

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 doctor de Derecho Constitucional
Universidad 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 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. 2.1 La circunstancia de la promulgación de la ley. 2.1.1 Una precisión metodológica. 2.1.2 Tribunal Constitucional y defensa extraordinaria de la Constitución. 2.2 El contenido de la ley. 2.2.1 Las medidas no impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las SSTC 185/2016 y 215/2016. 2.2.1.1 La recepción explícita de la función del Tribunal Constitucional de hacer ejecutar sus decisiones (artículos 92.1, 87.1 y 87.2 de la LOTC). 2.2.1.2 La nueva regulación del auxilio al Tribunal Constitucional (artículo 92.2 de la LOTC). 2.2.1.3 La supletoriedad de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 80 de la LOTC). 2.2.2 Las medidas impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre. 2.2.2.1 Las medidas previstas en el artículo 92.4 de la LOTC. 2.2.2.2 Incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas (artículo 92.5 de la LOTC). 2.2.3 La doctrina sobre el incidente de ejecución: el ATC 141/2016, de 19 de julio. 3 La constitucionalidad de la LORLOTC según las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre. 3.1 La constitucionalidad de la LORLOTC en la STC 185/2016, de 3 de noviembre. 3.1.1 Extensión y límites del juicio de constitucionalidad de la LOTC y de sus reformas. 3.1.2 Desestimación de los motivos de inconstitucionalidad de orden procedimental. 3.1.3 Desestimación de los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo. 3.1.3.1 Desestimación de la vulneración del modelo de justicia constitucional. 3.1.3.2 Desestimación de la vulneración del principio de legalidad penal. 3.1.3.3 Desestimación de la vulneración de los artículos 2, 143 y 155 de la CE. 3.2 La constitucionalidad de la LORLOTC en la STC 215/2016, de 15 de diciembre. 3.2.1 Desestimación de los motivos de inconstitucionalidad de orden procedimental. 3.2.2 Desestimación de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la LOTC. 3.2.2.1 Desestimación de la inconstitucionalidad de la multa coercitiva del artículo 92.4.a) de la LOTC por vulneración del principio de legalidad penal. 3.2.2.2 Desestimación de la inconstitucionalidad de la ejecución sustitutoria del artículo 92.4.c) de la LOTC por vulneración de los artículos 137, 153, 161.1 y 164 de la CE. 3.2.2.3 Desestimación de la inconstitucionalidad del incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas del artículo 92.5 de la LOTC. 4 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

La ejecución de sus resoluciones por parte del Tribunal Constitucional se ha presentado tradicionalmente como una cuestión pacífica para la doctrina científica en tanto en cuanto parecía claro que una de las consecuencias necesarias de la afirmación de la supremacía de la Constitución era el pleno reconocimiento de la efectividad de las sentencias y demás resoluciones del

Tribunal Constitucional en su condición de supremo intérprete y garante último de la norma fundamental.

Tal reconocimiento de los poderes de ejecución del alto tribunal español no sólo se deducía de la mencionada posición institucional de este órgano constitucional, sino que resultaba, asimismo, de las previsiones de los artículos 161 y 164 de la Constitución española (en adelante, CE), así como, en virtud de la habilitación contenida en el artículo 165 de la CE, de determinados preceptos de su ley de desarrollo, singularmente del artículo 4 (que faculta al Tribunal Constitucional a “delimitar el ámbito de su jurisdicción y a adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservarla”) y del artículo 87 (que proclamaba en su redacción original que “todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva”).

Consiguientemente, el Tribunal Constitucional español presenta un innegable carácter jurisdiccional y ha venido disponiendo de poderes de ejecución de sus resoluciones, tanto por su primacía institucional como por su atribución, al menos implícita, por parte de la Constitución, en la línea del Tribunal Constitucional alemán y del Tribunal Constitucional austríaco, y a diferencia del Tribunal Constitucional italiano¹. En ese entendimiento, existía práctica unanimidad doctrinal en la especificación de que, en palabras de Huelin Martínez de Velasco, “el derecho a la ejecución de las sentencias firmes en sus propios términos y el respeto a esa firmeza y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas en ellas declaradas se predica no sólo de las resoluciones dictadas por los órganos judiciales, sino también de las propias sentencias del Tribunal Constitucional”². Ello ha determinado, pues, que la cuestión de los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional haya venido recibiendo escaso tratamiento por parte de la doctrina científica española³, a diferencia de lo que venía sucediendo con la sentencia constitucional, objeto de estudio en numerosas publicaciones⁴.

Sin embargo, la promulgación de 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 (en adelante, LORLOTC) ha despertado, en un primer momento, el interés doctrinal sobre esta problemática con la publicación de varios e interesantes estudios al respecto⁵ y, posteriormente, la propia ley ha sido objeto de pronunciamiento por parte del propio supremo intérprete en dos sentencias: la STC 185/2016, de 3 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n. 229/2016, promovido por el Gobierno Vasco contra la LORLOTC, así como contra el artículo único apartado tres de la misma en la redacción dada a las letras b) y c) del apartado 4 y al apartado 5 del artículo 92 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); y, por su parte, la STC 215/2016, de 15 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n. 7466/2015, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la LORLOTC, así como contra su artículo único.tres, por la redacción dada a los artículos 92.4.a), b) y último inciso del c), y 5 de la LOTC.

En estas líneas examinaremos, en primer lugar, la LORLOTC. No sólo analizaremos su contenido, sino también la circunstancia de su aprobación, lo que nos conducirá a realizar una serie de reflexiones, en clave de teoría general, sobre la conveniencia de que, a través de esta nueva regulación de los poderes de ejecución que introduce la LORLOTC, el alto tribunal se encargue de la defensa extraordinaria de la Constitución. En segundo lugar, analizaremos las dos sentencias del Tribunal Constitucional (STC 185/2016, de 3 de noviembre, y STC 215/2016, de 15 de diciembre) que avalan la constitucionalidad de la LORLOTC.

2 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

2.1 La circunstancia de la promulgación de la ley

2.1.1 Una precisión metodológica

Comenzaba el profesor Garrorena su trabajo sobre la sentencia constitucional advirtiendo de la insuficiencia de acometer el examen de este objeto de estudio a partir de uno de los parciales puntos de vista con los que habitualmente se había venido analizando; así, sostenía que los procesalistas agotaban esta temática en el análisis de la condición de “acto procesal” de la sentencia constitucional, mientras que los cultivadores de la hermenéutica jurídica la agotaban en su condición de “actividad dirigida a la interpretación e integración creadora del derecho”, y los constitucionalistas, por su parte, la agotaban en la condición de “decisión política” de la sentencia constitucional; en su “dimensión política, politológica, que es la esencia –la auténtica almendra– del tema”. Los tres enfoques antedichos debían ser, en todo caso, integrados y superados, sin perjuicio de que el profesor Garrorena, ante las dificultades de alcanzar una perspectiva omnicompreensiva de los mismos, optara en su trabajo “por una de esas dimensiones, intentando después que quede constantemente trascendida –transformada en su entidad y elevada en su condición– por los datos provenientes de las otras dos perspectivas”⁶.

Siguiendo la metodología del profesor Garrorena, vamos a analizar las disposiciones de la LORLOTIC a partir de su dimensión política para, posteriormente, trascenderla con los datos de las otras dos perspectivas. De esta manera, no sólo no renunciamos al enfoque político en el análisis de la ley en examen –tradicionalmente preterido–, sino que, muy al contrario, pretendemos revalorizarlo. Se trata, en todo caso, de un planteamiento legítimo al que no debería renunciar la doctrina científica constitucionalista, a la cual le corresponde perfectamente pronunciarse sobre hipotéticas aplicaciones de la LORLOTIC, sin perjuicio de que tampoco puede abandonar el análisis abstracto de la ley en estudio.

Como venimos de afirmar anteriormente, antes de la entrada en vigor de la LORLOTIC existía consenso en la afirmación del carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional, así como de que este órgano disponía de poderes de ejecución propios de esta su condición. Esta realidad ha sido de todo punto confirmada por el legislador orgánico en el preámbulo de la propia LORLOTIC al afirmar, con carácter general, que “nuestra Constitución encomienda al Tribunal Constitucional la función de ser su supremo intérprete y garante mediante el ejercicio de su función jurisdiccional”, así como al recordar, ahora con carácter más inmediato, que “la actual regulación del Tribunal Constitucional contiene los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones”. No obstante ello, tales principios generales, continúa el legislador orgánico, han de ser considerados, en todo caso, como insuficientes y, consiguientemente, ha de estimarse como preciso e imprescindible “desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real” ante “la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad”⁷.

A la luz de estas disposiciones preambulares, sólo cabe entender la nueva regulación de los poderes de ejecución del Tribunal que realiza la LORLOTIC desde un análisis político de la misma y, consiguientemente, a partir de la necesidad de neutralizar esas “nuevas situaciones

que pretenden evitar o soslayar tal efectividad”, de forma que podemos afirmar, siguiendo en este punto a Almeida Cerredá, que “el objetivo perseguido, en realidad, con la promulgación de la LORLOTC no es primariamente de naturaleza abstracta –la mejora de la regulación procesal de la ejecución del máximo intérprete de la Constitución–, sino de carácter concreto”⁸. Y este carácter concreto está directamente relacionado con la situación político-constitucional que atraviesa España desde 2010 y, concretamente, con la voluntad de las autoridades de la Generalitat de Catalunya de lograr la secesión de Cataluña –y la consiguiente desaparición de España por secesión de parte de su territorio– contraviniendo las disposiciones constitucionales⁹.

Por si alguna duda hubiera sobre el carácter concreto de la LORLOTC, debemos reproducir en esta sede la comparecencia parlamentaria conjunta del portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, Sr. Hernando, y la del presidente del Partido Popular en Cataluña, Sr. García Albiol, en la que señalaban que con la presentación de la Proposición de Ley de reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional “se acabó la broma” (*sic*)¹⁰. Son, pues, estos acontecimientos relacionados con la independencia de Cataluña los que constituyen el telón de fondo en el que se produce la introducción del nuevo sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español.

Pero sería ingenuo sostener –también desde la perspectiva “política” que adoptamos– que estos acontecimientos pretenden únicamente “evitar o soslayar la efectividad” de las resoluciones del Tribunal Constitucional o cuestionar su supremacía como supremo intérprete de la Constitución, cuando a lo que están orientados es, sin ningún género de dudas, a destruir el orden constitucional mismo. No se ataca, pues, ni la efectividad de las resoluciones del alto tribunal, ni su legitimidad como poder sobre los demás poderes con la capacidad de declarar la nulidad del derecho inconstitucional, sino la propia vigencia del régimen político de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978.

Consiguientemente, la finalidad de la nueva regulación de los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional no es otra que la de incorporar a este órgano a la defensa extraordinaria del Estado y de la Constitución. Ello, por otra parte, destierra cualquier consideración que cualquier analista no prevenido de la realidad jurídico-política española podría haber realizado a partir de la interpretación del propio título de la LORLOTC (“para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho”) del que podría deducirse que esta ley ha sido aprobada porque, con anterioridad, el Tribunal Constitucional no tenía carácter jurisdiccional y sus resoluciones eran desconocidas por sus destinatarios debido al defectuoso diseño de los poderes de ejecución del alto tribunal español.

Asumida esta perspectiva política en el análisis de la LORLOTC, a continuación realizaremos una serie de consideraciones en torno al significado y a la oportunidad de la nueva regulación de los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional entendida como habilitación al mismo para intervenir en la defensa extraordinaria del Estado y de la Constitución.

2.1.2 Tribunal Constitucional y defensa extraordinaria de la Constitución

La efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional se reduce, en esencia, a que todos los poderes públicos y los particulares se sometan voluntariamente al orden constitucional, asumiéndolo lealmente. Por ese motivo, la regulación original del artículo 87 de la LOTC reducía

el problema de la ejecución de las resoluciones del TC a la mera proclamación de la obligación de todos los poderes públicos de cumplir lo que el Tribunal Constitucional resolviera.

