da Generalitat de Cataluña e que resolveron, respectivamente, a STC 185/2016, do 3 de novembro, e a STC 215/2016, do 15 de decembro. Acollemos este criterio de clasificación non só porque resulta operativo para a posterior análise que realizaremos das dúas sentenzas mencionadas, senón porque esta, por outra parte, incorpora outro criterio acerca do contido das novas medidas en materia de execución do TC: aquelas que non foron impugnadas son todas aquelas que non supoñen novidade substancial con respecto á regulación anterior da LOTC ao limitarse a explicitar os principios xerais en materia de execución xa existentes, mentres que as que si o foron si supoñen unha novidade substancial ao atribuírlle expresamente ao alto tribunal poderes de execución con respecto aos cales non cabe deducir unanimemente que sexan respectuosos coa orde constitucional. Malia iso, este criterio xeral de clasificación presenta dúas excepcións: non se impugna a novidade –de alcance– que supón a substitución da Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuízamento civil (en diante, LAC) pola Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (en diante, LXCA) como lei supletoria en materia de execución das resolucións do tribunal; e, pola contra, impúgnase a nova regulación das multas coercitivas do artigo 92.4.a) LOTC, a pesar de que esta medida viña prevista na anterior redacción da LOTC.

2.2.1 As medidas non impugnadas nos recursos de inconstitucionalidade resoltos polas SSTC 185/2016 e 215/2016

2.2.1.1 A recepción explícita da función do Tribunal Constitucional de facer executar as súas decisións (artigos 92.1, 87.1 e 87.2 da LOTC)

Seguindo unha análise lóxica das medidas introducidas pola LORLOT, debemos destacar, en primeiro lugar, aquelas que están encamiñadas a explicitar de xeito inequívoco a función do alto tribunal de facer executar as súas decisións: (i) os incisos que se engaden ao artigo 92.1 da LOTC, así como (ii) os novos incisos finais dos números 1 e 2 do artigo 87 da Lei reguladora do alto tribunal.

(i) Segundo o reformado artigo 92.1, o Tribunal Constitucional, designado así *eo nomine* a diferenza do que acontecía coa regulación anterior, non só poderá dispor na sentenza, ou na resolución, ou en actos posteriores, quen debe executalas e, se é o caso, resolver as incidencias de execución”, senón que, ademais, “velará polo cumprimento efectivo das súas resolucións” e “poderá dispor na sentenza, ou na resolución, ou en actos posteriores [...] as medidas de execución necesarias”.

Non podemos máis que concluír que o reformado artigo 92.1 non engade, en rigor, nada substancialmente novidoso á regulación xa en vigor da LOTC na medida en que o Tribunal Constitucional asumía competencias de execución das súas resolucións naqueles procesos que, pola súa natureza, o permitían.

Deixando a un lado as sentenzas ditadas nos procesos de declaración de inconstitucionalidade, así como as sentenzas sobre a constitucionalidade dos tratados internacionais, cuxos efectos pertencen ao ámbito da aplicación da lei recorrida, as sentenzas resolutorias dos conflitos de competencias, así como as ditadas en procesos de amparo, viñan sendo executadas sen problema ningún polo propio Tribunal¹⁶. Recordemos, ao respecto, que a STC 65/1984, do 23 de maio, declarou o principio xeral de que o alto tribunal tiña encomendada a función de executar as súas resolucións nos seguintes termos: “En canto ás consecuencias derivadas da dita anulación, cómpre ter en conta que, de acordo co artigo 66 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional (LOTC), este tribunal pode dispor o que estimar procedente respecto das situacións de feito ou de dereito creadas ao abeiro da disposición, resolución ou acto anulados”. Coherentemente con esta formulación, e en sede de conflitos positivos de competencia, o Auto do Tribunal Constitucional 854/1986 controlou a execución da STC 94/1985, do 29 de xullo, que resolveu o conflito positivo de competencia n. 22/1982, que declaraba a nulidade do acordo do 2 de novembro de 1978 do Consello Xeral do País Vasco, que incorporaba as cadeas como elemento propio do escudo vasco por infracción do artigo 4.2 e da disposición adicional primeira da Constitución.

(ii) Complementan estas previsións do artigo 92 os dous novos incisos introducidos pola LORLOTC nos números 1.º e 2.º do artigo 87, que reforzan a obrigatoriedade das resolucións do Tribunal Constitucional. Polo primeiro, habilítase o Tribunal Constitucional a acordar a notificación persoal das súas resolucións a calquera autoridade ou empregado público que se considere necesario, mentres que polo segundo deles se declara que as sentenzas e resolucións do Tribunal Constitucional terán a consideración de títulos executivos.

O alcance destes novos incisos do artigo 87 debe entenderse limitado a explicitar a función do Tribunal Constitucional de facer executar as súas resolucións, dado que a posibilidade de acordar a notificación persoal das súas resolucións e a condición de título executivo destes son atribucións inherentes á función de facer executar o xulgado.

Tanto a nova redacción do artigo 92 como os incisos finais do artigo 87.1 e do 87.2 non foron obxecto de impugnación en ningún dos recursos de inconstitucionalidade promovidos contra a LORLOTC, e a doutrina científica limitouse tan só a recordar que estes, ao representaren a mera especificación da función propia do Tribunal Constitucional de facer executar o xulgado, unicamente teñen o valor simbólico-lexitimador de facer notorio que o alto tribunal ten atribuída esta función.

2.2.1.2 A nova regulación do auxilio ao Tribunal Constitucional (artigo 92.2 da LOTC)

A LORLOTC engade un novo punto ao artigo 92 para estender a obriga de auxilio ao Tribunal Constitucional na execución das súas sentenzas, de forma que esta afectará a “calquera das administracións e poderes públicos”. Engade este punto que tal auxilio deberá ser prestado “con carácter preferente e urxente”. Conseqüentemente, deberán prestar este auxilio ao Tribunal Constitucional non só os xuíces e tribunais, aos que expresamente se aludía no artigo 87.2

(“Os xulgados e tribunais prestarán con carácter preferente e urxente ao Tribunal Constitucional o auxilio xurisdiccional que este solicite”), senón tamén os novos suxeitos indicados, regulándose unha sorte de “remedo de auxilio e cooperación administrativas”¹⁷.

A constitucionalidade desta nova regulación do auxilio ao Tribunal Constitucional non foi controvertida nos recursos de inconstitucionalidade formulados polo Goberno Vasco e a Generalitat de Cataluña en moi boa medida porque o novo artigo 92.2 LOTC –na liña dos artigos 92.1, 87.1 e 87.2 LOTC– explícita e concreta a obriga de todos os poderes públicos de prestar auxilio ao intérprete supremo da Constitución, obriga que cabe considerar inherente ao mandato do artigo 87 LOTC segundo o cal –recordemos– todos os poderes públicos están obrigados ao cumprimento do que o Tribunal Constitucional resolva.

2.2.1.3 A supletoriedade da Lei da xurisdición contencioso-administrativa (artigo 80 da LOTC)

Outra das novidades introducidas pola LORLOTC que, como as anteriores, non foi impugnada nos recursos resoltos polas SSTC 185/2016 e 215/2016 é a recollida no último parágrafo do artigo 80 da LOTC, consistente en sancionar o carácter supletorio da LXCA en materia de execución das resolucións do alto tribunal, substituindo así a LAC. Malia iso, esta última lei, así como a Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial (en diante, LOPX), seguirán revestindo carácter supletorio “en materia de comparecencia en xuízo, recusación e abstención, publicidade e forma dos actos, comunicacións e actos de auxilio xurisdiccional, día e horas hábiles, cómputo de prazos, deliberación e votación, caducidade, renuncia e desistencia, lingua oficial e policía de estrados”.

A diferenza das reformas que vimos de examinar nos puntos anteriores, que, en esencia, poden ser consideradas como explicitación e concreción “dos principios xerais para garantir a efectividade das resolucións” do Tribunal Constitucional existentes na redacción orixinal da LOTC, esta reforma presenta alcance e calado ao substituír a LAC e a LOPX pola LXCA. A maior parte da doutrina científica saudou favorablemente esta modificación ao entender, por unha parte, que existe unha similitude entre o proceso executivo das resolucións do alto tribunal e o proceso executivo do contencioso-administrativo “en canto ao seu obxecto e aos suxeitos”¹⁸ e ao entender, por outra parte, que a supletoriedade da LXCA pode coadjuvar, grazas á súa complexidade, “a unha menor tensión na aplicación das resolucións do tribunal, que, ao final, pode ser beneficiosa para o conxunto do sistema constitucional”¹⁹.

Por último, cómpre lembrar que o procedemento para a imposición por parte do Tribunal Constitucional de multas en aplicación do previsto no artigo 92.4,

a) (“Imporlles multa coercitiva de tres mil a trinta mil euros ás autoridades, empregados públicos ou particulares que incumpriren as resolucións do tribunal, podendo reiterar a multa ata o cumprimento íntegro do mandado”), é o previsto nos artigos 48.7 e 112 da LXCA.

2.2.2 As medidas impugnadas nos recursos de inconstitucionalidade resoltos polas SSTC 185/2016, do 3 de novembro, e 215/2016, do 15 de decembro

2.2.2.1 As medidas previstas no artigo 92.4 da LOTC

O artigo 92.4 da LOTC regula, tras a reforma introducida pola LORLOTC, o incidente de execución das resolucións do Tribunal Constitucional prevendo que, en caso de advertirse que

unha resolución ditada no exercicio da súa xurisdición puidese estar sendo incumplida, o tribunal, ben de oficio ou ben por instancia dalgunha das partes do proceso en que se ditase, requirirá as institucións, autoridades, empregados públicos ou particulares aos cales lles corresponda levar a cabo o seu cumprimento para que no prazo que se lles fixe informen ao respecto. Unha vez recibido o informe ou transcorrido o prazo fixado –continúa o artigo 92.4–, se o tribunal apreciase o incumplimento total ou parcial da súa resolución, o alto tribunal pode aplicar ata catro medidas en caso de que aprecie o incumplimento total ou parcial da súa resolución: imposición de multa coercitiva (a)); suspensión de funcións (b)); execución substitutoria co auxilio do Goberno da nación (c)); exixencia da correspondente responsabilidade criminal logo da dedución do oportuno testemuño de particulares (d)).

