

# A constitucionalidade da reforma do sistema de execución de sentenzas do Tribunal Constitucional español\*

La constitucionalidad de la reforma del sistema de ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional español

The constitutionality of the reform of the system of execution of sentences of the Spanish Constitutional Court

53 Regap

M.ª BEGOÑA LÓPEZ PORTAS

Profesora contratada doutora de Dereito Constitucional  
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
begonha.lopez.portas@usc.es

Recibido: 30/05/2017 | Aceptado: 20/06/2017

Regap



ESTUDIOS

**Resumo:** A Lei orgánica 15/2015, do 16 de outubro, configura un novo sistema de execución das resolucións ditas polo Tribunal Constitucional español no que cobra un gran protagonismo o Goberno. Unha nova regulación que experimentou numerosas críticas xurídico-doutrinais en termos de oportunidade política, tramitación parlamentaria, extralimitación de competencias, politización ou de medida xurídica innecesaria. Neste artigo estúdanse eses cambios á luz da interpretación que realiza o propio tribunal nas súas sentenzas 185/2016 e 215/2016.

**Palabras clave:** sistema de execución das sentenzas do Tribunal Constitucional, LO 2/1979, LO 15/2015, STC 185/2016, STC 215/2016 e STC 259/2015.

**Resumen:** La Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, configura un nuevo sistema de ejecución de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional español en el que cobra un gran protagonismo el Gobierno. Una nueva regulación que ha experimentado numerosas críticas jurídico-doctrinales en términos de oportunidad política, tramitación parlamentaria, extralimitación de competencias, politización o de medida jurídica innecesaria. En este artículo se estudian esos cambios a la luz de la interpretación que realiza el propio tribunal en sus sentencias 185/2016 y 215/2016.

**Palabras clave:** sistema de ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional, LO 2/1979, LO 15/2015, STC 185/2016, STC 215/2016 y STC 259/2015.

**Abstract:** The Bill 15/2015 designs a new system of execution of Constitutional Spanish Court's sentences in which the Government becomes an important protagonist. A new regulation that has suffered a lot of juridical and doctrinal critiques in terms of political opportunity, of parliamentary process, of abuse of competences, of politicization or also of unnecessary juridical measure. In this article we analyze the interpretation of these questions realized by Judgment of Spanish Constitutional Court n. 185/2016 and n. 215/2016.

\* Este traballo está actualizado o 30 de maio de 2017 e realízase ao abeiro do Proxecto de investigación DER2015-71176-R "Novos instrumentos xurídicos na loita contra a corrupción pública: propostas desde o dereito penal e dereito constitucional".

**Key words:** system of Judgement Execution of Spanish Constitutional Court, Bill 2/1979, Bill 15/2015, Judgement of Spanish Constitutional Court n. 185/2016, Judgement of Spanish Constitutional Court n. 215/2016 and Judgement of Spanish Constitutional Court n. 259/2015.

**Sumario:** 1 Introducción: o Tribunal Constitucional e a necesaria redefinición do sistema de execución forzosa das súas sentenzas como presuposto normativo. 2 Modificacións introducidas pola Lei orgánica 15/2015 e a posible desnaturalización do modelo deseñado pola Constitución. 3 Elementos clave da reforma normativa á luz das SSTC 259/2015, 185/2016 e 215/2016. 4 Conclusións. 5 Bibliografía.

## 1 Introducción: o Tribunal Constitucional e a necesaria redefinición do sistema de execución forzosa das súas sentenzas como presuposto normativo

A cuestión relativa ao cumprimento das sentenzas do Tribunal Constitucional fórmulase, nos últimos anos, como un tema de actualidade caracterizado polo seu escaso tratamento xurídico constitucional<sup>1</sup>. Como subliña VILLAVERDE MENÉNDEZ, a execución das resolucións do Tribunal Constitucional non se consideraba un problema para a dogmática da xustiza constitucional ou para o dereito procesal constitucional, ao ser a maior parte das sentenzas declarativas, polo que, simplemente, estas se cumprían<sup>2</sup>. Non obstante, o incumprimento das resolucións constitucionais presenta a necesidade da súa execución forzosa como unha actividade xurisdiccional incluída dentro da xurisdición constitucional<sup>3</sup>. A formulación da inexecución das sentenzas como unha verdadeira expropiación do contido da resolución enténdese como a privación singular do exercicio da potestade xurisdiccional que se traslada tamén ao ámbito da xustiza constitucional, un problema ao que pretende facer fronte a última das modificacións experimentadas pola Lei orgánica do Tribunal Constitucional español.