Los nuevos poderes de ejecución de los que dispone el alto tribunal desde la entrada en vigor de la LORLTC se han de entender –desde esa perspectiva “política” que hemos acogido en este estudio– como mecanismos en modo alguno enderezados a especificar, desarrollar y concretar los “principios generales para garantizar la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional” en el ámbito de un adecuado funcionamiento de los poderes del Estado presidido por el principio de lealtad constitucional. Muy al contrario, dada la gravedad de las “nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad”, los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional han de ser considerados como un conjunto de herramientas orientadas a operar como medidas extraordinarias de defensa constitucional al pretender prevenir la eventual secesión de parte del territorio nacional. Por consiguiente, la atribución de los nuevos poderes de ejecución del Tribunal Constitucional no trata de asegurar la efectividad de sus resoluciones, como si se tratara de un órgano jurisdiccional cualesquiera, sino evitar un proceso abierto de secesión que cuestiona los fundamentos de la propia Constitución, operando así como un nuevo instrumento, no previsto expresamente por la Norma Fundamental, de defensa extraordinaria de la Constitución. Con esta nueva regulación de los poderes de ejecución, al menos en nuestra opinión, se produce un cambio cualitativo en la posición del alto tribunal, consistente en reforzar la condición del alto tribunal como defensor de la Constitución, ahora no sólo como mero defensor ordinario de la legalidad constitucional, sino también como defensor extraordinario de la misma.

Sentado el debate en estos términos, cabe plantearse la cuestión central de si puede el Tribunal Constitucional convertirse en un instrumento de la defensa extraordinaria de la Constitución.

Recordemos que la defensa extraordinaria del orden constitucional aparece regulada por la Constitución en los artículos 116 (estados de alarma, excepción y sitio)¹¹, así como en el artículo 155 (adopción de las medidas necesarias para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o para la protección del interés general de España) habilitando la Constitución al Gobierno y a las Cámaras parlamentarias a adoptar las medidas oportunas en los supuestos de hecho allí considerados. El Tribunal Constitucional, por definición, tiene encomendadas funciones de defensa ordinaria de la Constitución, es decir, en los supuestos en los que no existe un cuestionamiento de su legitimidad, ni mucho menos del propio orden constitucional. Ello es así porque la función de los tribunales constitucionales, como bien es sabido, es defender mediante técnicas jurídicas la vigencia de la Constitución, y las mismas sólo tienen razón de ser cuando previamente se ha aceptado el orden constitucional en el que opera el Tribunal Constitucional.

Cuando nos encontramos con la decidida voluntad de quebrantar el orden constitucional, tal como sucede en la España actual, la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional no depende de los poderes de ejecución del supremo intérprete de la Constitución, sino, en primera instancia, de los órganos que tienen atribuida la defensa extraordinaria del Estado y, en última instancia, de la capacidad de los diferentes actores políticos de lograr que la voluntad de quebrantar la Norma Fundamental desaparezca, todo ello sin perjuicio de que, si tal voluntad existe, ello se debe en muy buena medida a que la propia Constitución ha fracasado en su función primaria y principal de asegurar la unidad política de la comunidad.

Por todo ello, consideramos que incorporar el Tribunal Constitucional al ámbito de la defensa extraordinaria del Estado es cuestionable en tanto en cuanto no sólo supone la alteración del equilibrio de poderes, sino una mutación de la propia función del Tribunal, que no es la de ejercer poderes de ejecución para coadyuvar en la tarea de defensa extraordinaria de la Constitución, la cual le corresponde, en todo caso, al Gobierno de la nación y a las Cortes Generales en aplicación de los artículos 116 y 155 de la Norma Fundamental.

Consiguientemente, la LORLOTC opera un desplazamiento de la titularidad de la defensa extraordinaria de la Constitución al alto tribunal que responde, en esencia, a la voluntad del Gobierno de la nación de incorporar este órgano a la misma mediante sus nuevos poderes. Esta voluntad puede deducirse –siguiendo la perspectiva “política” de análisis de la LORLOTC que hemos asumido en este trabajo– del análisis del (i) momento político en el que se tramitó esta ley, así como del (ii) procedimiento seguido en las Cortes Generales para su aprobación.

(i) Con respecto a la primera cuestión, resulta llamativo que la LORLOTC se hubiese aprobado, precisamente, en las postrimerías de la X Legislatura y ante la inminencia de la celebración de elecciones a Cortes Generales de resultado incierto, como la realidad demostró posteriormente. En este sentido, es sintomático, a todas luces, el propio preámbulo de la LORLOTC, en el que se hace referencia de manera indisimulada al momento político en el que se aprueba la ley al recordar que el Tribunal Constitucional podrá “encomendar al Gobierno de la nación, aun en funciones, la ejecución sustitutoria”.

La elección de este momento político ha determinado que se haya sostenido que “este hecho ha perjudicado gravemente la imagen de neutralidad del máximo intérprete de la Constitución, al permitir que, de forma interesada, por algunos grupos, se alienten las sospechas de que la variación de su norma rectora tan sólo ha servido para colocar al Tribunal Constitucional directamente al servicio de determinadas posiciones políticas”¹². Se trata de una crítica acertada porque debemos recordar, en la línea con lo indicado anteriormente, que el fundamento de la legitimidad de la jurisdicción constitucional se encuentra –dada su naturaleza de órgano cuyas decisiones presentan incuestionables consecuencias políticas– en la imparcialidad, el prestigio y la autoridad del supremo intérprete de la Constitución.

Por tanto, hubiera sido conveniente haber desterrado cualquier duda sobre la oportunidad política de la aprobación de esta ley y de su eventual utilización en el juego partidista. Sin desconocer en modo alguno la gravedad de los acontecimientos que sirven de telón de fondo a la LORLOTC, hubiera sido deseable que, al menos, el momento de su aprobación hubiera sido cualquier otro alejado de la inminencia de la convocatoria de elecciones a las Cortes Generales. Al respecto debemos recordar que, dada la mayoría absoluta que sustentaba al complejo Gobierno-Administración en toda la X Legislatura, una ley como la LORLOTC debería de haber sido tramitada en el ecuador de esta.

(ii) La segunda de las circunstancias de las que puede deducirse la voluntad del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sustentaba de atribuir al alto tribunal funciones propias de la defensa extraordinaria del Estado entronca con dos aspectos del procedimiento seguido en las Cortes Generales para su aprobación: el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Grupo Parlamentario Popular y la posterior tramitación de la LORLOTC mediante el procedimiento de lectura única en el Congreso de los Diputados y la declaración de urgencia tanto en esta Cámara como en el Senado. Todo ello determinó que la misma fuese aprobada por las Cortes Generales en un plazo de 30 días desde su presentación.

Recordemos al respecto que fue el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados el que ejerció la iniciativa legislativa al presentar la proposición de la ley en examen con fecha de 4 de septiembre de 2015, la cual fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 16 de septiembre, acordándose su tramitación urgente por el procedimiento de lectura única en aplicación de las previsiones de los artículos 93, 126.5 y 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RC). Tras su tramitación en el Congreso, en la que se rechazaron tanto las enmiendas a la totalidad como todas las enmiendas al articulado, excepto la número 30 de modificación presentada por el Grupo Parlamentario Popular¹³, comenzó su tramitación ante el Senado el 2 de octubre de 2015. En esta Cámara no se acordó la tramitación de la propuesta por el procedimiento de lectura única, a diferencia de lo ocurrido en el Congreso, si bien se acordó su tramitación por el procedimiento de urgencia en aplicación de lo dispuesto en los artículos 133 a 136 del Reglamento del Senado (en adelante, RS). Tras ser analizada en el seno de la Comisión Constitucional, el Pleno del Senado aprobó la LORLOTC con fecha de 15 de octubre de 2015¹⁴.

Como puede observarse con claridad del proceso de tramitación de la ley en examen, la iniciación de la tramitación de la LORLOTC no se ha articulado a través de un proyecto de ley, sino mediante una proposición de ley depositada por el Grupo Parlamentario Popular, eludiendo así tener que recabar informes del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Fiscal que hubieran permitido que la formación de la voluntad parlamentaria se hubiera realizado con mayor fundamento.

Por su parte, la LORLOTC se ha tramitado siguiendo el procedimiento de lectura única en el Congreso de los Diputados, reduciéndose, asimismo, sus plazos a la mitad como consecuencia de la declaración de urgencia, lo que determinó una falta de consenso entre los grupos parlamentarios no sólo en cuanto al resultado final de la votación¹⁵, sino con relación al propio procedimiento parlamentario utilizado. Sobre este particular volveremos fundamentalmente en el punto 3.1.2 de este trabajo, al analizar las SSTC 185/2016 y 215/2016, dado que esta falta de consenso, así como la supuesta vulneración del artículo 150 del RC al no concurrir los requisitos establecidos en el mismo para la utilización del procedimiento de lectura única, han operado como motivo de impugnación de la LORLOTC en los recursos de inconstitucionalidad n. 229/2016 y n. 7466/2015.

En nuestra opinión, una modificación del estatuto jurídico del Tribunal Constitucional, consista tanto en la mera especificación de los principios generales que garantizan la efectividad de sus resoluciones –tal como sostiene el preámbulo de la LORLOTC–, como en dotarla de mecanismos para la defensa extraordinaria del orden constitucional –como sostenemos aquí–, debería haberse realizado con el apoyo mayoritario de los distintos grupos parlamentarios, lo que hubiera implicado que la LORLOTC se hubiera aprobado en otro momento político más oportuno y sin la utilización de tácticas parlamentarias que denotan, en última instancia, una confianza limitada por parte de los promotores de la LORLOTC en la misma.

Podemos concluir afirmando que la nueva regulación de los poderes de ejecución al alto tribunal, enderezada a contribuir a la defensa extraordinaria del Estado, resulta de todo punto cuestionable, tanto por la eficacia de los mismos en un contexto de conflicto político en el que se ataca a la unidad nacional, como por la pérdida de *auctoritas* del Tribunal Constitucional, fundamental para que los demás órganos del Estado cumplan las decisiones de este. La ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional, cuando esta ha de llevarse a cabo en un con-

texto de quebrantamiento constitucional, no pueden ser encomendadas al alto tribunal, sino a las autoridades que tienen confiada la defensa extraordinaria del Estado: Gobierno y Cortes Generales. Ello no significa en modo alguno que el Tribunal Constitucional no haya de seguir cumpliendo su función primera y principal de garantizar la supremacía de la Constitución, sino que tal función ha de desarrollarla en su ámbito propio, el de la defensa ordinaria del Estado, confiando la defensa extraordinaria del Estado a los órganos constitucionalmente habilitados para ello. Muy posiblemente esta crítica la hayan asumido implícitamente los promotores de la LORLOTC, como denota la elección del momento político en el que la misma se aprueba, así como la de los mecanismos parlamentarios para su tramitación (presentación de proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados en lugar de proyecto de ley del Gobierno; procedimiento de lectura única con declaración de urgencia en lugar del procedimiento ordinario).