As tres primeiras das medidas enumeradas, as previstas nas letras a), b) e c), foron impugnadas nos recursos de inconstitucionalidade promovidos polo Goberno Vasco (concretamente, as contidas nas letras b) e c)) e polo Goberno da Generalitat de Cataluña (especificamente, as contidas nas letras a) e b) e no último inciso da letra c)).

A primeira destas medidas consiste na posibilidade de lles impor as correspondentes multas coercitivas, por unha contía de tres mil a trinta mil euros, ás autoridades, empregados públicos ou particulares que incumprisen as resolucións do tribunal, con previsión de que o tribunal poida reiterar a multa “ata o cumprimento íntegro do mandado”. Por outra banda, o número 4 do artigo 92 habilita a lei ordinaria para revisar, en todo momento, “os límites da contía destas sancións ou das multas previstas na letra a) do apartado 4 do artigo 92”.

A segunda delas consiste en acordar a suspensión nas súas funcións das autoridades ou empregados públicos da Administración responsable do incumplimento, durante o tempo preciso para asegurar a observancia dos pronunciamentos do tribunal.

A terceira das medidas previstas consiste na execución substitutoria das resolucións ditadas nos procesos constitucionais. Neste caso, o tribunal poderá requirir a colaboración do Goberno da nación co fin de que, nos termos fixados polo tribunal, adopte as medidas necesarias para asegurar o cumprimento das resolucións.

Por último, o artigo 92.4 prevé “deducir o oportuno testemuño de particulares para exixir a responsabilidade penal que puidese corresponder”, sendo esta a única medida non recorrida polos recursos de inconstitucionalidade presentados polo Goberno Vasco e polo Goberno da Generalitat de Cataluña.

2.2.2.2 Incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas (artigo 92.5 da LOTC)

A LORLOTC introduce no número 5 do artigo 92 LOTC un incidente de execución das resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas, o cal foi considerado como unha sorte de procedemento para a adopción de medidas “cautelarísimas” en garantía de providencias provisionais previamente fixadas²⁰.

Recordemos ao respecto que o Tribunal Constitucional debe resolver as impugnacións previstas no artigo 161.2 CE, é dicir, aquelas que presente o Goberno da nación contra as disposicións e resolucións adoptadas polos órganos das comunidades autónomas, cuxa formulación “producirá a suspensión da disposición ou resolución recorrida; pero o tribunal, se é o caso, deberá ratificala ou levantala nun prazo non superior a cinco meses” (artigo 161.2 CE), con-

cretando o artigo 77 da LOTC que “a impugnación regulada neste título, sexa cal for o motivo en que se basee, se formulará e substanciará polo procedemento previsto para substanciar os conflitos positivos de competencia nos artigos sesenta e dous a sesenta e sete desta lei”.

Neste sentido, o novo artigo 92.5 LOTC dispón que, no caso da execución de resolucións que acorden a suspensión de disposicións, actos ou actuacións impugnadas, e sempre que concorran circunstancias de especial transcendencia constitucional, o tribunal poderá, de oficio ou por instancia de parte, adoptar as medidas necesarias para asegurar o seu cumprimento sen, mesmo, oír as partes. Malia iso, este artigo 92.5 prevé que na propia resolución o tribunal fixe unha vista posterior no prazo común de tres días na que participasen as partes, tras o cal o tribunal ditará resolución pola que se levanten, confirmen ou modifiquen as medidas previamente adoptadas.

2.2.3 A doutrina sobre o incidente de execución: o ATC 141/2016, do 19 de xullo

O primeiro acto de aplicación do novo incidente de execución previsto nos artigos 87 e 91 contense no Auto do Pleno 141/2016, do 19 de xullo, que resolve o incoado polo Goberno da nación para a execución da STC 259/2015, do 2 de decembro, ditada no proceso de impugnación de disposicións autonómicas n. 6330-2015, que declarou inconstitucional e nula a resolución I/XI do Parlamento de Cataluña, do 9 de novembro de 2015, sobre o inicio do proceso político en Cataluña como consecuencia dos resultados electorais do 27 de setembro de 2015.

Interesa a representación procesual do Goberno da nación a declaración de nulidade, por contravir o decidido na STC 259/2015 e ao abeiro dos artigos 87.1 e 92 da LOTC, da Resolución 5/XI do Parlamento de Cataluña, do 20 de xaneiro de 2016, de creación de comisións parlamentarias, na medida en que nela se dispón a creación da denominada comisión de estudo do proceso constituínte.

Partindo da xurisprudencia sentada sobre o incidente de execución (AATC 107/2009, do 24 de marzo, FX 2; e 177/2012, do 2 de outubro, FX 2), o tribunal considera que tal contravención existiría en caso de que a Resolución 5/XI contivese “un pronunciamento contrario á STC 259/2015 ou supuxese un intento de menoscabar a eficacia –xurídica ou material– do que se resolveu nesta sentenza”. A continuación realiza o ATC unha análise da Resolución 5/XI, concluíndo que “o tribunal aprecia que os ámbitos asignados á dita comisión parlamentaria pola resolución 5/XI ofrecen un alto grao de semellanza con algún dos elementos integrantes do chamado proceso constituínte na resolución do Parlamento de Cataluña 1/XI, do 9 de novembro de 2015, declarada inconstitucional, pois tales “ámbitos” coinciden substancialmente cos fins que perseguía a resolución 1/XI, declarada inconstitucional e nula pola STC 259/2015”, sendo tales fins “a apertura dun proceso constituínte en Cataluña encamiñado á creación da futura constitución catalá e do estado catalán independente en forma de república”.

Resultan relevantes para o noso estudo, así mesmo, as consideracións que se realizan no FX 7 deste ATC 141/2016 en relación coa determinación por parte do Tribunal Constitucional do alcance da súa estimación do incidente de execución, tendo en conta –segundo afirma o propio Tribunal– que a LOTC perfila con grande amplitude as súas facultades para “resolver as incidencias da execución” (artigo 92.1) e para adoptar “as medidas de execución necesarias para garantir o cumprimento efectivo das súas resolucións” (artigo 92.3). Tal determinación realízaa o alto tribunal “ponderando os distintos valores constitucionais en xogo na tarefa de facer

cumprir as súas resolucións” e conclúe ao respecto que o alcance da estimación do incidente se reduce á declaración de nulidade da comisión parlamentaria en cuestión “evitando con iso que a creación da comisión sobre a que versa o noso axuízamento poida entenderse ou utilizarse so pena de arrostrar as consecuencias que prevé o ordenamento xurídico, como un intento de sortear ou eludir a vinculación de todos os poderes públicos ao cumprimento do resolto polo Tribunal Constitucional”.

3 A CONSTITUCIONALIDADE DA LORLOTC SEGUNDO AS SSTC 185/2016, DO 3 DE NOVEMBRO, E 215/2016, DO 15 DE DECEMBRO

Unha vez analizada a nova regulación dos poderes de execución do Tribunal Constitucional á luz da circunstancia política en que se aprobou a LORLOTC, así como examinada a doutrina do propio tribunal sobre o incidente de execución sentada no Auto 141/2016, do 19 de xullo, pasamos a continuación a realizar o exame das SSTC 185/2016, do 3 de novembro, e 215/2016, do 15 de decembro, que avalan a constitucionalidade da LORLOTC.

Son dous os recursos de inconstitucionalidade promovidos contra a LORLOTC. O primeiro deles, en orde cronolóxica, é o recurso de inconstitucionalidade n. 7466/2015, presentado polo Goberno da Generalitat de Cataluña, que impugna a LORLOTC e o artigo único.tres, pola redacción dada aos artigos 92.4.a), b) e último inciso do c), e 5 da LOTC, que foi resolto pola STC 215/2016, do 15 de decembro. O segundo deles é o recurso de inconstitucionalidade n. 229/2016, promovido polo Goberno Vasco contra a LORLOTC, así como contra o artigo único apartado tres desta na redacción dada ás letras b) e c) do apartado 4 e ao apartado 5 do artigo 92 da LOTC, que, pola súa banda, foi resolto pola STC 185/2016, do 3 de novembro.

Ambos os dous recursos impugnan a LORLOTC por considerar que na súa tramitación nas Cortes Xerais se incorreu en vicios de inconstitucionalidade de orde procedemental, aínda que no recurso do Goberno do País Vasco se impugnan os artigos 92.4.b) e c) e 95.2 da LOTC e no da Generalitat de Cataluña, ademais dos dous anteriores, impúgnase o artigo 92.4.a) da LOTC.

Debemos facer notar que a STC 185/2016, do 3 de novembro, non resolve o primeiro dos recursos presentados, o promovido polo Goberno da Generalitat de Cataluña, senón o presentado con posterioridade, o promovido polo Goberno Vasco. A explicación diso non aparece recollida na primeira STC 185/2016, senón na posterior STC 215/2016, onde no seu fundamento xurídico (en diante FX) 1 se expresa que o tribunal, “por proposta dos maxistrados designados relatores por quenda de repartición nun e outro recurso”, considerou oportuno como criterio de ordenación das deliberacións que a resolución do recurso do Goberno da Generalitat fose posposta á do Vasco, dado que neste último se aducía como motivo de inconstitucionalidade “unha desnaturalización do modelo de xurisdición constitucional deseñado polo constituínte”.