Como resulta lóxico, antes de proceder á análise dun tema tan actual como o dos novos instrumentos de execución constitucionais desenvolto para garantir a execución efectiva das resolucións do Tribunal Constitucional español, cabe destacar unha serie de cuestións que afectan tanto ao fondo como á forma da nova regulación adoptada.

En primeiro lugar, suscítanos interese determinar se a formulación dunha Lei de tal calado constitucional atendeu a criterios de necesidade e oportunidade dado o perigo que pode xerar desde o punto de vista xurídico<sup>4</sup>. É dicir, debemos precisar se o anterior réxime xurídico

---

1 Ata agora a inexecución das sentenzas constitucionais era recollida pola doutrina dun xeito marxinal. Como apuntou algún autor, as razóns polas que isto puido ser así son varias, ben porque se partía da consideración de que nos atopamos ante un suposto de laboratorio ou ben por se, nestes casos, simplemente se formula que a indemnización podería ser un xeito de substituír o non cumprimento deste tipo de resolucións (Vid. FONT i LLOVET, T., *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1985, pp. 24, 154 e 155).

2 Vid. VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2016, pp. 642-643.

3 A potestade de coerción non se esgota no emprego da forza, senón que esta potestade está presente en toda resolución xurisdiccional, mesmo nas sentenzas meramente declarativas pola súa propia vinculatoriedade. Agora ben, á luz da Constitución, cómpre facer unha precisión, unha distinción entre cumprimento de sentenzas –o cumprimento é fixado polo Tribunal Constitucional ao dispor na sentenza ou resolución quen ha de executala– e a execución das sentenzas –unha execución que, como veremos, pode verse auxiliada por outros órganos–. (Vid. SALAS, J., e PALOMINO, V., “La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (Especial referencia a las relativas a la Administración)”, *Documentación Administrativa*, n. 209 (xaneiro-abril), 1987, pp. 89-92).

4 Sobre o perigo do oportunismo político na posición do Tribunal Constitucional español e o problema da súa insostibilidade xurídica a propósito da Sentenza 31/2010 sobre o Estatuto catalán, pode consultarse BLANCO VALDÉS, R. L., “¿Quién teme al Tribunal Constitucional?”, *Letras Libres*, n. 109, 2010, pp. 42-47 (<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/quien-teme-al-tribunal-constitucional>, consultada o 24 de maio).

previsto atendía á esencia deste órgano; só así é posible comprender a transcendencia da reforma operada mediante a Lei orgánica 15/2015. Para entender por que existe e como actúa o Tribunal Constitucional, cómpre distinguir esta institución do resto dos órganos democráticos do Estado. Como destaca PÉREZ ROYO, atopámonos ante un órgano artificial creado co fin de completar a división clásica de poderes naqueles Estados onde non se respectou á Constitución. A necesidade de impor a vontade do constituínte ten como principal consecuencia o establecemento dun órgano cuxa función é a de evitar que a actuación dos demais poderes se materialice á marxe da Constitución, o que o configura como un órgano negativo ou defensivo, xa que defende o Estado democrático da súa desnaturalización<sup>5</sup>. É, polo tanto, o instrumento do cal dispoñen Estados como o español para evitar a erosión do marco de convivencia establecido no texto constitucional. Como sinala o profesor BLANCO VALDÉS, trátase dun órgano decisivo na defensa da Constitución, no terreo de control da constitucionalidade<sup>6</sup>. Mesmo podemos avanzar que, como veremos no último apartado deste traballo, en modelos de xurisdición constitucional concentrada como este, o Tribunal Constitucional, máis que levar a cabo o control de constitucionalidade, o que fai é ter o monopolio do rexeitamento, expulsar do ordenamento a norma inconstitucional<sup>7</sup>.