2.2 El contenido de la ley

Una vez analizada la circunstancia de la ley y, consiguientemente, interpretado su sentido y su significado, pasamos a estudiar en concreto la nueva regulación de los poderes de ejecución atribuidos al Tribunal Constitucional. Su exposición la realizamos en función de si los mismos han sido impugnados en los recursos de inconstitucionalidad que presentaron el Gobierno Vasco y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y que resolvieron, respectivamente, la STC 185/2016, de 3 de noviembre, y la STC 215/2016, de 15 de diciembre. Hemos acogido este criterio de clasificación no sólo porque resulta operativo para el posterior análisis que realizaremos de las dos sentencias mencionadas, sino porque el mismo, por otra parte, incorpora otro criterio acerca del contenido de las nuevas medidas en materia de ejecución del TC: aquellas que no han sido impugnadas son todas aquellas que no suponen novedad sustancial con respecto a la regulación anterior de la LOTC al limitarse a explicitar los principios generales en materia de ejecución ya existentes, mientras que las que sí lo han sido sí suponen una novedad sustancial al atribuir expresamente al alto tribunal poderes de ejecución con respecto a los cuales no cabe colegir unánimemente que sean respetuosos con el orden constitucional. No obstante ello, este criterio general de clasificación presenta dos excepciones: no se impugna la novedad –de alcance– que supone la sustitución de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC) por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) como ley supletoria en materia de ejecución de las resoluciones del Tribunal; y, por el contrario, se impugna la nueva regulación de las multas coercitivas del artículo 92.4.a) LOTC, a pesar de que esta medida venía prevista en la anterior redacción de la LOTC.

2.2.1 Las medidas no impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las SSTC 185/2016 y 215/2016

2.2.1.1 La recepción explícita de la función del Tribunal Constitucional de hacer ejecutar sus decisiones (artículos 92.1, 87.1 y 87.2 de la LOTC)

Siguiendo un análisis lógico de las medidas introducidas por la LORLOTC, debemos destacar, en primer lugar, aquellas que están enderezadas a explicitar de manera inequívoca la función del alto tribunal de hacer ejecutar sus decisiones: (i) los incisos que se añaden al artículo

92.1 de la LOTC, así como (ii) los nuevos incisos finales de los números 1 y 2 del artículo 87 de la Ley reguladora del alto tribunal.

(i) Según el reformado artículo 92.1, el Tribunal Constitucional, designado así *eo nomine* a diferencia de lo que ocurría con la regulación anterior, no sólo “podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarlas y, en su caso, resolver las incidencias de ejecución”, sino que, además, “velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones” y “podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores [...] las medidas de ejecución necesarias”.

No podemos más que concluir que el reformado artículo 92.1 no añade, en rigor, nada sustancialmente novedoso a la regulación ya en vigor de la LOTC en tanto en cuanto el Tribunal Constitucional asumía competencias de ejecución de sus resoluciones en aquellos procesos que, por su naturaleza, lo permitían.

Dejando a un lado las sentencias dictadas en los procesos de declaración de inconstitucionalidad, así como las sentencias sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales, cuyos efectos pertenecen al ámbito de la aplicación de la ley recurrida, las sentencias resolutorias de los conflictos de competencias, así como las recaídas en procesos de amparo, venían siendo ejecutadas sin problema alguno por el propio Tribunal¹⁶. Recordemos, al respecto, que la STC 65/1984, de 23 de mayo, declaró el principio general de que el alto tribunal tenía encomendada la función de ejecutar sus resoluciones en los siguientes términos: “En cuanto a las consecuencias derivadas de dicha anulación, es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 66 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), este Tribunal puede disponer lo que estimare procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la disposición, resolución o acto anulados”. Coherentemente con este planteamiento, y en sede de conflictos positivos de competencia, el Auto del Tribunal Constitucional 854/1986 controló la ejecución de la STC 94/1985, de 29 de julio, que resolvió el conflicto positivo de competencia n. 22/1982, que declaraba la nulidad del acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco, que incorporaba las cadenas como elemento propio del escudo vasco por infracción del artículo 4.2 y de la disposición adicional primera de la Constitución.

(ii) Complementan estas previsiones del artículo 92 los dos nuevos incisos introducidos por la LORLOTC en los números 1.º y 2.º del artículo 87, que refuerzan la obligatoriedad de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Por el primero, se habilita al Tribunal Constitucional a acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público que se considere necesario, mientras que por el segundo de ellos se declara que las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional tendrán la consideración de títulos ejecutivos.

El alcance de estos nuevos incisos del artículo 87 ha de entenderse limitado a explicitar la función del Tribunal Constitucional de hacer ejecutar sus resoluciones, dado que la posibilidad de acordar la notificación personal de sus resoluciones y la condición de título ejecutivo de los mismos son atribuciones inherentes a la función de hacer ejecutar lo juzgado.

Tanto la nueva redacción del artículo 92 como los incisos finales del artículo 87.1 y del 87.2 no han sido objeto de impugnación en ninguno de los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la LORLOTC, y la doctrina científica se ha limitado tan sólo a recordar que los mismos, al representar la mera especificación de la función propia del Tribunal Constitucional de hacer ejecutar lo juzgado, únicamente tienen el valor simbólico-legitimador de hacer notorio que el alto tribunal tiene atribuida esta función.

2.2.1.2 La nueva regulación del auxilio al Tribunal Constitucional (artículo 92.2 de la LOTC)

La LORLOTC añade un nuevo punto al artículo 92 para extender la obligación de auxilio al Tribunal Constitucional en la ejecución de sus sentencias, de forma que la misma afectará a “cualquiera de las administraciones y poderes públicos”. Añade este punto que tal auxilio deberá ser prestado “con carácter preferente y urgente”. Consiguientemente, deberán prestar este auxilio al Tribunal Constitucional no sólo los jueces y tribunales, a los que expresamente se contemplaba en el artículo 87.2 (“Los juzgados y tribunales prestarán con carácter preferente y urgente al Tribunal Constitucional el auxilio jurisdiccional que este solicite”), sino también los nuevos sujetos indicados, regulándose una suerte de “remedio de auxilio y cooperación administrativas”¹⁷.

La constitucionalidad de esta nueva regulación del auxilio al Tribunal Constitucional no ha sido controvertida en los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno Vasco y la Generalitat de Catalunya en muy buena medida porque el nuevo artículo 92.2 LOTC –en la línea de los artículos 92.1, 87.1 y 87.2 LOTC– explícita y concreta la obligación de todos los poderes públicos de prestar auxilio al supremo intérprete de la Constitución, obligación que cabe considerar inherente al mandato del artículo 87 LOTC, según el cual –recordemos– todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva.

2.2.1.3 La supletoriedad de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 80 de la LOTC)

Otra de las novedades introducidas por la LORLOTC que, como las anteriores, no ha sido impugnada en los recursos resueltos por las SSTC 185/2016 y 215/2016 es la recogida en el último párrafo del artículo 80 de la LOTC, consistente en sancionar el carácter supletorio de la LJCA en materia de ejecución de las resoluciones del alto tribunal, sustituyendo así a la LEC. No obstante ello, esta última ley, así como la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), seguirán revistiendo carácter supletorio “en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados”.

A diferencia de las reformas que venimos de examinar en los puntos anteriores, que, en esencia, pueden ser consideradas como explicitación y concreción de “los principios generales para garantizar la efectividad de las resoluciones” del Tribunal Constitucional existentes en la redacción original de la LOTC, esta reforma presenta alcance y calado al sustituir a la LEC y a la LOPJ por la LJCA. La mayor parte de la doctrina científica ha saludado favorablemente esta modificación al entender, por una parte, que existe una similitud entre el proceso ejecutivo de las resoluciones del alto tribunal y el proceso ejecutivo del contencioso-administrativo “en cuanto a su objeto y a los sujetos”¹⁸ y al entender, por otra parte, que la supletoriedad de la LJCA puede coadyuvar, gracias a su complejidad, “a una menor tensión en la aplicación de las resoluciones del Tribunal, que, a la postre, puede ser beneficiosa para el conjunto del sistema constitucional”¹⁹.

Por último, debe recordarse que el procedimiento para la imposición por parte del Tribunal Constitucional de multas en aplicación de lo previsto en el artículo 92.4,

a) (“Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado”), es el previsto en los artículos 48.7 y 112 de la LJCA.

2.2.2 Las medidas impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre

2.2.2.1 Las medidas previstas en el artículo 92.4 de la LOTC

El artículo 92.4 de la LOTC regula, tras la reforma introducida por la LORLOTC, el incidente de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional previendo que, en caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, bien de oficio o bien a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto. Una vez recibido el informe o transcurrido el plazo fijado –continúa el artículo 92.4–, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, el alto tribunal puede aplicar hasta cuatro medidas en el caso de que aprecie el incumplimiento total o parcial de su resolución: imposición de multa coercitiva (a)); suspensión de funciones (b)); ejecución sustitutoria con el auxilio del Gobierno de la nación (c)); exigencia de la correspondiente responsabilidad criminal previa deducción del oportuno testimonio de particulares (d)).

Las tres primeras de las medidas enumeradas, las previstas en las letras a), b) y c), han sido impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco (concretamente, las contenidas en las letras b) y c)) y por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña (específicamente, las contenidas en las letras a) y b) y en el último inciso de la letra c)).

La primera de estas medidas consiste en la posibilidad de imponer las correspondientes multas coercitivas, por una cuantía de tres mil a treinta mil euros, a las autoridades, empleados públicos o particulares que hayan incumplido las resoluciones del Tribunal, con previsión de que el Tribunal pueda reiterar la multa “hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado”. Por otra parte, el número 4 del artículo 92 habilita a la ley ordinaria para revisar, en todo momento, “los límites de la cuantía de estas sanciones o de las multas previstas en la letra a) del apartado 4 del artículo 92”.

La segunda de ellas consiste en acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.

La tercera de las medidas previstas consiste en la ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.

Por último, el artículo 92.4 prevé “deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder”, siendo esta la única medida no recurrida por los recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno Vasco y por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

2.2.2 Incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas (artículo 92.5 de la LOTC)

La LORLOTIC introduce en el número 5 del artículo 92 LOTC un incidente de ejecución de las resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas, el cual ha sido considerado como una suerte de procedimiento para la adopción de medidas “cautelarísimas” en garantía de providencias provisionales previamente fijadas²⁰.

Recordemos al respecto que el Tribunal Constitucional ha de resolver las impugnaciones previstas en el artículo 161.2 CE, es decir, aquellas que presente el Gobierno de la nación contra las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, cuya formulación “producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida; pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses” (artículo 161.2 CE), concretando el artículo 77 de la LOTC que “la impugnación regulada en este título, sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto para sustanciar los conflictos positivos de competencia en los artículos sesenta y dos a sesenta y siete de esta ley”.

En este sentido, el nuevo artículo 92.5 LOTC dispone que, en el caso de la ejecución de resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas, y siempre que concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional, el Tribunal podrá, de oficio o a instancia de parte, adoptar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento sin, incluso, oír a las partes. No obstante ello, este artículo 92.5 prevé que en la propia resolución el Tribunal fije una vista posterior en el plazo común de tres días en la que participaran las partes, tras lo cual el Tribunal dictará resolución por la que se levanten, confirmen o modifiquen las medidas previamente adoptadas.

2.2.3 La doctrina sobre el incidente de ejecución: el ATC 141/2016, de 19 de julio

El primer acto de aplicación del nuevo incidente de ejecución previsto en los artículos 87 y 91 se contiene en el Auto de Pleno 141/2016, de 19 de julio, que resuelve el incoado por el Gobierno de la nación para la ejecución de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, dictada en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas n. 6330-2015, que declaró inconstitucional y nula la resolución I/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

Interesa la representación procesal del Gobierno de la nación la declaración de nulidad, por contravenir lo decidido en la STC 259/2015 y al amparo de los artículos 87.1 y 92 de la LOTC, de la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, de 20 de enero de 2016, de creación de comisiones parlamentarias, en tanto en cuanto en ella se dispone la creación de la denominada comisión de estudio del proceso constituyente.