Esta decisión da maioría do tribunal foi criticada nos votos particulares do maxistrado Xiol Ríos ás SSTC 185/2016 e 215/2016, para quen o razoable tería sido que se tivese resolto primeiro o recurso interposto polo Goberno da Generalitat en atención aos seguintes dous argumentos: en primeiro lugar, en consideración a que “parece razoable que, ante a diversidade de recursos de inconstitucionalidade formulados contra unha mesma norma, ou ben se ordenen de xeito temporal ou, polo menos, se faga un estudo acumulado ou, se é o caso, simultáneo” (voto particular á STC 185/2016); en segundo lugar, en atención a que así se evitaría “esquivar

na análise da impugnación desta normativa a valiosa información que podía e debía achegar a contextualización da norma cuxa constitucionalidade se estudaba neste recurso e que está indisolublemente unida con acontecementos desenvolvidos en Cataluña”.

En calquera caso, debemos subliñar que existen evidentes similitudes entre ambos os dous recursos de inconstitucionalidade polo que o propio FX 1 da STC 215/2016 non ten máis que admitir que “van ser inevitables e frecuentes as remisións e reproducións que nesta resolución faremos á doutrina e pronunciamentos da Sentenza 185/2016”. Tales similitudes proxéctanse na ordenación deste traballo, de forma que a análise da STC 215/2016 que realizaremos no punto 3.2 conterà as necesarias e obrigadas remisións á análise da STC 185/2016.

3.1 A constitucionalidade da LORLOTC na STC 185/2016, do 3 de novembro

O primeiro dos pronunciamentos que avalan a constitucionalidade da LORLOTC contense, como sabemos, na STC 185/2016, que resolve o recurso de inconstitucionalidade interposto polo Goberno Vasco contra a LORLOTC no seu conxunto por ter incorrido en vicios procedementais na súa tramitación nas Cortes Xerais, así como contra dúas das medidas que pode adoptar o Tribunal Constitucional no incidente de execución de sentenzas (a suspensión de funcións das autoridades ou empregados públicos e a execución substitutoria coa colaboración do Goberno da nación –letras b) e c) do apartado 4 do artigo 92)– e contra o incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas (apartado 5 do artigo 92).

A sentenza en exame fai, en primeiro lugar, unha serie de consideracións xerais sobre a singularidade que presenta o xuízo de constitucionalidade da propia LOTC (FX 3). Seguidamente, a sentenza resolve as tachas de constitucionalidade alegadas polo recorrente, distinguindo entre as que son de natureza formal ou de tramitación e aquelas outras que son de carácter material ou substantivo. Os vicios procesuais son tratados nos FX 4 e 5, mentres que os de orde substantiva son analizados nos FX 6 a 16. En particular, os FX 6 a 10 resolven as impugnacións do recorrente fundamentadas na vulneración do modelo de Tribunal Constitucional sancionado nos artigos 117.3, 161 e 164 CE; os FX 12 a 15 resolven, pola súa parte, os motivos de inconstitucionalidade baseados na vulneración do principio de legalidade penal; por último, os FX 16 e 17 resolven a impugnación consistente na conculcación do sistema de controis das comunidades autónomas polo Estado fixados nos artigos 155.2 e 143 CE.

Acompañan a sentenza tres votos particulares subscritos, respectivamente, pola maxistrada dona Adela Asúa Batarrita, polo maxistrado don Fernando Valdés Dal-Ré e polo maxistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

A continuación analizaremos a sentenza en estudo, así como os seus votos particulares, en función do tratamento que esta fai a cada unha das impugnacións do recorrente, unha vez que examinemos con carácter previo as peculiaridades do xuízo de constitucionalidade da LOTC e as súas reformas referidas no FX 3.

3.1.1 Extensión e límites do xuízo de constitucionalidade da LOTC e das súas reformas

Como vimos de sinalar, interesa destacar que o FX 3 da sentenza en estudo fai unha serie de consideracións relativas á singularidade da propia LORLOTC como norma sometida a control

por parte do tribunal, reproducindo en liñas xerais a xurisprudencia sentada na STC 49/2008, do 9 de maio²¹, e na STC 118/2016, do 23 de xuño²², segundo as cales cabe afirmar a existencia dunha debilitación do control de constitucionalidade que o intérprete supremo da Constitución debe exercer sobre a LOTC e as súas reformas. Trátase esta dunha argumentación de suma importancia ao condicionar o posterior xuízo de constitucionalidade que realiza a STC 185/2016 e que foi duramente criticada nos tres votos particulares que a acompañan na medida en que se “interpreta dun xeito notablemente laxo esa doutrina [a da STC 118/2016]”. (Voto particular do maxistrado Valdés Dal-Ré á STC 185/2016).

Engadamos neste momento da nosa exposición que a posterior STC 215/2016, a diferenza da STC 185/2016, foxe deliberadamente desta premisa segundo a cal existe unha debilitación do control de constitucionalidade da LOTC, o que levará o maxistrado Valdés Dal-Ré no seu voto particular á STC 185/2016 a considerar no seu voto particular a esta STC 215/2016 que este cambio de orientación se debe ao “feito de que a opinión maioritaria en que se sustenta a sentenza fora receptiva a estas obxeccións entón formuladas”.

En esencia, a STC 185/2016 parte do presuposto de que o lexislador orgánico dispón dunha maior liberdade de configuración para establecer a regulación do Tribunal Constitucional que cando establece calquera outro desenvolvemento normativo, de forma que o alcance do control de constitucionalidade é menos intenso en relación con calquera outra disposición normativa axuizada. Este xeito de entender o alcance e os límites do xuízo de constitucionalidade da LOTC reproduce, en todo caso, a vella cuestión da lexitimidade da xustiza constitucional nos Estados democráticos.

En primeiro lugar, a STC 185/2016 afirma con carácter xeral que o lexislador orgánico do Tribunal Constitucional dispón dunha liberdade de configuración que deriva do principio democrático e das diversas reservas de lei orgánica previstas no texto constitucional respecto a esta institución, aínda que tal liberdade está –obviamente– limitada polos límites materiais e formais do texto constitucional. Sentado iso, o Tribunal Constitucional estima en segundo lugar –e aquí está a clave da súa argumentación– que, dado que a norma controlada polo Tribunal Constitucional é a propia LOTC, as consideracións xerais realizadas anteriormente deben ser matizadas en relación (i) co alcance do control de constitucionalidade, así como (ii) cos posibles resultados deste control.

(i) Así, con respecto á primeira das cuestións, recorda o alto tribunal que o ámbito do seu axuizamento está constrinxido por tres límites:

O primeiro deles, evidente e que se podería predicar perfectamente do axuizamento de calquera outra disposición axuizada polo tribunal, é que o seu xuízo é “exclusivamente de constitucionalidade e non político, de oportunidade ou de calidade técnica, limitado a contrastar con carácter abstracto e, polo tanto, á marxe da súa posible aplicación práctica, os concretos preceptos impugnados e as normas e principios constitucionais que integran en cada caso o parámetro de control (FX 4 da STC 118/2016)”. Ambas as dúas características do xuízo de constitucionalidade aparecerán desenvolvidas posteriormente no FX 7 ao recordar o Tribunal Constitucional, con relación á primeira, que “as intencións do lexislador, a súa estratexia política ou o seu propósito último non constitúen, como é evidente, obxecto do noso axuizamento” e, con relación á segunda, que o seu “pronunciamento debe estar á marxe de calquera posible ou hipotético acto de aplicación do dito precepto”.

A diferenza do enfoque político/politolóxico que a doutrina científica pode asumir nos seus traballos e que, de feito, incorporamos a este estudo, o xuízo de constitucionalidade que realiza o supremo tribunal ha de ser, por definición, abstracto. Non obstante, este grao de abstracción é cuestionado severamente nos tres votos particulares formulados á sentenza, pois, como recorda o voto particular da maxistrada Asúa, serve para eludir a cuestión capital de “se a nova potestade atribuída a este tribunal de suspender nas súas funcións, conforme o novo artigo 92.4.b) LOTC, as autoridades ou empregados públicos da Administración responsable do incumprimento [...] é compatible con diversos preceptos constitucionais”. Nesta mesma liña sitúase o voto particular do Sr. Valdés Dal-Ré, en que se sostén que a sentenza “fai do control abstracto un uso desviado” que o leva a “renunciar, baixo a cobertura do tipo de control imposto, a verificar a constitucionalidade do completo enunciado normativo da medida de execución aí instituída”. Tamén desta crítica participa o voto particular do maxistrado Xiol Ríos, para o que a abstracción do control de constitucionalidade non debería ter impedido que o Tribunal Constitucional entrase na análise de todas aquelas cuestións interpretativas formuladas debido a que “non son infrecuentes os casos en que o tribunal, como outros tribunais constitucionais, desenvolve o seu control abstracto precisamente en relación coas diversas interpretacións e situacións aplicativas que puidesen chegar a formularse para, se é o caso, excluír aquelas que puidesen resultar inconstitucionais”.

O segundo dos límites que conforme a STC 185/2016 constrinxe o ámbito do seu axuízamento vén determinado pola “presunción de constitucionalidade” que lle impón “ao recorrente non só pór en marcha [o control de constitucionalidade] mediante o exercicio da súa lexitimación, senón concretar os motivos da pretendida inconstitucionalidade e colaborar coa xurisdición constitucional”. Non recorda o tribunal unicamente nesa sede a presunción de constitucionalidade de toda lei, senón o deber do recorrente de “colaborar coa xurisdición constitucional” introducindo, nese caso de xeito velado, o seu xuízo de que a representación procesal do Goberno Vasco desatendeu esta obriga. O reproche que aquí se contén implícito faise evidente noutros lugares da sentenza: así, cando o tribunal denuncia o incumprimento polo recorrente da súa obriga de “colaborar coa xustiza do tribunal mediante unha pormenorizada análise das graves cuestións que se suscitan” (letra 7 c) do FX 7) ou cando critica que o recorrente sosteña que a lei se tramitou no Senado polo procedemento de lectura única, cando iso só sucedeu no Congreso dos Deputados (FX 4).