Para o desenvolvemento destas funcións, o Tribunal Constitucional español, aínda que non integra o poder xudicial, si está dotado de potestades xurisdicionais<sup>8</sup>. Como tribunal, o gardián da Constitución está chamado a realizar un labor xurisdicional, aínda que é distinto do labor ordinario dos xuíces, dadas as facultades que ten atribuídas<sup>9</sup>. O artigo 117.3 da Constitución española define o contido do poder xurisdicional ao atribuírlles a facultade de vulgar e facer executar o xulgado con exclusividade a xuíces e tribunais das distintas ordes xurisdicionais, unha facultade que inclúe a disposición dos medios coactivos necesarios previstos no artigo 549.1.c) da Lei orgánica do poder xudicial<sup>10</sup>. Esta potestade enténdese recoñecida ao Tribunal Constitucional en virtude das funcións encomendadas no artigo 161 da Constitución española e protexida polo procedemento de reforma constitucional do artigo 167.

- 
- 5 O profesor ROYO sostén que isto se debe ao feito de que o Tribunal Constitucional non teña un encaixe lóxico dentro do Estado Constitucional, senón que xorde como unha anomalía democrática histórica presente e con proxección de futuro, unha anomalía que se produce no proceso de transición democrática de Austria, Italia, Portugal e España, de maneira que o Tribunal Constitucional europeo é o resultado tanto dunha excepcional resistencia do Antigo Réxime á súa parlamentarización no século XIX como da excepcional resistencia do Estado liberal á súa democratización no século XX, motivo polo que, nas súas orixes, a xustiza constitucional non é síntoma da boa saúde dun sistema constitucional (vid. PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, 13.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014, pp. 725-728).
- 6 Vid. BLANCO VALDÉS, R. L., “La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 4, 1999, p. 242.
- 7 Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2007, p. 35.
- 8 Recordemos que o Tribunal Constitucional español non só se configura como un órgano de control de constitucionalidade das leis ou o supremo protector dos dereitos fundamentais e liberdades, senón que, ao mesmo tempo, é un órgano político encargado de dirimir xurisdicionalmente os conflitos de poderes suscitados entre o Estado central e os entes descentralizados que o compoñen. Por este motivo, como sinala o profesor BLANCO VALDÉS, o constituínte e o lexislador orgánico estableceron un modelo de xustiza constitucional que responde a tres obxectivos esenciais: asegurar a lexitimidade das súas decisións xurisdicionais para favorecer unha aceptación pacífica polos seus destinatarios; establecer limitacións á súa intervención asegurando a súa natureza extraordinaria; e garantir a rapidez da súa resposta cando, excepcionalmente, se requirirá a súa actuación, elementos que condicionaron o seu deseño orgánico como funcional (Vid. BLANCO VALDÉS, R. L., *La Constitución de 1978*, 2.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2011, pp. 332-333).
- 9 Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general. Derecho comparado. El caso español*, Colección monografías, Civitas, Madrid, 1998, p. 54.
- 10 O artigo 549.1.c) da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, determina que, no exercicio da potestade xurisdicional, os xuíces e tribunais poden ser asistidos pola policía xudicial, que entre as súas funcións ten encomendada de xeito específico a correspondente á realización material das actuacións que exigan o exercicio de coacción e fosen ordenadas pola autoridade xudicial ou fiscal.