Partiendo de la jurisprudencia sentada sobre el incidente de ejecución (AATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 2; y 177/2012, de 2 de octubre, FJ 2), el Tribunal considera que tal contravención existiría en el caso de que la Resolución 5/XI contuviera “un pronunciamiento contrario a la STC 259/2015 o supusiera un intento de menoscabar la eficacia –jurídica o material– de lo que se resolvió en esta sentencia”. A continuación realiza el ATC un análisis de la Resolución 5/

XI, concluyendo que “el Tribunal aprecia que los ámbitos asignados a dicha comisión parlamentaria por la resolución 5/XI ofrecen un alto grado de semejanza con alguno de los elementos integrantes del llamado proceso constituyente en la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, declarada inconstitucional, pues tales “ámbitos” coinciden sustancialmente con los fines que perseguía la resolución 1/XI, declarada inconstitucional y nula por la STC 259/2015”, siendo tales fines “la apertura de un proceso constituyente en Cataluña encaminado a la creación de la futura constitución catalana y del estado catalán independiente en forma de república”.

Resultan relevantes para nuestro estudio, asimismo, las consideraciones que se realizan en el FJ 7 de este ATC 141/2016 en relación con la determinación por parte del Tribunal Constitucional del alcance de su estimación del incidente de ejecución, habida cuenta –según afirma el propio Tribunal– de que la LOTC perfila con gran amplitud sus facultades para “resolver las incidencias de la ejecución” (artículo 92.1) y para adoptar “las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones” (artículo 92.3). Tal determinación la realiza el alto tribunal “ponderando los distintos valores constitucionales en juego en la tarea de hacer cumplir sus resoluciones” y concluye al respecto que el alcance de la estimación del incidente se reduce a la declaración de nulidad de la comisión parlamentaria en cuestión “evitando con ello que la creación de la comisión sobre la que versa nuestro enjuiciamiento pueda entenderse o utilizarse so pena de arrostrar las consecuencias que prevé el ordenamiento jurídico, como un intento de sortear o eludir la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal Constitucional”.

3 LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LORLOTC SEGÚN LAS SSTC 185/2016, DE 3 DE NOVIEMBRE, Y 215/2016, DE 15 DE DICIEMBRE

Una vez analizada la nueva regulación de los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional a la luz de la circunstancia política en la que se ha aprobado la LORLOTC, así como examinada la doctrina del propio Tribunal sobre el incidente de ejecución sentada en el Auto 141/2016, de 19 de julio, pasamos a continuación a realizar el examen de las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, que avalan la constitucionalidad de la LORLOTC.

Son dos los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la LORLOTC. El primero de ellos, en orden cronológico, es el recurso de inconstitucionalidad n. 7466/2015, presentado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que impugna la LORLOTC y el artículo único.tres, por la redacción dada a los artículos 92.4.a), b) y último inciso del c), y 5 de la LOTC, que fue resuelto por la STC 215/2016, de 15 de diciembre. El segundo de ellos es el recurso de inconstitucionalidad n. 229/2016, promovido por el Gobierno Vasco contra la LORLOTC, así como contra el artículo único apartado tres de la misma en la redacción dada a las letras b) y c) del apartado 4 y al apartado 5 del artículo 92 de la LOTC, que, por su parte, fue resuelto por la STC 185/2016, de 3 de noviembre.

Ambos recursos impugnan la LORLOTC por considerar que en su tramitación en las Cortes Generales se ha incurrido en vicios de inconstitucionalidad de orden procedimental, si bien en el recurso del Gobierno del País Vasco se impugnan los artículos 92.4.b) y c) y 95.2 de la LOTC y

en el de la Generalitat de Cataluña, además de los dos anteriores, se impugna el artículo 92.4.a) de la LOTC.

Debemos hacer notar que la STC 185/2016, de 3 de noviembre, no resuelve el primero de los recursos presentados, el promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, sino el presentado con posterioridad, el promovido por el Gobierno Vasco. La explicación de ello no aparece recogida en la primera STC 185/2016, sino en la posterior STC 215/2016, en cuyo fundamento jurídico (en adelante FJ) 1 se expresa que el Tribunal “a propuesta de los magistrados designados ponentes por turno de reparto en uno y otro recurso”, consideró oportuno como criterio de ordenación de las deliberaciones que la resolución del recurso del Gobierno de la Generalitat fuera pospuesta a la del Vasco, dado que en este último se aducía como motivo de inconstitucionalidad “una desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente”.

Esta decisión de la mayoría del Tribunal ha sido criticada en los votos particulares del magistrado Xiol Ríos a las SSTC 185/2016 y 215/2016, para quien lo razonable hubiera sido que se hubiera resuelto primero el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalitat en atención a los siguientes dos argumentos: en primer lugar, en consideración a que “parece razonable que, ante la diversidad de recursos de inconstitucionalidad planteados contra una misma norma, o bien se ordenen de manera temporal o, al menos, se haga un estudio acumulado o, en su caso, simultáneo” (voto particular a la STC 185/2016); en segundo lugar, en atención a que así se habría evitado “soslayar en el análisis de la impugnación de esta normativa la valiosa información que podía y debía aportar la contextualización de la norma cuya constitucionalidad se estudiaba en este recurso y que está indisolublemente unida con acontecimientos desarrollados en Catalunya”.

En cualquier caso, debemos subrayar que existen evidentes similitudes entre ambos recursos de inconstitucionalidad, por lo que el propio FJ 1 de la STC 215/2016 no tiene más que admitir que “van a ser inevitables y frecuentes las remisiones y reproducciones que en esta resolución haremos a la doctrina y pronunciamientos de la Sentencia 185/2016”. Tales similitudes se proyectan en la ordenación de este trabajo, de forma que el análisis de la STC 215/2016 que realizaremos en el punto 3.2 contendrá las necesarias y obligadas remisiones al análisis de la STC 185/2016.

3.1 La constitucionalidad de la LORLOTC en la STC 185/2016, de 3 de noviembre

El primero de los pronunciamientos que avalan la constitucionalidad de la LORLOTC se contiene, como sabemos, en la STC 185/2016, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la LORLOTC en su conjunto por haber incurrido en vicios procedimentales en su tramitación en las Cortes Generales, así como contra dos de las medidas que puede adoptar el Tribunal Constitucional en el incidente de ejecución de sentencias (la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos y la ejecución sustitutoria con la colaboración del Gobierno de la nación –letras b) y c) del apartado 4 del artículo 92)– y contra el incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas (apartado 5 del artículo 92).

La sentencia en examen hace, en primer lugar, una serie de consideraciones generales sobre la singularidad que presenta el juicio de constitucionalidad de la propia LOTC (FJ 3). Seguida-

mente, la sentencia resuelve las tachas de constitucionalidad alegadas por el recurrente, distinguiendo entre las que son de naturaleza formal o de tramitación y aquellas otras que son de carácter material o sustantivo. Los vicios procesales son tratados en los FJ 4 y 5, mientras que los de orden sustantivo son analizados en los FJ 6 a 16. En particular, los FJ 6 a 10 resuelven las impugnaciones del recurrente fundamentadas en la vulneración del modelo de Tribunal Constitucional sancionado en los artículos 117.3, 161 y 164 CE; los FJ 12 a 15 resuelven, por su parte, los motivos de inconstitucionalidad basados en la vulneración del principio de legalidad penal; por último, los FJ 16 y 17 resuelven la impugnación consistente en la conculcación del sistema de controles de las Comunidades Autónomas por el Estado fijados en los artículos 155. 2 y 143 CE.

Acompañan a la sentencia tres votos particulares suscritos, respectivamente, por la magistrada doña Adela Asúa Batarrita, por el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré y por el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

A continuación analizaremos la sentencia en estudio, así como sus votos particulares, en función del tratamiento que esta hace a cada una de las impugnaciones del recurrente, una vez que hayamos examinado con carácter previo las peculiaridades del juicio de constitucionalidad de la LOTC y sus reformas referidas en el FJ 3.

3.1.1 Extensión y límites del juicio de constitucionalidad de la LOTC y de sus reformas

Como venimos de señalar, interesa destacar que el FJ 3 de la sentencia en estudio hace una serie de consideraciones relativas a la singularidad de la propia LORLOTC como norma sometida a control por parte del Tribunal, reproduciendo en líneas generales la jurisprudencia sentada en la STC 49/2008, de 9 de mayo²¹, y en la STC 118/2016, de 23 de junio²², según las cuales cabe afirmar la existencia de un debilitamiento del control de constitucionalidad que el supremo intérprete de la Constitución debe ejercer sobre la LOTC y sus reformas. Se trata esta de una argumentación de suma importancia al condicionar el posterior juicio de constitucionalidad que realiza la STC 185/2016 y que ha sido duramente criticada en los tres votos particulares que la acompañan en tanto en cuanto se “interpreta de una manera notablemente laxa esa doctrina [la de la STC 118/2016]”. (Voto particular del magistrado Valdés Dal-Ré a la STC 185/2016).

Añadamos en este momento de nuestra exposición que la posterior STC 215/2016, a diferencia de la STC 185/2016, huye deliberadamente de esta premisa según la cual existe un debilitamiento del control de constitucionalidad de la LOTC, lo que llevará al magistrado Valdés Dal-Ré en su voto particular a la STC 185/2016 a considerar en su voto particular a esta STC 215/2016 que este cambio de orientación se debe al “hecho de que la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia haya sido receptiva a estas objeciones entonces formuladas”.

En esencia, la STC 185/2016 parte del presupuesto de que el legislador orgánico dispone de una mayor libertad de configuración para establecer la regulación del Tribunal Constitucional que cuando establece cualquier otro desarrollo normativo, de forma que el alcance del control de constitucionalidad es menos intenso en relación con cualquier otra disposición normativa enjuiciada. Este modo de entender el alcance y los límites del juicio de constitucionalidad de la LOTC reproduce, en todo caso, la vieja cuestión de la legitimidad de la justicia constitucional en los Estados democráticos.

En primer lugar, la STC 185/2016 afirma con carácter general que el legislador orgánico del Tribunal Constitucional dispone de una libertad de configuración que se deriva del principio de-

mocrático y de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto a esta institución, si bien tal libertad está –obviamente– limitada por los límites materiales y formales del texto constitucional. Sentado ello, el Tribunal Constitucional estima en segundo lugar –y aquí está la clave de su argumentación– que, dado que la norma controlada por el Tribunal Constitucional es la propia LOTC, las consideraciones generales realizadas anteriormente han de ser matizadas en relación (i) con el alcance del control de constitucionalidad, así como (ii) con los posibles resultados de este control.

(i) Así, con respecto a la primera de las cuestiones, recuerda el alto tribunal que el ámbito de su enjuiciamiento está constreñido por tres límites:

El primero de ellos, evidente y que se podría predicar perfectamente del enjuiciamiento de cualquier otra disposición enjuiciada por el Tribunal, es que su juicio es “exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica, limitado a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control (FJ 4 de la STC 118/2016)”. Ambas características del juicio de constitucionalidad aparecerán desarrolladas posteriormente en el FJ 7 al recordar el Tribunal Constitucional, con relación a la primera, que “las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento” y, con relación a la segunda, que su “pronunciamiento debe estar al margen de cualquier posible o hipotético acto de aplicación de dicho precepto”.

A diferencia del enfoque político/politológico que la doctrina científica puede asumir en sus trabajos y que, de hecho, incorporamos a este estudio, el juicio de constitucionalidad que realiza el Supremo Tribunal ha de ser, por definición, abstracto. Sin embargo, este grado de abstracción es cuestionado severamente en los tres votos particulares formulados a la sentencia, pues, como recuerda el voto particular de la magistrada Asúa, sirve para eludir la cuestión capital de “si la nueva potestad atribuida a este Tribunal de suspender en sus funciones, con arreglo al nuevo artículo 92.4.b) LOTC, a las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento [...] es compatible con diversos preceptos constitucionales”. En esta misma línea se sitúa el voto particular del Sr. Valdés Dal-Ré, en el que se sostiene que la sentencia “hace del control abstracto un uso desviado” que lo lleva a “renunciar, bajo la cobertura del tipo de control impuesto, a verificar la constitucionalidad del completo enunciado normativo de la medida de ejecución ahí instituida”. También de esta crítica participa el voto particular del magistrado Xiol Ríos, para el que la abstracción del control de constitucionalidad no debería haber impedido que el Tribunal Constitucional hubiera entrado en el análisis de todas aquellas cuestiones interpretativas planteadas debido a que “no son infrecuentes los casos en que el Tribunal, como otros tribunales constitucionales, desarrolla su control abstracto precisamente en relación con las diversas interpretaciones y situaciones aplicativas que pudieran llegar a plantearse para, en su caso, excluir aquellas que pudieran resultar inconstitucionales”.