Este reproche do tribunal á representación procesal do Goberno Vasco é obxecto, pola súa parte, dunha profunda crítica no voto particular da maxistrada Asúa, no cal se afirma non só que os motivos de impugnación do recorrente “están amplamente argumentados”, senón tamén que o cuestionamento que realiza o tribunal a este último forman parte dunha “tripla estratexia de elusión das cuestións constitucionais” coa que o tribunal “abdica” do exercicio da xurisdición constitucional. Nesta liña, atópase tamén o voto particular do maxistrado Valdés Dal-Ré, no cal, lonxe de lle atribuír este reproche ao recorrente, llo imputa á propia sentenza e valora moi positivamente “a notable relevancia” das cuestións formuladas polo recorrente, que, en lugar de limitarse estritamente á consideración da nova regulación dos poderes de execución do tribunal, se abren aos problemas vinculados co modelo constitucional de Estado.

O terceiro e último dos límites do control da constitucionalidade da LORLOTC vén determinado por “que o lexislador [...] está constitucionalmente lexitimado para tomar todas aquelas medidas que, no marco caracterizado do pluralismo político, non vulneren os límites

que derivan da norma fundamental” (FX 3), de forma que os artigos 161.1 d), 162.2 e 165 CE lle confiren ao lexislador orgánico do Tribunal Constitucional “unha ampla habilitación para a determinación última dos distintos elementos que o configuran” (FX 10). Aínda que os dous límites anteriores ao alcance do seu xuízo de constitucionalidade da LOTC son importantes (carácter abstracto do xuízo de constitucionalidade; presunción de constitucionalidade), este terceiro supón afirmar claramente e sen rodeos que o lexislador orgánico goza dunha maior liberdade de configuración na LOTC que en calquera outra disposición normativa.

Este límite do xuízo de constitucionalidade da LORLOTC foi duramente criticado polos tres votos particulares formulados. Así, no seu voto particular, a maxistrada Asúa considera que, malia ser certo que a Constitución permite que se amplíe o elenco competencia principal do tribunal, as leis orgánicas que operen esta ampliación competencial non poden “lesionar os ámbitos competenciais constitucionalmente atribuídos a outros órganos, ou menoscabar o carácter propio do tribunal”. Neste sentido pronúncianse, así mesmo, o voto particular do maxistrado Valdés Dal-Ré, en que se critica a “laxitude con que a sentenza interpreta o ámbito atribuído constitucionalmente ao poder normativo do lexislador orgánico”, así como o voto particular do maxistrado Xiol Ríos, en que se afirma indubidablemente que o lexislador orgánico “conta coa mesma liberdade de configuración [dentro do límite da Constitución] para regular o Tribunal Constitucional que calquera outra institución”.

(ii) En canto aos resultados da súa actividade de control, o intérprete supremo recorda que o “control da Lei orgánica do tribunal debe limitarse aos supostos en que existe un conflito evidente e insalvable entre esta e o texto constitucional”, de sorte que realizar “un control máis intenso non só suporía debilitar a presunción de constitucionalidade de calquera norma aprobada polo lexislador democrático, senón que situaría o tribunal nunha posición que non se corresponde co papel que cumpre a reserva contida no artigo 165 CE para que sexa o lexislador quen, a través da Lei orgánica do Tribunal Constitucional, desenvolva directamente e con vocación de completitude o título IX CE, o desenvolvemento legal ao que este tribunal está integramente vinculado” (FX 4)“.

Esta consideración sobre o resultado da actividade de control foi duramente cuestionada polos votos particulares dos maxistrados Asúa e Xiol Ríos con argumentacións que non podemos máis que compartir.

De entrada, o voto particular da maxistrada Asúa afirma que, “fronte ao que parece insinuar a sentenza, non hai dous canons ou intensidades de control de constitucionalidade, un máis estrito para a Lei orgánica do Tribunal Constitucional e outro máis relaxado para as demais leis e normas de rango legal. Máis ben, cabería defender xustamente o contrario: que, en razón da función constitucional da Lei orgánica do Tribunal Constitucional e a posición institucional do Tribunal Constitucional, o control de inconstitucionalidade sobre a súa propia lei reguladora debe ser aínda máis exigente”. Formulacións que se atopan expresadas no voto particular do maxistrado Xiol Ríos, no cal non se consideran suficientes para limitar os resultados do xuízo de constitucionalidade os dous argumentos utilizados para iso pola maioría que sostén a sentenza: así, “a liberdade de configuración do poder lexislativo debe ser obxecto dun singular escrutinio por parte do Tribunal Constitucional nos casos en que a regulación recae sobre cuestións ou aspectos que inciden en materias sobre as que xa existe unha configuración previa por parte do poder constituínte, como acontece, paradigmaticamente, cos órganos constitucionais”. En segundo lugar, considera que a circunstancia de que o Tribunal Constitucional teña que autoaxui-

zar o respecto á súa configuración constitucional por parte do poder lexislativo non ha de limitar o seu xuízo de constitucionalidade, pois iso conduciría “a unha especie de submisión aos desígnios do poder lexislativo” polas dúbidas que poderían formularse sobre a súa imparcialidade”.

Afirmada con carácter previo esta doutrina sobre o alcance e os resultados do xuízo de constitucionalidade da reforma da LOTC axuzada, o tribunal pasa a desestimar os diferentes motivos, uns de tramitación, outros substantivos, en que o recorrente fundamenta a inconstitucionalidade da propia LORLOTC e dalgúns dos seus preceptos.

3.1.2 Desestimación dos motivos de inconstitucionalidade de orde procedemental

Con respecto aos motivos de inconstitucionalidade de orde formal, o recorrente considera que a tramitación da LORLOTC a través do procedemento de lectura única vulnerou o artigo 23 CE, así como o artigo 150.1 RC e o artigo 129.1 RS, dado que ningún dos requisitos necesarios para que poida tramitarse o procedemento de lectura única concorreron no caso en cuestión, consistentes, en esencia, en que “a natureza do texto o aconselle, ou que o permita a simplicidade da súa formulación”.

Neste sentido, considera o recorrente que a natureza da LORLOTC non aconsella a súa tramitación polo procedemento de lectura única, dado que “inclúe modificacións cunha relevancia constitucional fóra de discusión xa que afecta a aspectos esenciais relativos a un órgano constitucional”; así mesmo, entende a representación procesal do Goberno Vasco que de ningún xeito nos atopamos na LORLOTC ante un texto cuxa simplicidade de formulación permita a súa tramitación polo procedemento de lectura única, dado que as “modificacións introducidas pola reforma presentan unha complexidade técnica que exige a análise da propia posición institucional do Tribunal Constitucional e da natureza da xurisdición constitucional”.

Igualmente, o recorrente estima que a ausencia de consenso político de cara á tramitación da proposición de lei polo procedemento de lectura única habilitaría o tribunal para xulgar esta decisión do Pleno do Congreso dos Deputados, conforme a súa doutrina reiterada de que “o dito tribunal non debe sobrepor o seu xuízo ao das cámaras para depurar irregularidades de procedementos sobre decisións parlamentarias non enteiramente reguladas e que non levantaron no seu momento protesta ningunha en sede parlamentaria”.

Interesa aquí destacar, como tamén fai o Tribunal Constitucional, que os dous motivos aducidos de inconstitucionalidade formal da LORLOTC non aluden a que a decisión da súa tramitación polo procedemento de lectura única non fose adoptado polo Pleno do Congreso dos Deputados, por proposta da Mesa da Cámara, oída a Xunta de Voceiros; ou a que se tivese prescindido dalgún dos trámites do procedemento; ou, en fin, a que se tivese privado os deputados ou os grupos parlamentarios das facultades regulamentariamente previstas.

En relación co primeiro motivo de impugnación, o Tribunal Constitucional reprochalle de entrada ao recorrente a súa falta de colaboración coa xurisdición constitucional ao terse alegado a vulneración dos preceptos que regulan o procedemento de lectura única tanto no Congreso dos Deputados como no Senado, cando unicamente se seguiu este procedemento naquela cámara. A continuación o alto tribunal examina se, como sostén o recorrente, non concorre ningún dos requisitos exixidos polo artigo 150 RC, concluíndo que non lle corresponde ao propio tribunal substituír a vontade e o criterio de oportunidade da Mesa do Congreso dos Deputados ao propor a tramitación da proposición de lei polo procedemento en lectura única, nin a do

pleno de adoptar a dita decisión, todo iso en garantía do respecto á autonomía das cámaras sobre os procedementos que se desenvolven no seu seo.

A pesar desta consideración, o tribunal si descende a axuizar en concreto o cumprimento por parte da LORLOTC dos dous requisitos exixidos estimando que a proposición de lei en exame podía perfectamente ser tramitada polo procedemento de lectura única, tanto pola súa natureza como pola súa simplicidade de formulación. En relación coa súa natureza, a sentenza argumenta que “a especial relevancia ou a transcendencia constitucional dun texto normativo, á luz do citado precepto regulamentario, non é incompatible coa súa tramitación polo procedemento en lectura única, nin suficiente por si mesma”, do que se deduce, *a contrario sensu*, que as modificacións de relevancia constitucional propias da LORLOTC poden tramitarse mediante este procedemento. Con respecto á simplicidade da súa formulación, o tribunal entende cumprido este requisito, dado que a LORLOTC “consta dun único artigo, con catro apartados, e unha disposición derradeira que modifican ou dan nova redacción parcial a catro artigos LOTC cunha estrutura e unha linguaxe, desde a perspectiva de calquera observador razoable, comprensibles, sinxelas e intelixibles, sen prexuízo da súa incidencia nunha materia de indubidable calado constitucional”.

En relación co segundo motivo de impugnación alegado, conclúe o tribunal que a falta de consenso entre os grupos parlamentarios non pode ser considerada como vicio formal da lei, xa que este consenso non é requirido para aprobar a tramitación da lei polo procedemento de urxencia (basta coa maioría simple) e dado que este nada ten que ver cos requisitos exixidos polo artigo 150.1 R.C.

Contra o criterio da maioría que sustenta esta desestimación dos motivos procesuais de impugnación da lei en exame non se formula obxección ningunha nos tres votos discrepantes.