Deste xeito, o constituínte español e posteriormente o lexislador orgánico configuran un modelo de xustiza constitucional que atende a tres obxectivos principais: o primeiro, asegurar no posible a lexitimidade das súas decisións xurisdicionais para favorecer a súa aceptación por pacífica polos seus destinatarios; o segundo, establecer limitacións á súa intervención asegurando o carácter extraordinario desta; e, o terceiro, garantir a rapidez na súa resposta cando sexa solicitada a súa actuación<sup>11</sup>. Neste sentido, resulta indubidable que ao máximo intérprete da Constitución se lle recoñece a capacidade para facer cumprir e, en caso necesario, executar as súas sentenzas. Con este fin establécense distintos instrumentos xurídicos non só na Lei orgánica do Tribunal Constitucional<sup>12</sup>, senón tamén no Código penal<sup>13</sup>.

A Lei orgánica 15/2015 pretende ir un paso máis alá. Para resolver calquera dúbida sobre a natureza xurisdicional deste órgano, no apartado 2 do seu artigo único –apartado que modifica o artigo 87 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional– de modo expreso determina non só que todos os poderes públicos están obrigados ao cumprimento do que o Tribunal Constitucional resolva, senón que, para eses efectos, as resolucións e sentenzas deste tribunal se consideran títulos executivos, e para o seu cumprimento os xulgados e tribunais deberán prestar con carácter preferente e urxente un auxilio xurisdicional a este, un auxilio xurisdicional que non ten límites nin materiais nin territoriais<sup>14</sup>. Polo tanto, obsérvase que a reforma introducida neste ámbito reforza a capacidade de executar as sentenzas deste tribunal pero, como subliña o profesor ALMEIDA CERREDA, non pode considerarse unha necesidade imperativa para o bo funcionamento do sistema institucional español, senón que pretende reforzar a capacidade de executar as súas resolucións ante unha determinada actitude de desdén a estas<sup>15</sup>. O incumprimento das medidas pola Generalitat de Catalunya nun contexto político concreto leva o lexislador a prever no preámbulo da norma que o Tribunal Constitucional lle poida encomendar ao Goberno, mesmo en funcións, a execución substitutoria. Ante a positivización dunha serie de principios que xa se aplicaban na práctica nun momento cronolóxico concreto, como é o fin da X lexislatura na precampaña dunhas difíciles eleccións, é doado de comprender que as principais críticas referidas ao fondo desta reforma cuestionen a súa necesidade obxectiva e contaminen o debate electoral a custa do prestixio imparcial do Tribunal Constitucional español. Unha norma *ad hoc* que se aproba nun difícil momento político e que implica, como veremos, atribuír ao Goberno unhas funcións que non estaban previstas especificamente no texto constitucional.

En segundo termo, cabe cuestionar a necesidade dunha norma singular de tal calibre nun momento político tan delicado e se o procedemento da súa aprobación contribuíu a acrecentar as críticas relativas á súa oportunidade política<sup>16</sup>. Atopámonos ante unha lei tramitada polo

11 Vid. BLANCO VALDÉS, R. L., “La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)”, cit., p. 247.

12 Vid. os artigos 80 e seguintes da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, nos que se fixan as disposicións comúns sobre o procedemento.

13 Vid. no ámbito de inexecución das resolucións xudiciais por funcionarios ou autoridades públicas os artigos 410.1 e 508.1 da Lei orgánica 10/1995, do 23 de novembro, que regulan, respectivamente, o delito de desobediencia e o delito de usurpación de funcións públicas.

14 Vid. SALAS, J., e PALOMINO, V., “La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)”, cit., p. 116.

15 Vid. ALMEIDA CERREDA, M. “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, *Istituzioni del Federalismo: Revista di studi giuridici*, n. 1, 2016, pp. 165-166.