El segundo de los límites que según la STC 185/2016 constriñe el ámbito de su enjuiciamiento viene determinado por “la presunción de constitucionalidad” que impone “al recurrente no sólo poner en marcha [el control de constitucionalidad] mediante el ejercicio de su legitimación, sino concretar los motivos de la pretendida inconstitucionalidad y colaborar con la jurisdicción constitucional”. No recuerda el Tribunal únicamente en esa sede la presunción de constitucionalidad de toda ley, sino el deber del recurrente de “colaborar con la jurisdicción

constitucional” deslizando, en ese caso de manera velada, su juicio de que la representación procesal del Gobierno Vasco ha desatendido esta obligación. El reproche que aquí se contiene implícito se hace palmario en otros lugares de la sentencia: así, cuando el Tribunal denuncia el incumplimiento por el recurrente de su obligación de “colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan” (letra 7 c) del FJ 7) o cuando critica que el recurrente sostiene que la ley se tramitó en el Senado por el procedimiento de lectura única, cuando ello sólo sucedió en el Congreso de los Diputados (FJ 4).

Este reproche del Tribunal a la representación procesal del Gobierno Vasco es objeto, por su parte, de una profunda crítica en el voto particular de la magistrada Asúa, en el cual se afirma no sólo que los motivos de impugnación del recurrente “están ampliamente argumentados”, sino también que el cuestionamiento que realiza el Tribunal a este último forman parte de una “triple estrategia de elusión de las cuestiones constitucionales” con la que el Tribunal “abdica” del ejercicio de la jurisdicción constitucional. En esta línea, se encuentra también el voto particular del magistrado Valdés Dal-Ré, en el cual, lejos de atribuir este reproche al recurrente, lo imputa a la propia sentencia y valora muy positivamente “la notable relevancia” de las cuestiones planteadas por el recurrente, que, en lugar de limitarse estrictamente a la consideración de la nueva regulación de los poderes de ejecución del Tribunal, se abren a los problemas vinculados con el modelo constitucional de Estado.

El tercero y último de los límites del control de la constitucionalidad de la LORLOTC viene determinado por “que el legislador [...] está constitucionalmente legitimado para tomar todas aquellas medidas que, en el marco caracterizado del pluralismo político, no vulneren los límites que se derivan de la Norma Fundamental” (FJ 3), de forma que los artículos 161.1 d), 162.2 y 165 CE confieren al legislador orgánico del Tribunal Constitucional “una amplia habilitación para la determinación última de los distintos elementos que lo configuran” (FJ 10). Si bien los dos límites anteriores al alcance de su juicio de constitucionalidad de la LOTC son importantes (carácter abstracto del juicio de constitucionalidad; presunción de constitucionalidad), este tercero supone afirmar claramente y sin ambages que el legislador orgánico goza de una mayor libertad de configuración en la LOTC que en cualquier otra disposición normativa.

Este límite del juicio de constitucionalidad de la LORLOTC ha sido duramente criticado por los tres votos particulares formulados. Así, en su voto particular, la magistrada Asúa considera que, si bien es cierto que la Constitución permite que se amplíe el elenco competencia principal del Tribunal, las leyes orgánicas que operen esta ampliación competencial no pueden “lesionar los ámbitos competenciales constitucionalmente atribuidos a otros órganos, o menoscabar el carácter propio del Tribunal”. En este sentido se pronuncian, asimismo, el voto particular del magistrado Valdés Dal-Ré, en el que se critica la “laxitud con la que la sentencia interpreta el ámbito atribuido constitucionalmente al poder normativo del legislador orgánico”, así como el voto particular del magistrado Xiol Ríos, en el que se afirma indubitablemente que el legislador orgánico “cuenta con la misma libertad de configuración [dentro del límite de la Constitución] para regular el Tribunal Constitucional que cualquier otra institución”.

(ii) En cuanto a los resultados de su actividad de control, el supremo intérprete recuerda que el “control de la Ley orgánica del Tribunal debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional”, de suerte que realizar “un control más intenso no sólo supondría debilitar la presunción de constitucionalidad de cualquier norma aprobada por el legislador democrático, sino que situaría al Tribunal en una posición que

no se corresponde con el papel que cumple la reserva contenida en el artículo 165 CE para que sea el legislador quien, a través de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, desarrolle directamente y con vocación de completitud el título IX CE, el desarrollo legal al que este Tribunal está íntegramente vinculado” (FJ 4)”.

Esta consideración sobre el resultado de la actividad de control ha sido duramente cuestionada por los votos particulares de los magistrados Asúa y Xiol Ríos con argumentaciones que no podemos más que compartir.

De entrada, el voto particular de la magistrada Asúa afirma que, “frente a lo que parece insinuar la sentencia, no hay dos cánones o intensidades de control de constitucionalidad, uno más estricto para la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y otro más relajado para las demás leyes y normas de rango legal. Más bien, cabría defender justamente lo contrario: que, en razón de la función constitucional de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional y la posición institucional del Tribunal Constitucional, el control de inconstitucionalidad sobre su propia ley reguladora debe ser todavía más exigente”. Planteamientos que se encuentran expresados en el voto particular del magistrado Xiol Ríos, en el que no se consideran suficientes para limitar los resultados del juicio de constitucionalidad los dos argumentos utilizados para ello por la mayoría que sostiene la sentencia: así, la “libertad de configuración del poder legislativo debe ser objeto de un singular escrutinio por parte del Tribunal Constitucional en los casos en que la regulación recae sobre cuestiones o aspectos que inciden en materias sobre las que ya existe una previa configuración por parte del Poder Constituyente, como ocurre, paradigmáticamente, con los órganos constitucionales”. En segundo lugar, considera que la circunstancia de que el Tribunal Constitucional tenga que autoenjuiciar el respeto a su configuración constitucional por parte del poder legislativo no ha de limitar su juicio de constitucionalidad, pues ello conduciría “a una especie de sumisión a los designios del poder legislativo por las dudas que podrían plantearse sobre su imparcialidad”.

Afirmada con carácter previo esta doctrina sobre el alcance y resultados del juicio de constitucionalidad de la reforma de la LOTC enjuiciada, el Tribunal pasa a desestimar los diferentes motivos, unos de tramitación, otros sustantivos, en que el recurrente fundamenta la inconstitucionalidad de la propia LORLOTC y de algunos de sus preceptos.

3.1.2 Desestimación de los motivos de inconstitucionalidad de orden procedimental

Con respecto a los motivos de inconstitucionalidad de orden formal, el recurrente considera que la tramitación de la LORLOTC a través del procedimiento de lectura única ha vulnerado el artículo 23 CE, así como el artículo 150.1 RC y el artículo 129.1 RS, dado que ninguno de los requisitos necesarios para que pueda tramitarse el procedimiento de lectura única han concurrido en el caso en cuestión, consistentes, en esencia, en que “la naturaleza del texto lo aconseje, o que lo permita la simplicidad de su formulación”.

En este sentido, considera el recurrente que la naturaleza de la LORLOTC no aconseja su tramitación por el procedimiento de lectura única, dado que “incluye modificaciones con una relevancia constitucional fuera de discusión en cuanto afecta a aspectos esenciales relativos a un órgano constitucional”; asimismo, entiende la representación procesal del Gobierno Vasco que en modo alguno nos encontramos en la LORLOTC ante un texto cuya simplicidad de formulación permita su tramitación por el procedimiento de lectura única, dado que las “modifi-

caciones introducidas por la reforma presentan una complejidad técnica que exige el análisis de la propia posición institucional del Tribunal Constitucional y de la naturaleza de la jurisdicción constitucional”.

Igualmente, el recurrente estima que la ausencia de consenso político en orden a la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de lectura única habilitaría al Tribunal para juzgar esta decisión del Pleno del Congreso de los Diputados, con arreglo a su doctrina reiterada de que “dicho Tribunal no debe sobreponer su juicio al de las Cámaras para depurar irregularidades de procedimientos sobre decisiones parlamentarias no enteramente regladas y que no levantaron en su momento protesta alguna en sede parlamentaria”.

Interesa aquí destacar, como también hace el Tribunal Constitucional, que los dos motivos aducidos de inconstitucionalidad formal de la LORLOTC no aluden a que la decisión de su tramitación por el procedimiento de lectura única no fuese adoptado por el Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces; o a que se hubiera prescindido de alguno de los trámites del procedimiento; o, en fin, a que se hubiera privado a los diputados o a los grupos parlamentarios de las facultades reglamentariamente previstas.

En relación con el primer motivo de impugnación, el Tribunal Constitucional reprocha de entrada al recurrente su falta de colaboración con la jurisdicción constitucional al haberse alegado la vulneración de los preceptos que regulan el procedimiento de lectura única tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, cuando únicamente se siguió este procedimiento en aquella Cámara. A continuación el alto tribunal examina si, como sostiene el recurrente, no concurre ninguno de los requisitos exigidos por el artículo 150 RC, concluyendo que no le corresponde al propio Tribunal reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad de la Mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión, todo ello en garantía del respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno.

A pesar de esta consideración, el Tribunal sí desciende a enjuiciar en concreto el cumplimiento por parte de la LORLOTC de los dos requisitos exigidos, estimando que la proposición de ley en examen podía perfectamente ser tramitada por el procedimiento de lectura única, tanto por su naturaleza como por su simplicidad de formulación. En relación a su naturaleza, la sentencia argumenta que “la especial relevancia o la trascendencia constitucional de un texto normativo, a la luz del citado precepto reglamentario, no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única, ni suficiente por sí misma”, de lo que se deduce, *a contrario sensu*, que las modificaciones de relevancia constitucional propias de la LORLOTC pueden tramitarse mediante este procedimiento. Con respecto a la simplicidad de su formulación, el Tribunal entiende cumplido este requisito, dado que la LORLOTIC “consta de un único artículo, con cuatro apartados, y una disposición final que modifican o dan nueva redacción parcial a cuatro artículos LOTC, con una estructura y un lenguaje, desde la perspectiva de cualquier observador razonable, comprensibles, sencillos e inteligibles, sin perjuicio de su incidencia en una materia de indudable calado constitucional”.

En relación con el segundo motivo de impugnación alegado, concluye el Tribunal que la falta de consenso entre los grupos parlamentarios no puede ser considerada como vicio formal de la ley, dado que este consenso no es requerido para aprobar la tramitación de la ley por el

procedimiento de urgencia (basta con la mayoría simple) y dado que el mismo nada tiene que ver con los requisitos exigidos por el artículo 150.1 RC.

Contra el criterio de la mayoría que sustenta esta desestimación de los motivos procesales de impugnación de la ley en examen no se formula objeción alguna en los tres votos discrepantes.

3.1.3 Desestimación de los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo

3.1.3.1 Desestimación de la vulneración del modelo de justicia constitucional

El recurrente considera que las previsiones del artículo 92.4.b) y c) y 5 LOTC son inconstitucionales por infracción de los artículos 161, 164 y 165, en relación con el artículo 117.3 CE. En particular, la representación procesal del Gobierno Vasco estima, de entrada, que los nuevos poderes de ejecución regulados en estos preceptos no se encuentran amparados en la habilitación del artículo 165 CE y que, en todo caso, las medidas introducidas por este precepto suponen una mutación del sistema constitucional diseñado por el constituyente en tanto en cuanto el alto tribunal pasa a ocupar una posición de superioridad con respecto a los demás órganos constitucionales dado que, en aplicación de los nuevos poderes de ejecución, el Tribunal interfiere en sus actuaciones y los puede llegar a sustituir en el ejercicio de sus poderes de decisión.