3.1.3 Desestimación dos motivos de inconstitucionalidade de orde substantiva

3.1.3.1 Desestimación da vulneración do modelo de xustiza constitucional

O recorrente considera que as previsións do artigo 92.4.b) e c) e 5 LOTC son inconstitucionais por infracción dos artigos 161, 164 e 165, en relación co artigo 117.3 CE. En particular, a representación procesual do Goberno Vasco considera, de entrada, que os novos poderes de execución regulados nestes preceptos non se atopan amparados na habilitación do artigo 165 CE e que, en todo caso, as medidas introducidas por este precepto supoñen unha mutación do sistema constitucional deseñado polo constituínte na medida en que o alto tribunal pasa a ocupar unha posición de superioridade con respecto aos demais órganos constitucionais, xa que, en aplicación dos novos poderes de execución, o tribunal interfire nas súas actuacións e pode chegar a substituílos no exercicio dos seus poderes de decisión.

O tribunal considera desestimar ambas as dúas impugnacións (i) recordando o alcance da habilitación do artigo 165 CE e (ii) declarando que non existe contravención do modelo de Tribunal Constitucional previsto no título IX da CE.

(i) Con respecto a esta primeira cuestión, xa avanzada no FX 3 da sentenza en estudo á hora de trazar os límites do xuízo de constitucionalidade da LORLOTC, o alto tribunal recorda que o título IX da CE non deseñou un modelo de xustiza constitucional pechado e petrificado, senón un modelo aberto que atopa a súa ancoraxe na reserva de lei do artigo 165 CE, “cuxa

amplitude e vocación de plenitude é manifestación da estreita relación que existe entre a norma suprema e a Lei orgánica do Tribunal Constitucional”, e constátase, en relación co sistema de designación dos maxistrados, a figura do presidente, os procesos constitucionais ou as persoas e os órganos lexitimados para acudir ao Tribunal Constitucional nos diferentes procesos constitucionais. Consecuentemente, o TC remata afirmando que “a regulación da execución das súas resolucións é materia que atopa cobertura na reserva de lei orgánica do artigo 165 CE, reserva a cuxa amplitude e vocación de plenitude xa nos referimos” (FX 9).

(ii) Admitido iso, o intérprete supremo da Constitución considera que non se produciu a desnaturalización de modelo de xustiza constitucional denunciado polo recorrente, dado que os novos poderes de execución atribuídos ao tribunal son instrumentos encamiñados única e exclusivamente a asegurar o cumprimento das súas resolucións e, por extensión, a garantir a supremacía de Constitución. Sendo iso así, non cabe deducir da nova regulación da LORLOTIC unha mutación da natureza do Tribunal Constitucional, pois estes novos poderes non implican de ningún xeito que o tribunal non siga posuíndo “a función xurisdiccional encomendada *ex constitutione* mediante o coñecemento dos procesos constitucionais atribuídos polo constituínte” (FX 10.a))”.

Disente diso o voto particular da maxistrada Asúa ao considerar con carácter xeral que a sentenza, a diferenza do que se afirma nela, non contén unha reflexión sobre o modelo de xustiza constitucional. Vindo ao caso concreto, afírmase neste voto particular que a argumentación da sentenza confunde a problemática de se o Tribunal Constitucional é titular da potestade de execución das súas resolucións, que evidentemente é incuestionable, coa de se as medidas con que o novo artigo 92.4 LOTC pretende garantir a execución son respectuosas da orde constitucional. Como consecuencia desta confusión –prosegue o voto particular– a sentenza predica a constitucionalidade dos poderes de execución impugnados unicamente porque son mera expresión do exercicio da potestade encomendada ao tribunal de executar as súas resolucións.

Esta crítica aparece, igualmente, no voto particular do maxistrado Valdés Dal-Ré, en que se expresa que esta forma de razoamento da sentenza recorre “a un bucle argumentativo: as medidas impugnadas son constitucionais xa que a súa finalidade, como é garantir a posición institucional do Tribunal Constitucional e a efectividade das súas decisións, ten un fundamento constitucionalmente lexítimo”.

3.1.3.2 Desestimación da vulneración do principio de legalidade penal

O recorrente considera que as medidas consideradas no artigo 92.4.b) e c) e 92.5 LOTC vulneran o artigo 161 CE en relación co artigo 25 CE, dado que a natureza destas non é de ningún xeito coercitiva ou cautelar, senón sancionadora e, consecuentemente, a indefinición na súa formulación conculcaría o principio de legalidade penal na súa dimensión de garantía criminal.

Sobre o carácter sancionador das medidas, o recorrente considera que a suspensión de funcións impediría as autoridades e os empregados públicos da Administración responsable do incumprimento da realización de ningunha actividade encamiñada a executar a resolución, o que demostra que a finalidade non é a execución da resolución xudicial, senón, pola contra, sancionar a conduta da dita autoridade. Consecuentemente, a formulación destas medidas mediante cláusulas abertas (“advertirse que puidese estar a ser incumplida”) e conceptos xurídicos indeterminados (“circunstancias de especial transcendencia constitucional”) descoñece as

exixencias de previsibilidade na definición das condutas e das sancións derivadas do principio de legalidade penal na súa vertente de garantía criminal.

A pesar de que o recorrente impugna as medidas dos artigos 92.4.b) e c) e 92.5 LOTC, o Tribunal Constitucional só resolve a impugnación dirixida á medida de suspensión nas súas funcións de autoridades ou empregados públicos prevista no artigo 94.2 b), dado que, segundo expresa no seu FX 12, a representación procesual do Goberno Vasco unicamente argumenta sobre o carácter punitivo desta última medida, sen que nada digan ao respecto en relación coas consideradas no artigo 92.4.c) e 92.5 LOTC.

Partindo da súa xurisprudencia ao respecto, sentada principalmente na STC 48/2003, do 12 de marzo, o tribunal considera que para determinar se unha consecuencia xurídica ten ou non carácter punitivo haberá que atender, ante todo, á función que ten encomendada no sistema xurídico, de sorte que unha medida presentará carácter penal ou administrativo sancionador cando con ela “se inflixe, á marxe da vontade reparadora, un prexuízo engadido co que se afecta o infractor no círculo dos bens e dereitos de que gozaba lícitamente” (FX 13). Polo tanto, o tribunal descarta, como sostén o recorrente, que a suspensión de funcións de autoridades presente carácter punitivo en razón a que medidas similares estean previstas como sanción na lexislación disciplinaria en materia de función pública ou como pena no Código penal ou en razón a que con elas se castigue os responsables do incumprimento antes de instar de novo ao seu cumprimento por aqueles. Moi ao contrario, o carácter sancionador da suspensión nas súas funcións das autoridades ou empregados públicos presentará carácter punitivo se non responde á súa finalidade de garantir a efectividade das resolucións do alto tribunal (FX 13).

Descendendo ao exame concreto da finalidade da medida cuestionada, o máximo garante da Constitución conclúe que esta non é outra que a de garantir a execución das resolucións do tribunal, pois coa remoción do funcionario público renitente ao cumprimento desta se persegue, primeira e primordialmente, “permitirlle ao tribunal adoptar as medidas necesarias e pertinentes en cada caso para garantir a súa efectividade”.

O voto particular da maxistrada Asúa critica que a sentenza se sirva exclusivamente do criterio da finalidade para axuizar o carácter sancionador da suspensión de funcións de autoridades ou empregados públicos e conclúe que esta non pode ser considerada de ningún xeito unha medida cautelar (dado que a potestade xurisdiccional de suspensión responde á necesidade de asegurar a efectividade dun pronunciamento futuro); nin de execución (pois non vai encamiñada de forma inmediata e directa a facer efectivo o contido da decisión dunha sentenza, e esta medida é descoñecida como medio de execución na nosa lexislación procesual). Polo tanto, sostén a maxistrada que a medida de suspensión de autoridades ou empregados públicos consiste en “reacción correctora de carácter individualizado ante un suposto de incumprimento dunha resolución xurisdiccional” que presenta a “finalidade represiva, retributiva ou de castigo” que caracteriza as medidas sancionadoras “por negarse a cumprir ou non facilitar un determinado cumprimento”.

O voto particular do maxistrado Xiol Ríos abunda nestas formulacións ao recordar que os debates parlamentarios demostran claramente a intención de dotar dunha natureza materialmente sancionadora estas medidas e conclúe que tería sido desexable “unha posición deste tribunal máis exixente e contundente en canto ao establecemento de límites claros para a súa aplicación”, de forma que se tivese condicionado a súa aplicabilidade, polo menos, ás exixencias seguintes: “(i) que o incumprimento recaese nunha obriga de facer; (ii) que a súa exclusiva

finalidade fose a de posibilitar que un substituto puidese adoptar as decisións necesarias para a execución da resolución constitucional que estivese sendo incumplida; e, en conexión con iso, (iii) que a suspensión o fose exclusivamente en relación con esa concreta función para a que deba ser substituído; e (iv) polo tempo estritamente preciso para que o substituto puidese desenvolver ese labor”.

3.1.3.3 Desestimación da vulneración dos artigos 2, 143 e 155 CE

O recorrente aduce como outro dos motivos de inconstitucionalidade das medidas reguladas nos artigos 92.4.b), 92.4.c) e 92.5 a vulneración dos artigos 155, 2 e 143 CE. Neste sentido, sostén o Goberno Vasco que tanto a suspensión nas súas funcións dos funcionarios públicos autonómicos do 92.4.b) como a execución substitutoria do 92.4.c) e o incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas do artigo 92.5 LOTC contraveñen o artigo 155 CE e o artigo 143. Dado que as tres medidas impugnadas son medidas previstas no artigo 155, a súa imposición vía poderes de execución do tribunal estaría conculcando este precepto. Ademais, no caso da execución substitutoria co auxilio do Goberno da nación, o artigo 92.4.c) habilitaría o Goberno para substituír a Comunidade Autónoma, permitindo así unha inxerencia clara na autonomía política das comunidades autónomas, sen respectar as previsións e precisións dos artigos 2 e 155 CE.

Con respecto á primeira tacha de inconstitucionalidade predicada de todas as medidas impugnadas –as recollidas nos artigos 92.4.b), 92.4.c) e 92.5 LOTC–, o Tribunal Constitucional considera que tales medidas non poden ser consideradas de ningún xeito como equivalentes ás previstas polo artigo 155 CE, xa que “teñen un diferente título lexitimador”. No caso das medidas establecidas no artigo 155 CE, este “título lexitimador” é o incumprimento por unha Comunidade Autónoma das “obrigas que a Constitución ou outras leis lle imponían” ou o desenvolvemento da súa actuación “de forma que atente gravemente ao interese xeral de España”; pola contra, o “título lexitimador” das medidas da LORLOTIC é “garantir a efectividade e o cumprimento das súas resolucións”.

Incorre aquí o Tribunal Constitucional no erro evidente de descoñecer que ambos os dous títulos lexitimadores poden coincidir, pois en abstracto non é posible descartar que o cumprimento das súas resolucións sexa impedido por unha Comunidade Autónoma en flagrante incumprimento da obriga constitucional prevista no artigo 164 CE.

En relación coa segunda tacha de inconstitucionalidade –dirixida neste caso unicamente contra a execución substitutoria do artigo 92.4.c–), o Tribunal Constitucional considera que a execución substitutoria non implica necesariamente a substitución da Comunidade Autónoma polo Estado no exercicio das súas competencias. Fundamenta o seu parecer o alto tribunal en dous argumentos:

Como primeiro deles, recorda o Tribunal Constitucional que o título lexitimador da execución substitutoria non é en ningún caso un suposto título competencial do Estado, senón o aseguramento da efectividade das resolucións do Tribunal Constitucional, que será o órgano que decida a intervención do Goberno da nación na execución substitutoria. Consecuentemente –prosegue o Tribunal– a intervención do Goberno na execución substitutoria responde a un fin constitucionalmente lexitimo e esta só pode adoptarse unha vez constatada a vontade deliberada e persistente de incumplir a resolución por quen está obrigado ao seu cumprimento.

Engade o alto tribunal a este primeiro argumento outro segundo conforme o cal unicamente se poderá recorrer á execución substitutoria cando poida resultar unha medida de execución idónea e procedente e, en todo caso, a súa aplicación “debe cohonestarse e respectar sempre as previsións constitucionais e nunca poderán dar lugar á alteración da posición institucional do Estado e das comunidades autónomas” (FX 17).

O maxistrado Valdés Dal-Ré considera no seu voto particular que existe un “inadmisíbel solapamento” entre o artigo 155 CE e a execución substitutoria do artigo 92.4 c), para o cal realiza unha análise do “verdadeiro núcleo de aplicación” desta última medida que o leva a concluír que “ten como finalidade substituír as institucións ou autoridades dos poderes executivos das comunidades autónomas (i) que incumpran unha obriga de facer contida na decisión dunha resolución do Tribunal Constitucional ditada nun conflito de competencia ou nunha impugnación do título V LOTC, (ii) que exceda os límites habituais das controversias dirimidas ante o tribunal (ou, se se prefire, que revista caracteres de especial gravidade ou transcendencia constitucional) e (iii) que non dea lugar “á alteración da posición institucional do Estado e das comunidades autónomas” [FX 17.b)]”. Sendo iso así, prodúcese pois un “inconstitucional solapamento da execución substitutoria así concibida co artigo 155 CE”.

Pola súa banda, o voto particular do maxistrado Xiol Ríos sostén, na liña do voto particular do maxistrado Valdés Dal-Ré, que, efectivamente, existe un solapamento entre o artigo 155 CE e o reformado da LORLOTC que supón unha “alteración do modelo constitucional de control do artigo 155 CE pola regulación da execución substitutoria establecida no artigo 92.4.c) LOTC”. Iso é así, continúa, porque “o modelo do artigo 155 CE toma como base a idea de que o conflito ha de ser resolto, *prima facie*, por instancias políticas; e, pola contra, o do lexislador orgánico na Lei orgánica do Tribunal Constitucional está presidido pola idea da xurisdiccionalización da reacción estatal por medio do Tribunal Constitucional”.

Debemos destacar que este último voto particular se atopa na liña do que vimos sostendo neste traballo e é que, coa reforma da LORLOTC, o Tribunal Constitucional se incorporou á defensa extraordinaria do Estado a asumir as funcións que lle corresponden nesta última aos órganos políticos. E iso débese ao feito de que o voto particular do maxistrado Xiol Ríos analiza as medidas da LORLOTC tendo presente “a conexión da norma impugnada coa situación en Cataluña”, pois “o labor dun Tribunal Constitucional non pode facerse eludindo o contexto socio-político en que se desenvolve a lexislación cuxa constitucionalidade ten a obriga de axuizar cando é requirido para iso”. Adopta, pois, este voto particular a perspectiva política ou politolóxica que está presente inevitablemente en toda resolución do Tribunal Constitucional, tal como comentamos no punto 2.1.1 deste traballo.

3.2 A constitucionalidade da LORLOTC na STC 215/2016, do 15 de decembro

O segundo dos pronunciamentos que avala a constitucionalidade da LORLOTC contense, como sabemos, na STC 215/2016, do 15 de decembro, que resolve o recurso de inconstitucionalidade n. 7466/2015, interposto polo Goberno catalán contra a LORLOTC no seu conxunto por ter incorrido en vicios procedementais na súa tramitación nas Cortes Xerais, así como contra dúas das medidas que pode adoptar o Tribunal Constitucional no incidente de execución de sentenzas (a suspensión de funcións das autoridades ou empregados públicos e a execución substitutoria coa colaboración do Goberno da nación –letras b) e c) do apartado 4 do artigo

92-) e contra o incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas ante o Tribunal Constitucional (apartado 5 do artigo 92).

O recurso de inconstitucionalidade promovido polo Goberno da Generalitat (n. 7466/2015) e que é resolto pola STC en exame é diferente do presentado polo Goberno Vasco (n. 229/2016), tanto na súa (i) estrutura, como (ii) nos preceptos da LORLOTC recorridos, como en (iii) os motivos de impugnación alegados:

(i) Con respecto á súa estrutura interna, o recurso do Goberno catalán, a diferenza do que presenta o Goberno Vasco, estrutúrase en función dos preceptos impugnados da LORLOTC, e non segundo os motivos de inconstitucionalidade en que eventualmente poderían incurrir os preceptos dos cales se pretende a súa declaración de inconstitucionalidade.

(ii) En canto aos preceptos da LORLOTC impugnados, o recurso de inconstitucionalidade n. 7466/2015 diríxese contra un dos novos poderes de execución do Tribunal Constitucional non controvertido no recurso do Goberno Vasco: a multa coercitiva do artigo 92.4.a).

Coinciden ambos os dous recursos en impugnar o procedemento seguido nas Cortes Xerais para a aprobación da LORLOTC, así como a suspensión de funcións de autoridades e empregados públicos do artigo 92.4.b), a execución substitutoria co Goberno da nación do artigo 92.4.c) da LORLOTC e o procedemento previsto no artigo 92.5 LOTC.

(iii) En canto aos motivos de inconstitucionalidade referidos aos preceptos cuestionados por ambos os dous recursos, debemos sinalar que coincide parcialmente o recurso de inconstitucionalidade do Goberno catalán co promovido polo Goberno Vasco na impugnación da LORLOTC por vicios formais na súa tramitación, na medida en que aquel aduce todos os alegados por este, e engade, ademais, a eventual vulneración do artigo 23 CE pola declaración de urxencia para a tramitación da LORLOTC tanto no Congreso como no Senado.

En relación coa impugnación da execución substitutoria do artigo 92.4.c) da LOTC, o recurso do Goberno catalán alega a infracción dos principios da imparcialidade do xulgador e igualdade procesual (artigos 161 e 165 CE), así como a vulneración da autonomía parlamentaria (artigo 72 CE), da independencia xudicial (artigo 117.1 CE) e da autonomía política (artigo 137 CE), mentres que, pola súa banda, o recurso do Goberno Vasco alega a alteración do sistema de controis do Estado sobre as comunidades autónomas (artigos 142 e 155 CE) e a substitución da Comunidade Autónoma polo Estado no exercicio das súas competencias (artigos 2 e 155 CE).

Con respecto á impugnación do incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas do artigo 92.5 LOTC, o recurso do Goberno catalán considera conculcados o principio de igualdade procesual e a autonomía política das CC. AA. recoñecida nos artigos 9.3, 25, 137, 153, 161.1 e 2 e 165 CE, mentres que o do Goberno Vasco considera vulnerado o sistema de controis do Estado sobre as comunidades resultante dos artigos 2, 143 e 155 CE.

Por último, e en canto á impugnación dirixida á suspensión de funcións de autoridades ou empregados públicos, tanto o recurso do Goberno da Generalitat como o do Goberno Vasco alegan a infracción do principio de legalidade penal.

Centrándonos na análise da STC 215/2016, do 15 de decembro, a súa estrutura é parcialmente coincidente coa da anterior STC 185/2016. En primeiro lugar, porque ambas as dúas, antes de resolver as alegacións presentadas nos respectivos recursos de inconstitucionalidade, realizan consideracións sobre a singularidade que presenta o xuízo de constitucionalidade da propia LOTC, ben que tales consideracións non son plenamente coincidentes –como adverti-

mos anteriormente—. En segundo lugar, tanto a STC 215/2016, como a anterior STC 185/2016, resollen os motivos de inconstitucionalidade alegados polo recorrente, distinguindo, igualmente, entre os que son de natureza formal ou de tramitación e aqueles outros que son de carácter material ou substantivo.

Non obstante, dado que o recurso de inconstitucionalidade do Goberno da Generalitat se estrutura segundo os preceptos impugnados, os fundamentos xurídicos que resollen o recurso organízanse en atención dos preceptos impugnados, e non en función das tachas de inconstitucionalidade alegadas polo recorrente.