El Tribunal considera desestimar ambas impugnaciones (i) recordando el alcance de la habilitación del artículo 165 CE y (ii) declarando que no existe contravención del modelo de Tribunal Constitucional previsto en el título IX de la CE.

(i) Con respecto a esta primera cuestión, ya avanzada en el FJ 3 de la sentencia en estudio a la hora de trazar los límites del juicio de constitucionalidad de la LORLOTC, el alto tribunal recuerda que el título IX de la CE no diseñó un modelo de justicia constitucional cerrado y petrificado, sino un modelo abierto que encuentra su anclaje en la reserva de ley del artículo 165 CE, “cuya amplitud y vocación de plenitud es manifestación de la estrecha relación que existe entre la Norma Suprema y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, y se constata, en relación con el sistema de designación de los magistrados, la figura del presidente, los procesos constitucionales o las personas y órganos legitimados para acudir al Tribunal Constitucional en los diferentes procesos constitucionales. Consiguientemente, el TC termina afirmando que “la regulación de la ejecución de sus resoluciones es materia que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del artículo 165 CE, reserva a cuya amplitud y vocación de plenitud ya nos hemos referido” (FJ 9).

(ii) Admitido ello, el supremo intérprete de la Constitución considera que no se ha producido la desnaturalización del modelo de justicia constitucional denunciado por el recurrente, dado que los nuevos poderes de ejecución atribuidos al Tribunal son instrumentos enderezados única y exclusivamente a asegurar el cumplimiento de sus resoluciones y, por extensión, a garantizar la supremacía de la Constitución. Siendo ello así, no cabe deducir de la nueva regulación de la LORLOTC una mutación de la naturaleza del Tribunal Constitucional, pues estos nuevos poderes no implican en modo alguno que el Tribunal no siga ostentando “la función jurisdiccional encomendada *ex constitutione* mediante el conocimiento de los procesos constitucionales atribuidos por el constituyente” (FJ 10.a)).

Disiente de ello el voto particular de la magistrada Asúa al considerar con carácter general que la sentencia, a diferencia de lo que se afirma en ella, no contiene una reflexión sobre el mo-

delo de justicia constitucional. Viniendo al caso concreto, se afirma en este voto particular que la argumentación de la sentencia confunde la problemática de si el Tribunal Constitucional es titular de la potestad de ejecución de sus resoluciones, que a todas luces es incuestionable, con la de si las medidas con las que el nuevo artículo 92.4 LOTC pretende garantizar la ejecución son respetuosas del orden constitucional. Como consecuencia de esta confusión –prosigue el voto particular– la sentencia predica la constitucionalidad de los poderes de ejecución impugnados únicamente porque son mera expresión del ejercicio de la potestad encomendada al Tribunal de ejecutar sus resoluciones.

Esta crítica aparece, igualmente, en el voto particular del magistrado Valdés Dal-Ré, en donde se expresa que este modo de razonamiento de la sentencia recurre “a un bucle argumentativo: las medidas impugnadas son constitucionales dado que su finalidad, cual es garantizar la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus decisiones, tiene un fundamento constitucionalmente legítimo”.

3.1.3.2 Desestimación de la vulneración del principio de legalidad penal

El recurrente considera que las medidas contempladas en el artículo 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC vulneran el artículo 161 CE en relación con el artículo 25 CE, dado que la naturaleza de las mismas no es en modo alguno coercitiva o cautelar, sino sancionadora y, consiguientemente, la indefinición en su formulación conculcaría el principio de legalidad penal en su dimensión de garantía criminal.

Sobre el carácter sancionador de las medidas, el recurrente considera que la suspensión de funciones impediría a las autoridades y empleados públicos de la Administración responsable el incumplimiento de la realización de actividad alguna encaminada a ejecutar la resolución, lo que demuestra que la finalidad no es la ejecución de la resolución judicial, sino, por el contrario, sancionar la conducta de dicha autoridad. Consiguientemente, la formulación de estas medidas mediante cláusulas abiertas (“advertirse que pudiera estar siendo incumplida”) y conceptos jurídicos indeterminados (“circunstancias de especial trascendencia constitucional”) desconoce las exigencias de previsibilidad en la definición de las conductas y de las sanciones derivadas del principio de legalidad penal en su vertiente de garantía criminal.

A pesar de que el recurrente impugna las medidas de los artículos 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, el Tribunal Constitucional sólo resuelve la impugnación dirigida a la medida de suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos prevista en el artículo 94.2 b), dado que, según expresa en su FJ 12, la representación procesal del Gobierno Vasco únicamente argumenta sobre el carácter punitivo de esta última medida, sin que nada digan al respecto en relación con las contempladas en el artículo 92.4.c) y 92.5 LOTC.

Partiendo de su jurisprudencia al respecto, sentada principalmente en la STC 48/2003, de 12 de marzo, el Tribunal considera que para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico, de suerte que una medida presentará carácter penal o administrativo sancionador cuando con la misma “se inflige, al margen de la voluntad reparadora, un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos de los que disfrutaba lícitamente” (FJ 13). Por tanto, el Tribunal descarta, como sostiene el recurrente, que la suspensión de funciones de autoridades presente carácter punitivo en razón a que medidas similares estén

previstas como sanción en la legislación disciplinaria en materia de función pública o como pena en el Código penal o en razón a que con ellas se castigue a los responsables del incumplimiento antes de instar de nuevo a su cumplimiento por aquellos. Muy al contrario, el carácter sancionador de la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos presentará carácter punitivo si no responde a su finalidad de garantizar la efectividad de las resoluciones del alto tribunal (FJ 13).

Descendiendo al examen concreto de la finalidad de la medida cuestionada, el máximo garante de la Constitución concluye que la misma no es otra que la de garantizar la ejecución de las resoluciones del Tribunal, pues con la remoción del funcionario público renuente al cumplimiento de la misma se persigue, primera y primordialmente, “permitir al Tribunal adoptar las medidas necesarias y pertinentes en cada caso para garantizar su efectividad”.

El voto particular de la magistrada Asúa critica que la sentencia se sirva exclusivamente del criterio de la finalidad para enjuiciar el carácter sancionador de la suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos y concluye que la misma no puede ser considerada en modo alguno una medida cautelar (dado que la potestad jurisdiccional de suspensión responde a la necesidad de asegurar la efectividad de un pronunciamiento futuro); ni de ejecución (pues no va encaminada de forma inmediata y directa a hacer efectivo el contenido del fallo de una sentencia y esta medida es desconocida como medio de ejecución en nuestra legislación procesal). Por tanto, sostiene la magistrada que la medida de suspensión de autoridades o empleados públicos consiste en “reacción correctora de carácter individualizado ante un supuesto de incumplimiento de una resolución jurisdiccional” que presenta la “finalidad represiva, retributiva o de castigo” que caracteriza a las medidas sancionadoras “por negarse a cumplir o no facilitar un determinado cumplimiento”.

El voto particular del magistrado Xiol Ríos abunda en estos planteamientos al recordar que los debates parlamentarios demuestran palmariamente la intención de dotar de una naturaleza materialmente sancionadora a estas medidas y concluye que hubiera sido deseable “una posición de este Tribunal más exigente y contundente en cuanto al establecimiento de límites claros para su aplicación”, de forma que se hubiera condicionado su aplicabilidad, al menos, a las exigencias siguientes: “(i) que el incumplimiento recayera en una obligación de hacer; (ii) que su exclusiva finalidad fuera la de posibilitar que un sustituto pudiera adoptar las decisiones necesarias para la ejecución de la resolución constitucional que estuviera siendo incumplida; y, en conexión con ello, (iii) que la suspensión lo fuera exclusivamente en relación con esa concreta función para la que deba ser sustituido; y (iv) por el tiempo estrictamente preciso para que el sustituto pudiera desarrollar esa labor”.

3.1.3.3 Desestimación de la vulneración de los artículos 2, 143 y 155 CE

El recurrente aduce como otro de los motivos de inconstitucionalidad de las medidas reguladas en los artículos 92.4.b), 92.4.c) y 92.5 la vulneración de los artículos 155, 2 y 143 CE. En este sentido sostiene el Gobierno Vasco que tanto la suspensión en sus funciones de los funcionarios públicos autonómicos del 92.4.b) como la ejecución sustitutoria del 92.4.c) y el incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas del artículo 92.5 LOTC contravienen el artículo 155 CE y el artículo 143. Dado que las tres medidas impugnadas son medidas previstas en el artículo 155, su imposición vía poderes de ejecución

del Tribunal estaría conculcando este precepto. Además, en el caso de la ejecución sustitutoria con el auxilio del Gobierno de la nación, el artículo 92.4.c) habilitaría al Gobierno para sustituir a la Comunidad Autónoma permitiendo así una injerencia clara en la autonomía política de las Comunidades Autónomas, sin respetar las previsiones y precisiones de los artículos 2 y 155 CE.

Con respecto a la primera tacha de inconstitucionalidad predicada de todas las medidas impugnadas –las recogidas en los artículos 92.4.b), 92.4.c) y 92.5 LOTC–, el Tribunal Constitucional considera que tales medidas no pueden ser consideradas en modo alguno como equivalentes a las previstas por el artículo 155 CE ya que “tienen un diferente título legitimador”. En el caso de las medidas establecidas en el artículo 155 CE este “título legitimador” es el incumplimiento por una Comunidad Autónoma de “las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan” o el desarrollo de su actuación “de forma que atente gravemente al interés general de España”; por el contrario, el “título legitimador” de las medidas de la LORLOTC es “garantizar la efectividad y el cumplimiento de sus resoluciones”.

Incurre aquí el Tribunal Constitucional en el error evidente de desconocer que ambos títulos legitimadores pueden coincidir, pues en abstracto no es posible descartar que el cumplimiento de sus resoluciones sea impedido por una Comunidad Autónoma en flagrante incumplimiento de la obligación constitucional prevista en el artículo 164 CE.

En relación con la segunda tacha de inconstitucionalidad –dirigida en este caso únicamente contra la ejecución sustitutoria del artículo 92.4.c)–, el Tribunal Constitucional considera que la ejecución sustitutoria no implica necesariamente la sustitución de la Comunidad Autónoma por el Estado en el ejercicio de sus competencias. Fundamenta su parecer el alto tribunal en dos argumentos:

Como primero de ellos, recuerda el Tribunal Constitucional que el título legitimador de la ejecución sustitutoria no es en ningún caso un supuesto título competencial del Estado, sino el aseguramiento de la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que será el órgano que decida la intervención del Gobierno de la nación en la ejecución sustitutoria. Consiguientemente –prosigue el Tribunal– la intervención del Gobierno en la ejecución sustitutoria responde a un fin constitucionalmente legítimo y la misma sólo puede adoptarse una vez constatada la voluntad deliberada y persistente de incumplir la resolución por quien está obligado a su cumplimiento.

Añade el alto tribunal a este primer argumento otro segundo según el cual únicamente se podrá recurrir a la ejecución sustitutoria cuando pueda resultar una medida de ejecución idónea y procedente y, en todo caso, su aplicación “ha de cohonestarse y respetar siempre las previsiones constitucionales y nunca podrán dar lugar a la alteración de la posición institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas” (FJ 17).

El magistrado Valdés Dal-Ré considera en su voto particular que existe un “inadmissible solapamiento” entre el artículo 155 CE y la ejecución sustitutoria del artículo 92.4 c), para lo cual realiza un análisis del “verdadero núcleo de aplicación” de esta última medida que lo lleva a concluir que “tiene como finalidad sustituir a las instituciones o autoridades de los poderes ejecutivos de las Comunidades Autónomas (i) que incumplan una obligación de hacer contenida en el fallo de una resolución del Tribunal Constitucional recaída en un conflicto de competencia o en una impugnación del título V LOTC, (ii) que exceda de los límites habituales de las controversias dirimidas ante el Tribunal (o, si se prefiere, que revista caracteres de especial gravedad o trascendencia constitucional) y (iii) que no dé lugar “a la alteración de la posición institucional

del Estado y de las Comunidades Autónomas” [F] 17.b)]”. Siendo ello así, se produce pues un “inconstitucional solapamiento de la ejecución sustitutoria así concebida con el artículo 155 CE”.