En calquera caso, as tachas de inconstitucionalidade de carácter formal son examinadas nos FX 4 e 5, mentres que as de natureza material o son nos FX 6 a 14. En concreto, o FX 6 recorda a doutrina sobre os poderes de execución do Tribunal Constitucional sentada na STC 185/2016; os FX 7 e 8 resollen a pretendida inconstitucionalidade da nova regulación da multa coercitiva do artigo 92.4.a) LOTC por vulneración do principio de legalidade penal; os FX 9 e 10 dedícanse á suspensión de funcións de autoridades ou empregados públicos do artigo 92.4.b) LOTC por violación, así mesmo, do principio de legalidade penal; os FX 11 e 12 analizan a conformidade coa Constitución da regulación da execución substitutoria; e, por último, os FX 13, 14 e 15 desestiman a pretendida inconstitucionalidade do procedemento do artigo 92.5 LOTC por vulneración dos artigos 9.3, 25, 137, 153, 161.1 e 2 e 165 CE.

En relación co contido da STC 215/2016, debemos recordar que nesta achamos continuas remisións á xurisprudencia sentada na STC 185/2016, fundamentalmente no FX 6, en que se recorda a doutrina sobre os poderes de execución sentada nesta última STC.

Igual que en relación coa STC 185/2015, fórmulanse tres votos particulares contra a STC 215/2015, os cales veñen subscritos, respectivamente, pola maxistrada dona Adela Asúa Batarrita, polo maxistrado don Fernando Valdés Dal-Ré e polo maxistrado don Juan Antonio Xiol Ríos. Os dous primeiros votos particulares consisten, en esencia, na remisión aos correspondentes votos particulares formulados por cada un dos maxistrados á STC 185/2016. Non obstante, o voto particular do maxistrado don Fernando Valdés Dal-Ré non consiste nunha remisión na súa totalidade ao formulado á STC 185/2016, senón na reprodución dalgún dos seus puntos (puntos 9 a 11 con relación á decisión de pospor a análise do recurso de inconstitucionalidade formulado pola Generalitat de Cataluña ao promovido polo Goberno Vasco; puntos 12 a 15 sobre o carácter materialmente sancionador da suspensión de funcións das autoridades ou empregados públicos do artigo 92.4.b) LOTC; e puntos 16 a 20 en relación coa alteración do modelo constitucional de control do artigo 155 CE pola regulación da execución substitutoria establecida no artigo 92.4.c) LOTC). Malia iso, este voto particular contén unha argumentación específica arredor do desuso da doutrina establecida na STC 49/2008, FX 4, sobre a debilitación do control de constitucionalidade que debe exercerse sobre a LOTC.

Dado que a estrutura da STC 215/2016 é diferente da propia da STC 185/2016, consideramos conveniente examinala segundo os preceptos impugnados en lugar de en función dos motivos de inconstitucionalidade alegados polo Goberno da Generalitat de Cataluña. A única excepción realizarémola en relación coa desestimación da inconstitucionalidade da LORLOTIC baseada en vicios de orde formal na súa tramitación. Engadamos, así mesmo, que en todo o que coincida a STC 215/2016 coa anterior STC 185/2016 realizaremos a conveniente remisión ao punto 2 deste traballo.

3.2.1 Desestimación dos motivos de inconstitucionalidade de orde procedemental

O recurso de inconstitucionalidade promovido polo Goberno da Generalitat impugna a LORLOTC aducindo como primeiro motivo de inconstitucionalidade, igual que no recurso de inconstitucionalidade n. 229/2016, que a súa tramitación parlamentaria urxente e en lectura única vulnerou o artigo 150 RCD e os dereitos fundamentais que aos deputados lles recoñece o artigo 23 CE. A representación procesual do Goberno da Generalitat engade aos argumentos aducidos polo Goberno Vasco no seu recurso de inconstitucionalidade que a declaración de urxencia vulnera o dereito fundamental dos deputados ao *ius in officium recoñecido no artigo 23 CE* e alterou de forma substancial o proceso de formación da vontade da cámara.

O Tribunal Constitucional desestimou este motivo de inconstitucionalidade afirmando ao respecto que os avogados do Goberno da Generalitat “non concretan en aspecto ningún nin acreditan de ningún modo” que a redución dos prazos de tramitación da declaración de urxencia impedisese ou limitase as facultades dos deputados ou alterase notablemente a formación da vontade da cámara.

3.2.2 Desestimación da inconstitucionalidade dos preceptos impugnados da LOTC

3.2.2.1 Desestimación da inconstitucionalidade da multa coercitiva do artigo 92.4.a) da LOTC por vulneración do principio de legalidade penal

Como adiantamos con anterioridade, os FX 7 a 10 entenden que non se vulnerou o principio de legalidade penal na regulación das multas coercitivas (FX 7 e 8) e na suspensión de funcións das autoridades ou empregados públicos (FX 9 e 10). Con respecto a esta última cuestión, os FX 9 e 10 resollen este motivo de inconstitucionalidade a partir da xurisprudencia sentada na STC 185/2016, á que remiten. Consecuentemente, centrarémonos na impugnación da regulación da multa coercitiva prevista no artigo 92.4.a) da LOTC.

Alega o recorrente que as multas coercitivas teñen un indubidable carácter sancionador dado o seu excesivo e desproporcionado importe. Engade, igualmente, que non existe parámetro de gradación destas nin se estableceu regulación ningunha dos prazos para reiteralas, nin existe posibilidade de revisión ante outro órgano xurisdiccional, polo que considera que as multas coercitivas vulnerarían o principio de legalidade penal e o principio de seguridade xurídica.

O alto tribunal recorda que as multas coercitivas veñen recollidas desde a redacción orixinal da LOTC entre as medidas que pode adoptar nos supostos de incumprimento das súas resolucións e que a reforma introducida pola LORLOTC as prevé “cunha configuración substancialmente similar á que tiñan na anterior redacción da Lei orgánica do Tribunal Constitucional [...], aínda que sitúa o seu importe entre os 3.000 e os 30.000 €”. Continúa neste sentido argumentando o garante da norma fundamental que esta medida se impón como coerción ou estímulo para o cumprimento dun deber xurídico e non cunha finalidade represiva ou retributiva pola realización dunha conduta antixurídica, polo que non pode ser entendida como unha medida sancionadora en sentido propio. Sentada esta súa natureza, engade o Tribunal Constitucional que este carácter non sancionador non pode ser alterado porque se considere excesiva ou desproporcionada a súa contía como consecuencia da reforma operada pola LORLOTC.

Completa a súa argumentación o Tribunal Constitucional recordando que o feito de que as resolucións ditadas polo Tribunal Constitucional en que se impoñan multas coercitivas non sexan susceptibles de impugnación é consecuencia da condición do propio Tribunal Constitucional como único na súa orde.

3.2.2.2 Desestimación da inconstitucionalidade da execución substitutoria do artigo 92.4.c) da LOTC por vulneración dos artigos 137, 153, 161.1 e 164 CE

O recorrente considera que a execución substitutoria vulnera os principios de imparcialidade do xulgador e igualdade procesual dos artigos 161.1 e 164 CE ao prever que esta se realice con colaboración unicamente do Goberno da nación, con exclusión doutros órganos ou administracións públicas, mesmo en supostos en que pode ser parte no proceso constitucional.

En segundo lugar, alega o recorrente que a aplicación da execución substitutoria vulnera, no suposto de que se aplique a calquera dos parlamentos, a autonomía parlamentaria; no caso de que se aplique a xuíces e maxistrados, a independencia xudicial; e no suposto de que se aplique substitución das comunidades autónomas, a autonomía recoñecida no artigo 137 CE e ao sistema constitucional de distribución de competencias.

Con respecto á primeira alegación, a STC 215/2016 recorda que, se ben o artigo 92.4.c) unicamente menciona o Goberno da nación, iso non implica que o Tribunal Constitucional poida solicitar o auxilio xurisdiccional de calquera poder público en aplicación do artigo 92.2 LOTC.

A segunda alegación é desestimada polo Tribunal Constitucional fundamentándose na xurisprudencia sentada sobre esta medida de execución forzosa na STC 185/2016, segundo a cal a finalidade desta medida non é conculcar a autonomía parlamentaria, nin a independencia xudicial, senón tan só a garantía da efectividade e cumprimento das resolucións do Tribunal Constitucional". Especificamente refírese a sentenza á eventual infracción da autonomía política das comunidades autónomas e da repartición de competencias establecida no artigo 137 CE, concluíndose que a execución substitutoria non implica que o Estado substitúa a Comunidade Autónoma no exercicio das súas competencias por idénticos argumentos que os utilizados na STC 185/2016, do 3 de novembro, e que analizamos no punto 3.1.3.3 deste traballo.

3.2.2.3 Desestimación da inconstitucionalidade do incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas do artigo 92.5 LOTC

Os FX 13 a 15 da sentenza en exame analizan a constitucionalidade do procedemento recollido no artigo 92.5 LOTC. Sostén a representación procesual da Generalitat de Cataluña, dun lado, que este precepto vulnera os artigos 161 e 165 CE ao privar as comunidades autónomas da facultade de solicitar do Tribunal Constitucional a adopción das medidas nel previstas cando a suspensión recaía sobre disposicións ou actos do Estado ou doutra Comunidade Autónoma. Doutro lado, o recorrente estima que se vulnera o artigo 165 CE ao prever o artigo 92.5 LOTC que o Tribunal Constitucional poida definir liberrimamente cando concorren circunstancias extraordinarias de transcendencia, así como acordar incondicionada e ilimitadamente calquera tipo de medida para asegurar a suspensión das disposicións impugnadas.

Con respecto ao primeiro motivo de impugnación, o Tribunal Constitucional considera que a posición privilexiada do Goberno da nación en incidente do artigo 92.5 trae causa en último termo

da prerrogativa conferida a este polo artigo 161.2 CE, sen que, en todo caso, a nova regulación supoña un fortalecemento da dita prerrogativa. Recorda o tribunal que, en todo caso, a participación das comunidades autónomas está prevista na súa condición de parte no incidente de execución.