Por su parte, el voto particular del magistrado Xiol Ríos sostiene, en la línea del voto particular del magistrado Valdés Dal-Ré, que, efectivamente, existe un solapamiento entre el artículo 155 CE y el reformado de la LORLOTC que supone una “alteración del modelo constitucional de control del artículo 155 CE por la regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el artículo 92.4.c) LOTC”. Ello es así, continúa, porque “el modelo del artículo 155 CE toma como base la idea de que el conflicto ha de ser resuelto, *prima facie*, por instancias políticas; y, por el contrario, el del legislador orgánico en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional está presidido por la idea de la jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del Tribunal Constitucional”.

Debemos destacar que este último voto particular se encuentra en la línea de lo que venimos sosteniendo en este trabajo y es que, con la reforma de la LORLOTC, el Tribunal Constitucional se ha incorporado a la defensa extraordinaria del Estado asumiendo las funciones que le corresponden en esta última a los órganos políticos. Y ello se debe al hecho de que el voto particular del magistrado Xiol Ríos analiza las medidas de la LORLOTC teniendo presente “la conexión de la norma impugnada con la situación en Catalunya”, pues “la labor de un Tribunal Constitucional no puede hacerse eludiendo el contexto sociopolítico en que se desarrolla la legislación cuya constitucionalidad tiene la obligación de enjuiciar cuando es requerido para ello”. Adopta, pues, este voto particular la perspectiva política o politológica que está presente inevitablemente en toda resolución del Tribunal Constitucional, tal como hemos comentado en el punto 2.1.1 de este trabajo.

3.2 La constitucionalidad de la LORLOTC en la STC 215/2016, de 15 de diciembre

El segundo de los pronunciamientos que avala la constitucionalidad de la LORLOTC se contiene, como sabemos, en la STC 215/2016, de 15 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad n. 7466/2015, interpuesto por el Gobierno catalán contra la LORLOTC en su conjunto por haber incurrido en vicios procedimentales en su tramitación en las Cortes Generales, así como contra dos de las medidas que puede adoptar el Tribunal Constitucional en el incidente de ejecución de sentencias (la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos y la ejecución sustitutoria con la colaboración del Gobierno de la nación –letras b) y c) del apartado 4 del artículo 92–) y contra el incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas ante el Tribunal Constitucional (apartado 5 del artículo 92).

El recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat (n. 7466/2015) y que es resuelto por la STC en examen es diferente del presentado por el Gobierno Vasco (n. 229/2016), tanto en su (i) estructura, como en (ii) los preceptos de la LORLOTC recurridos, como en (iii) los motivos de impugnación alegados:

(i) Con respecto a su estructura interna, el recurso del Gobierno catalán, a diferencia del que presenta el Gobierno Vasco, se estructura en función de los preceptos impugnados de la LORLOTC, y no según los motivos de inconstitucionalidad en los que eventualmente podrían incurrir los preceptos de los que se pretende su declaración de inconstitucionalidad.

(ii) En cuanto a los preceptos de la LORLOTC impugnados, el recurso de inconstitucionalidad n. 7466/2015 se dirige contra uno de los nuevos poderes de ejecución del Tribunal Constitucional no controvertido en el recurso del Gobierno Vasco: la multa coercitiva del artículo 92.4.a).

Coinciden ambos recursos en impugnar el procedimiento seguido en las Cortes Generales para la aprobación de la LORLOTC, así como la suspensión de funciones de autoridades y empleados públicos del artículo 92.4.b), la ejecución sustitutoria con el Gobierno de la nación del artículo 92.4.c) de la LORLOTC y el procedimiento previsto en el artículo 92.5 LOTC.

(iii) En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad referidos a los preceptos cuestionados por ambos recursos, hemos de señalar que coincide parcialmente el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno catalán con el promovido por el Gobierno Vasco en la impugnación de la LORLOTC por vicios formales en su tramitación, en tanto en cuanto aquel aduce todos los alegados por este, y añade, además, la eventual vulneración del artículo 23 CE por la declaración de urgencia para la tramitación de la LORLOTC tanto en el Congreso como en el Senado.

En relación con la impugnación de la ejecución sustitutoria del artículo 92.4.c) de la LOTC, el recurso del Gobierno catalán alega la infracción de los principios de la imparcialidad del juzgador e igualdad procesal (artículos 161 y 165 CE), así como la vulneración de la autonomía parlamentaria (artículo 72 CE), de la independencia judicial (artículo 117.1 CE) y de la autonomía política (artículo 137 CE), mientras que, por su parte, el recurso del Gobierno Vasco alega la alteración del sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas (artículos 142 y 155 CE) y la sustitución de la Comunidad Autónoma por el Estado en el ejercicio de sus competencias (artículos 2 y 155 CE).

Con respecto a la impugnación del incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas del artículo 92.5 LOTC, el recurso del Gobierno catalán considera conculcados el principio de igualdad procesal y la autonomía política de las CC.AA. reconocida en los artículos 9.3, 25, 137, 153, 161.1 y 2 y 165 CE, mientras que el del Gobierno Vasco considera vulnerado el sistema de controles del Estado sobre las Comunidades resultante de los artículos 2, 143 y 155 CE.

Por último, y en cuanto a la impugnación dirigida a la suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos, tanto el recurso del Gobierno de la Generalitat como el del Gobierno Vasco alegan la infracción del principio de legalidad penal.

Centrándonos en el análisis de la STC 215/2016, de 15 de diciembre, su estructura es parcialmente coincidente con la de la anterior STC 185/2016. En primer lugar, porque ambas dos, antes de resolver las alegaciones presentadas en los respectivos recursos de inconstitucionalidad, realizan consideraciones sobre la singularidad que presenta el juicio de constitucionalidad de la propia LOTC, si bien tales consideraciones no son plenamente coincidentes –como hemos advertido anteriormente–. En segundo lugar, tanto la STC 215/2016, como la anterior STC 185/2016, resuelven los motivos de inconstitucionalidad alegados por el recurrente, distinguiendo, igualmente, entre los que son de naturaleza formal o de tramitación y aquellos otros que son de carácter material o sustantivo.

Sin embargo, dado que el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de la Generalitat se estructura según los preceptos impugnados, los fundamentos jurídicos que resuelven el recurso se organizan en atención de los preceptos impugnados, y no en función de las tachas de inconstitucionalidad alegadas por el recurrente.

En cualquier caso, las tachas de inconstitucionalidad de carácter formal son examinadas en los FJ 4 y 5, mientras que las de naturaleza material lo son en los FJ 6 a 14. En concreto, el FJ 6 recuerda la doctrina sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional sentada en la STC 185/2016; los FJ 7 y 8 resuelven la pretendida inconstitucionalidad de la nueva regulación de la multa coercitiva del artículo 92.4.a) LOTC por vulneración del principio de legalidad penal; los FJ 9 y 10 se dedican a la suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos del artículo 92.4.b) LOTC por violación, asimismo, del principio de legalidad penal; los FJ 11 y 12 analizan la conformidad con la Constitución de la regulación de la ejecución sustitutoria; y, por último, los FJ 13, 14 y 15 desestiman la pretendida inconstitucionalidad del procedimiento del artículo 92.5 LOTC por vulneración de los artículos 9.3, 25, 137, 153, 161.1 y 2 y 165 CE.

En relación con el contenido de la STC 215/2016, debemos recordar que en la misma hallamos continuas remisiones a la jurisprudencia sentada en la STC 185/2016, fundamentalmente en el FJ 6, en el que se recuerda la doctrina sobre los poderes de ejecución sentada en esta última STC.

Al igual que en relación a la STC 185/2015, se formulan tres votos particulares contra la STC 215/2015, los cuales vienen suscritos, respectivamente, por la magistrada doña Adela Asúa Batarrita, por el magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré y por el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos. Los dos primeros votos particulares consisten, en esencia, en la remisión a los correspondientes votos particulares formulados por cada uno de los magistrados a la STC 185/2016. Sin embargo, el voto particular del magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré no consiste en una remisión en su totalidad al formulado a la STC 185/2016, sino en la reproducción de alguno de sus puntos (puntos 9 a 11 con relación a la decisión de posponer el análisis del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya al promovido por el Gobierno Vasco; puntos 12 a 15 sobre el carácter materialmente sancionador de la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos del artículo 92.4.b) LOTC; y puntos 16 a 20 en relación a la alteración del modelo constitucional de control del artículo 155 CE por la regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el artículo 92.4.c) LOTC). No obstante ello, este voto particular contiene una argumentación específica en torno al desuso de la doctrina establecida en la STC 49/2008, FJ 4, sobre el debilitamiento del control de constitucionalidad que debe ejercitarse sobre la LOTC.

Dado que la estructura de la STC 215/2016 es diferente de la propia de la STC 185/2016, hemos considerado conveniente examinarla según los preceptos impugnados en lugar de en función de los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Gobierno de la Generalitat de Catalunya. La única excepción la realizaremos en relación con la desestimación de la inconstitucionalidad de la LORLOTC basada en vicios de orden formal en su tramitación. Añadamos, asimismo, que en todo lo que coincida la STC 215/2016 con la anterior STC 185/2016 realizaremos la conveniente remisión al punto 2 de este trabajo.

3.2.1 Desestimación de los motivos de inconstitucionalidad de orden procedimental

El recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Generalitat impugna la LORLOTC aduciendo como primer motivo de inconstitucionalidad, al igual que en el recurso de inconstitucionalidad n. 229/2016, que su tramitación parlamentaria urgente y en lectura única ha vulnerado el artículo 150 RCD y los derechos fundamentales que a los diputados reconoce

el artículo 23 CE. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat añade a los argumentos aducidos por el Gobierno Vasco en su recurso de inconstitucionalidad que la declaración de urgencia vulnera el derecho fundamental de los diputados al *ius in officium* reconocido en el artículo 23 CE y ha alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

El Tribunal Constitucional ha desestimado este motivo de inconstitucionalidad afirmando al respecto que los abogados del Gobierno de la Generalitat “no concretan en aspecto alguno ni acreditan de ningún modo” que la reducción de los plazos de tramitación de la declaración de urgencia haya impedido o limitado las facultades de los diputados o haya alterado notablemente la formación de la voluntad de la Cámara.

3.2.2 Desestimación de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de la LOTC

3.2.2.1 Desestimación de la inconstitucionalidad de la multa coercitiva del artículo 92.4.a) de la LOTC por vulneración del principio de legalidad penal

Como hemos adelantado con anterioridad, los FJ 7 a 10 entienden que no se ha vulnerado el principio de legalidad penal en la regulación de las multas coercitivas (FJ 7 y 8) y en la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos (FJ 9 y 10). Con respecto a esta última cuestión, los FJ 9 y 10 resuelven este motivo de inconstitucionalidad a partir de la jurisprudencia sentada en la STC 185/2016, a la que remiten. Consiguientemente, nos centraremos en la impugnación de la regulación de la multa coercitiva prevista en el artículo 92.4.a) de la LOTC.

Alega el recurrente que las multas coercitivas tienen un indubitado carácter sancionador dado su excesivo y desproporcionado importe. Añade, igualmente, que no existe parámetro de gradación de las mismas ni se ha establecido regulación alguna de los plazos para reiterarlas, ni existe posibilidad de revisión ante otro órgano jurisdiccional, por lo que considera que las multas coercitivas vulnerarían el principio de legalidad penal y el principio de seguridad jurídica.

El alto tribunal recuerda que las multas coercitivas vienen recogidas desde la redacción original de la LOTC entre las medidas que puede adoptar en los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones y que la reforma introducida por la LORLOTC las contempla “con una configuración sustancialmente similar a la que tenían en la anterior redacción de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional [...], si bien sitúa la horquilla de su importe entre 3.000 y 30.000 €”. Continúa en este sentido argumentando el garante de la Norma Fundamental que esta medida se impone como coerción o estímulo para el cumplimiento de un deber jurídico y no con una finalidad represiva o retributiva por la realización de una conducta antijurídica, por lo que no puede ser entendida como una medida sancionadora en sentido propio. Sentada esta su naturaleza, añade el Tribunal Constitucional que este carácter no sancionador no puede ser alterado porque se considere excesiva o desproporcionada su cuantía como consecuencia de la reforma operada por la LORLOTC.

Completa su argumentación el Tribunal Constitucional recordando que el hecho de que las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en las que se impongan multas coercitivas no sean susceptibles de impugnación es consecuencia de la condición del propio Tribunal como único en su orden.

3.2.2.2 Desestimación de la inconstitucionalidad de la ejecución sustitutoria del artículo 92.4.c) de la LOTC por vulneración de los artículos 137, 153, 161.1 y 164 CE

El recurrente considera que la ejecución sustitutoria vulnera los principios de imparcialidad del juzgador e igualdad procesal de los artículos 161.1 y 164 CE al prever que la misma se realice con colaboración únicamente del Gobierno de la nación, con exclusión de otros órganos o Administraciones públicas, incluso en supuestos en los que puede ser parte en el proceso constitucional.

En segundo lugar, alega el recurrente que la aplicación de la ejecución sustitutoria vulnera, en el supuesto de que se aplique a cualquiera de los Parlamentos, la autonomía parlamentaria; en el caso de que se aplique a jueces y magistrados, la independencia judicial; y en el supuesto de que se aplique sustitución de las Comunidades Autónomas, la autonomía reconocida en el artículo 137 CE y al sistema constitucional de distribución de competencias.

Con respecto a la primera alegación, la STC 215/2016 recuerda que, si bien el artículo 92.4.c) únicamente menciona al Gobierno de la nación, ello no implica que el Tribunal Constitucional pueda recabar el auxilio jurisdiccional de cualquier poder público en aplicación del artículo 92.2 LOTC.

La segunda alegación es desestimada por el Tribunal Constitucional fundamentándose en la jurisprudencia sentada sobre esta medida de ejecución forzosa en la STC 185/2016, según la cual la finalidad de esta medida no es conculcar la autonomía parlamentaria, ni la independencia judicial, sino tan sólo “la garantía de la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional”. Específicamente se refiere la sentencia a la eventual infracción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas y del reparto de competencias establecido en el artículo 137 CE concluyéndose que la ejecución sustitutoria no implica que el Estado sustituya a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias por idénticos argumentos a los utilizados en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, y que analizamos en el punto 3.1.3.3 de este trabajo.

3.2.2.3 Desestimación de la inconstitucionalidad del incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas del artículo 92.5 LOTC

Los FJ 13 a 15 de la sentencia en examen analizan la constitucionalidad del procedimiento recogido en el artículo 92.5 LOTC. Sostiene la representación procesal de la Generalitat de Cataluña, de un lado, que este precepto vulnera los artículos 161 y 165 CE al privar a las Comunidades Autónomas de la facultad de solicitar del Tribunal Constitucional la adopción de las medidas en él contempladas cuando la suspensión recaiga sobre disposiciones o actos del Estado o de otra Comunidad Autónoma. De otro lado, el recurrente estima que se vulnera el artículo 165 CE al prever el artículo 92.5 LOTC que el Tribunal Constitucional pueda definir libérrimamente cuándo concurren circunstancias extraordinarias de trascendencia, así como acordar incondicionada e ilimitadamente cualquier tipo de medida para asegurar la suspensión de las disposiciones impugnadas.

Con respecto al primer motivo de impugnación, el Tribunal Constitucional considera que la posición privilegiada del Gobierno de la nación en incidente del artículo 92.5 trae causa en último término de la prerrogativa conferida a este por el artículo 161.2 CE, sin que, en todo caso, la

nueva regulación suponga un fortalecimiento de dicha prerrogativa. Recuerda el Tribunal que, en todo caso, la participación de las Comunidades Autónomas está prevista en su condición de parte en el incidente de ejecución.

En relación a la supuesta libertad para apreciar la concurrencia de circunstancias de especial trascendencia constitucional, el Tribunal considera que, efectivamente, existe un “margen de apreciación” que está justificado dado que la Constitución no veda el uso de conceptos jurídicos indeterminados y, dada la pluralidad de supuestos de hechos imaginables y las distintas y cambiantes situaciones que puedan darse, se justifican razonablemente. No obstante, continúa el Tribunal su argumentación recordando que este margen de apreciación no puede confundirse con arbitrariedad, citando algunos supuestos que constituyen “circunstancias de especial trascendencia constitucional” entre los que se encontrarían sin ningún género de dudas “la declaración de soberanía y del derecho de decidir del pueblo de una Comunidad Autónoma (ATC 156/2013, de 11 de julio, FJ 2), o la defensa de la integridad de la Constitución o, en fin, la iniciación de un proceso de reforma constitucional (AATC 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 4, y 186/2015, de 3 de noviembre, FJ 3)”.

Por último, y en relación con la posibilidad de que el Tribunal adopte cualquier tipo de medida para asegurar la suspensión de las disposiciones impugnadas, la STC en estudio recuerda que el Tribunal sólo puede adoptar las “medidas necesarias” al respecto, entendiendo por tales aquellas que puedan resultar idóneas para garantizar la efectividad y ejecución de las resoluciones de suspensión.

4 BIBLIOGRAFÍA

- Almagro Nosete, J. 1989. «Comentario al artículo 87»; «Comentario al artículo 92», en J. Almagro Nosete y 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. y 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. y 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 ejecutar. 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. También es preclaro al respecto González Pérez, quien afirma lo siguiente: “en cuanto el Tribunal Constitucional es jurisdiccional, dentro del ámbito de su jurisdicción juzgará y hará ejecutar lo juzgado”. Prosigue, asimismo, declarando que “es incuestionable, como se ha señalado, que el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de la función jurisdiccional atribuida por la propia Constitución, tiene competencia para adoptar las medidas adecuadas para “hacer ejecutar lo juzgado”. González Pérez, 1980: 224 y 226.
- 3 Antes de la entrada en vigor de la LO 15/2015, el tema de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional había sido estudiado en las siguientes obras: Cano Mata, 1986; Salas, Palomino, 1987: 89-118; Almagro Nosete, 1989; Pulido Quecedo, 2007.
- 4 Garrorena Morales, 1981: 8; VV.AA., 1986; VV.AA., 1998; Gómez Amigo, 1998.
- 5 *Vid.*, al respecto: Almeida Cerredá, 2016:163-189; Villaverde Menéndez, 2016: 643-682.
- 6 Garrorena Morales, 1981: 8.
- 7 No sólo el preámbulo de la LORLOTC alude implícitamente a la situación sociopolítica que atraviesa España, sino también su propio articulado al regular el incidente de ejecución de resoluciones que acuerdan la suspensión de disposiciones impugnadas en atención a la concurrencia de circunstancias de “especial trascendencia constitucional” (artículo 92.5 LOTC).
- 8 Almeida Cerredá, 2016: 165.
- 9 Recordemos que la Constitución española de 27 de diciembre de 1978, a diferencia de numerosas constituciones de su entorno jurídico-político, no contiene ninguna cláusula de intangibilidad, de forma que cualquier decisión constitucional fundamental contenida en ella, inclusive la indisoluble unidad de la nación española (artículo 2), puede ser válidamente modificada, siempre y cuando se observen los procedimientos previstos para la reforma constitucional en el propio título X de la Constitución, concretamente en su artículo 168. Consecuentemente, la Constitución permite, *a contrario sensu*, la secesión de cualquier parte de España, si bien somete su ejercicio a las previsiones y precisiones establecidas para el ejercicio de la reforma constitucional.
- 10 *Vid.*, al respecto, el siguiente enlace con la noticia periodística. <http://www.elperiodico.com/es/videos/politica/xavier-garcia-albiol-aca-bo-broma/3507314.shtml> (14-2-2017).
- 11 *Vid.*, al respecto, Cruz Villalón, 1984. Asimismo, López Guerra, Espín Templado, 2004.
- 12 Almeida Cerredá, 2016: 167.
- 13 El iter de la tramitación de la LORLOTC en el Congreso de los Diputados fue el siguiente: BOCG. Congreso de los Diputados N. B-237-1 de 04-09-2015, Iniciativa; BOCG. Congreso de los Diputados N. B-237-2 de 17-09-2015, Acuerdo subsiguiente a la toma en consideración; BOCG. Congreso de los Diputados N. B-237-2 de 17-09-2015, Tramitación por el procedimiento de lectura única; BOCG. Congreso de los Diputados N. B-237-2 de 17-09-2015, Toma en consideración; BOCG. Congreso de los Diputados N. B-237-3 de 29-09-2015, Enmiendas; BOCG. Congreso de los Diputados N. B-237-4 de 06-10-2015, aprobación por el Pleno; BOCG. Senado N. 607_4178 (apartado I) de 02-10-2015, Texto remitido por el Congreso de los Diputados; Ds. Congreso de los Diputados N. 306 de 16-09-2015, Debate de toma en consideración y Ds. Congreso de los Diputados N. 309 de 01-10-2015, aprobación en lectura única.
- 14 El iter de la tramitación de la LORLOTC en el Senado fue el siguiente: *Vid.*: BOCG Senado N. 611_4190 (apartado I) de 13-10-2015, Propuestas de veto; BOCG. Senado N. 611_4191 (apartado I) de 13-10-2015, Enmiendas; BOCG. Senado N. 613_4204 (apartado I) de 15-10-2015, votos particulares; BOCG. Senado N. 613_4209 (apartado I) de 15-10-2015, Informe de la ponencia; BOCG. Senado N. 613_4213 (apartado I) de 15-10-2015, Dictamen de la Comisión; BOCG. Senado N. 615_4233 (apartado I) de 19-10-2015, Texto aprobado por el Senado; Ds. Senado N. 534 de 29-09-2015, Senado - Comisión Constitucional; Ds. Senado N. 541 de 13-10-2015, Senado - Comisión Constitucional y Ds. Senado N. 178 de 15-10-2015, Senado - Pleno.
- 15 Los resultados en el Congreso de los Diputados fueron los siguientes. Votos afirmativos, 181 (diputados del PP y del Grupo Mixto); votos negativos, 133 (diputados del PSOE, CiU, PNV, UPYD, IU, Grupo Mixto); Abstenciones: 1 (diputado del Grupo Mixto).
- 16 *Vid.*, al respecto, Tur Ausina, 2008.
- 17 Villaverde Menéndez, 2016: 649.
- 18 Villaverde Menéndez, 2016: 646.
- 19 Almeida Cerredá, 2016: 176.
- 20 Almeida Cerredá, 2016: 178.
- 21 La STC 49/2008, de 9 de mayo, desestima el recurso de inconstitucionalidad n. 6729-2007, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Popular del Congreso de los Diputados contra el artículo único, apartados seis y siete, de la Ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, por el cual se habilita la participación de los Parlamentos Territoriales en la designación por parte del Senado de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde según el artículo 159.1 CE.
- 22 La STC 118/2016, de 23 de junio, resuelve los recursos de inconstitucionalidad n. 3443/2010, n. 4138/2010, n. 4223-2010 y n. 4224-2010, promovidos por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Parlamento de La Rioja, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Cortes de Castilla y León, respectivamente, respecto de la Ley orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del poder judicial, por la cual se atribuye al Tribunal Cons-

titucional el conocimiento de los recursos interpuestos contra las normas forales fiscales de los territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el artículo 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.