En relación coa suposta liberdade para apreciar a concorrencia de circunstancias de especial transcendencia constitucional, o tribunal considera que, efectivamente, existe unha “marxe de apreciación” que está xustificada dado que a Constitución non veda o uso de conceptos xurídicos indeterminados e, dada a pluralidade de supostos de feitos imaxinables e as distintas e cambiantes situacións que poidan darse, xustifícanse razoablemente. Non obstante, continúa o tribunal a súa argumentación recordando que esta marxe de apreciación non pode confundirse con arbitrariedade citando algúns supostos que constitúen “circunstancias de especial transcendencia constitucional” entre os que se atoparían sen ningún xénero de dúbidas “a declaración de soberanía e do dereito de decidir do pobo dunha Comunidade Autónoma (ATC 156/2013, do 11 de xullo, FX 2)”, ou a defensa da integridade da Constitución ou, en fin, a iniciación dun proceso de reforma constitucional (AATC 182/2015, do 3 de novembro, FX 4, e 186/2015, do 3 de novembro, FX 3)”.

Por último, e en relación coa posibilidade de que o tribunal adopte calquera tipo de medida para asegurar a suspensión das disposicións impugnadas, a STC en estudo lembra que o tribunal só pode adoptar as “medidas necesarias” ao respecto, entendendo por tales aquelas que poidan resultar idóneas para garantir a efectividade e a execución das resolucións de suspensión.

4 BIBLIOGRAFÍA

- Almagro Nosete, J. 1989. «Comentario al artículo 87»; «Comentario al artículo 92», en J. Almagro Nosete e P. Saavedra Gallor, *Justicia constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Almeida Cerredá, M. 2016. «El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español», *Istituzioni del Federalismo*, 391.
- Arzo Santisteban, X. 2016. «Los poderes de ejecución de los Tribunales Constitucionales alemán y austriaco», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36 (108).
- Cano Mata, A. 1986. «Comentario al artículo ochenta y siete»; «Comentario al artículo noventa y dos», en A. Cano Mata, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: EDESA.
- Cruz Villalón, P. 1984. *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Madrid: Tecnos.
- Garrorena Morales, A. 1981. «La Sentencia constitucional», *Revista de Derecho Político*, 11.
- Gómez Amigo, L. 1998. *La sentencia estimatoria del recurso de amparo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- González Pérez, J. 1980. *Derecho procesal constitucional*. Madrid: Civitas.
- Huelin Martínez de Velasco, J. 2001. «Artículo 87», en J.L. Requejo Pagés (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional-BOE.
- López Guerra, L. e Espín Templado, E. 2004. *La defensa del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pulido Quecedo, M. 2007. «Comentario al artículo 87»; «Comentario al artículo 92», en M. Pulido Quecedo, *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional anotada con jurisprudencia*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas.
- Salas, J. e Palomino, V. 1987. «La ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional (Especial referencia a las relativas a la Administración)», *Documentación Administrativa*, 209.
- Tur Ausina, R. 2008. *Garantía de derechos y jurisdicción constitucional. Efectividad del amparo tras la sentencia estimatoria*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- VV.AA. Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional 1986. *La sentencia de amparo constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VV.AA. Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional 1998. *La sentencia en los conflictos constitucionales de competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Villaverde Menéndez, I. 2016. «Cumplir o executar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma», *Teoría y Realidad Constitucional*, 38.

NOTAS

- 1 Arzoz Santisteban, 2016: 13-49.
- 2 Huelin Martínez de Velasco, 2001. Tamén é preclaro ao respecto González Pérez, quen afirma o seguinte: “en canto o Tribunal Constitucional é xurisdiccional, dentro do ámbito da súa xurisdición vulgará e fará executar o xulgado”. Prosegue, así mesmo, declarando que “é incuestionable, como se sinalou, que o Tribunal Constitucional, no exercicio da función xurisdiccional atribuída pola propia Constitución, ten competencia para adoptar as medidas axeitadas para “facer executar o xulgado”. González Pérez, 1980: 224 e 226.
- 3 Antes da entrada en vigor da LO 15/2015, o tema da execución das resolucións do Tribunal Constitucional fora estudado nas seguintes obras: Cano Mata, 1986; Salas, Palomino, 1987: 89-118; Almagro Nosete, 1989; Pulido Quecedo, 2007.
- 4 Garrarena Morales, 1981: 8; VV.AA., 1986; VV.AA., 1998; Gómez Amigo, 1998.
- 5 *Vid.*, ao respecto: Almeida Cerredá, 2016: 163-189; Villaverde Menéndez, 2016: 643-682.
- 6 Garrarena Morales, 1981: 8.
- 7 Non só o preámbulo da LORLOTC alude implicitamente á situación socio-política que atravesa España, senón tamén o seu propio articulado ao regular o incidente de execución de resolucións que acordan a suspensión de disposicións impugnadas en atención á concorrencia de circunstancias de “especial transcendencia constitucional” (art. 92.5 LOTC).
- 8 Almeida Cerredá, 2016: 165.
- 9 Recordemos que a Constitución española do 27 de decembro de 1978, a diferenza de numerosas constitucións do seu ámbito xurídico-político, non contén ningunha cláusula de intanxibilidade, de forma que calquera decisión constitucional fundamental contida nela, inclusive a indisoluble unidade da nación española (art. 2), pode ser validamente modificada, sempre e cando se observen os procedementos previstos para a reforma constitucional no propio título X da Constitución, concretamente no seu artigo 168. Consecuentemente, a Constitución permite, *a contrario sensu*, a cesión de calquera parte de España, aínda que somete o seu exercicio ás previsións e precisións establecidas para o exercicio da reforma constitucional.
- 10 *Vid.*, ao respecto, o seguinte enlace coa noticia xornalística <http://www.elperiodico.com/es/videos/politica/xavier-garcia-albiol-acabo-broma/3507314.shtml> (14-2-2017).
- 11 *Vid.*, ao respecto, Cruz Villalón, 1984. Asimismo, López Guerra, Espín Templado, 2004.
- 12 Almeida Cerredá, 2016: 167.
- 13 O iter da tramitación da LORLOTC no Congreso dos Deputados foi o seguinte: BOCG. Congreso dos Deputados N. B-237-1 do 04-09-2015, iniciativa; BOCG. Congreso dos Deputados N. B-237-2 do 17-09-2015, Acordo subseguinte á toma en consideración; BOCG. Congreso dos Deputados N. B-237-2 do 17-09-2015, tramitación polo procedemento de lectura única; BOCG. Congreso dos Deputados N. B-237-2 de 17-09-2015, toma en consideración; BOCG. Congreso dos Deputados N. B-237-3 de 29-09-2015, emendas; BOCG. Congreso dos Deputados N. B-237-4 de 06-10-2015, aprobación polo pleno; BOCG. Senado N. 607_4178 (apartado I) do 02-10-2015, texto remitido polo Congreso dos Deputados; Ds. Congreso dos Deputados N. 306 de 16-09-2015, Debate de toma en consideración e Ds. Congreso dos Deputados N. 309 de 01-10-2015, aprobación en lectura única.
- 14 O iter da tramitación da LORLOTC no Senado foi o seguinte: *vide*: BOCG Senado N. 611 _ 4190 (apartado I) do 13-10-2015, propostas de veto; BOCG. Senado N. 611 _ 4191 (apartado I) do 13-10-2015, emendas; BOCG. Senado N. 613 _ 4204 (apartado I) do 15-10-2015, votos particulares; BOCG. Senado N. 613 _ 4209 (apartado I) do 15-10-2015, informe do relatorio; BOCG. Senado N. 613 _ 4213 (apartado I) do 15-10-2015, Ditame da Comisión; BOCG. Senado N. 615 _ 4233 (apartado I) do 19-10-2015, texto aprobado polo Senado; Ds. Senado N. 534 do 29-09-2015, Senado - Comisión Constitucional; Ds. Senado N. 541 de 13-10-2015, Senado - Comisión Constitucional e Ds. Senado N. 178 de 15-10-2015, Senado - Pleno.
- 15 Os resultados no Congreso dos Deputados foron os seguintes. Votos afirmativos, 181 (deputados do PP e do Grupo Mixto); votos negativos, 133 (deputados do PSOE, CiU, PNV, UPYD, IU, Grupo Mixto); abstencións: 1 (deputado do Grupo Mixto).
- 16 *Vid.*, ao respecto, Tur Ausina, 2008.
- 17 Villaverde Menéndez, 2016: 649.
- 18 Villaverde Menéndez, 2016: 649.
- 19 Almeida Cerredá, 2016: 176.
- 20 Almeida Cerredá, 2016: 176.
- 21 A STC 49/2008, do 9 de maio, desestima o recurso de inconstitucionalidade n. 6729-2007, interposto por máis de cincuenta deputados do Grupo Popular do Congreso dos Deputados contra o artigo único, apartados seis e sete, da Lei orgánica 6/2007, do 24 de maio, pola que se modifica a Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, polo cal se habilita a participación dos parlamentos territoriais na designación por parte do Senado dos catro maxistrados do Tribunal Constitucional que lle corresponde segundo o artigo 159.1 CE.
- 22 A STC 118/2016, do 23 de xuño, resolve os recursos de inconstitucionalidade n. 3443/2010, n. 4138/2010, n. 4223-2010 e n. 4224-2010, promovidos polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma da Rioxa, o Parlamento da Rioxa, o Consello de Goberno da Comunidade Autónoma de Castela e León e as Cortes de Castela e León, respectivamente, respecto da Lei orgánica 1/2010, do 19 de febreiro, de modificación das leis orgánicas do Tribunal Constitucional e do poder xudicial, pola cal se lle atribúe ao Tribunal Constitucional o coñecemento dos recursos interpostos contra as normas forais fiscais dos territorios de Árabá, Guipúscoa e Biscaia, ditas no exercicio das súas competencias exclusivas garantidas pola disposición adicional primeira da Constitución e recoñecidas no artigo 41.2.a) do Estatuto de autonomía para o País Vasco.