16 O proceso independentista catalán formula unha situación política excepcional que deriva nunha debilitación do Estado de dereito ao cobrar forza a desconfianza na firmeza e resolución do Tribunal Constitucional para facer executar o xulgado. Lembremos que o momento en que se tramita e aproba esta importante reforma normativa se caracteriza pola falta dun consenso político básico aínda pendente de como se configurará a maioría parlamentaria da próxima lexislatura. Consciente diso, sorprende que a Lei orgánica 15/2015 preveña

procedemento de urxencia e con lectura única. Debemos sinalar que este xeito de tramitación normativa da reforma presenta certas dúbidas acerca da súa idoneidade. Tanto a modalidade de iniciativa parlamentaria empregada –o inicio do procedemento mediante unha proposición de lei orgánica que evitou solicitar os informes do Consello de Estado, do Consello Xeral do Poder Xudicial e do Consello Fiscal– como o procedemento extraordinario de tramitación –a lectura única, prevista para as propostas de normas que pola súa natureza ou a simplicidade da súa formulación non requira de forma imperativa lograr un amplo consenso<sup>17</sup>– non se axustan ao *fair play* parlamentario<sup>18</sup>. O inicio dunha reforma dunha das institucións básicas do Estado mediante este procedemento presenta un grave problema: a falta do consenso político necesario. Un acordo de mínimos que resulta esencial nun momento político crítico como é o que contextualiza a súa aprobación e entrada en vigor e que determina non só a súa crítica técnico-xurídica, senón tamén a impugnación da Lei orgánica 15/2015 polos gobernos vasco e catalán ante o Tribunal Constitucional. Mediante as resolucións emitidas nas sentenzas 185/2016 e 215/2016, o máximo intérprete da Constitución pronunciouse sobre a constitucionalidade dunha nova articulación do exercicio da súa potestade xurisdiccional que transcende á prevista na Carta Magna, como veremos a continuación.

## 2 Modificacións introducidas pola Lei orgánica 15/2015 e a posible desnaturalización do modelo deseñado pola Constitución

A importancia que adquire a Lei orgánica 15/2015 no ordenamento xurídico español é transcendental, xa que, en sede constitucional, introduce novos instrumentos de execución que atribúen expresamente o carácter de título executivo ás resolucións deste tribunal. Así, o preámbulo da Lei orgánica 15/2015, do 16 de outubro, determina que este é o motivo que impulsa a importante reforma introducida.

Para iso, o lexislador orgánico, mediante un único precepto, modifica os artigos 80, 87, 92 e 95 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional, unha modificación que entra en vigor de forma inmediata o día da súa publicación no BOE conforme a súa disposición derradeira única<sup>19</sup>, un dato que, unha vez máis, pon de manifesto a urxencia na aplicación das medidas adoptadas ante o avance do proceso independentista catalán.

En primeiro lugar, o lexislador orgánico, no artigo 80, introduce unha previsión específica referida á aplicación con carácter supletorio no ámbito da execución das súas sentenzas da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa –LRXC–,

a posibilidade de encomendarlle a execución substitutoria ao Goberno en funcións nun momento previo ao do debate político que se suscitara meses máis tarde sobre as competencias deste Goberno. Non podemos obviar a escasa previsión normativa do artigo 21 da Lei 50/1997, do 27 de novembro, do Goberno, en que as súas facultades se limitan, con carácter xeral, ao despacho ordinario dos asuntos públicos e só permite en casos de urxencia e de interese xeral debidamente acreditados a adopción doutra medida non prohibida polos apartados 4 e 5 deste artigo.

17 *Vid.* o artigo 150.1 do Regulamento do Congreso dos Deputados e o artigo 129.1 do Regulamento do Senado.

18 Por este motivo, ALMEIDA CERREDA puntualiza que deberían considerarse excluídas da posibilidade de ser cursadas por esta vía as iniciativas lexislativas que afecten ao ordenamento das institucións básicas do Estado, á súa estrutura territorial ou á regulación esencial dos dereitos, deberes e liberdades fundamentais do cidadán, de tal maneira que a reforma operada mediante a Lei orgánica 15/2015 debería ser mediante o sistema ordinario, o que permitiría reforzar o prestixio institucional e o apoio social do supremo intérprete da Constitución (*Vid.* ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., pp. 169-172).

19 *Vid.* o *Boletín Oficial del Estado* n. 249, do 17 de outubro de 2015.

unha medida que foi valorada positivamente pola doutrina ao despexar a penumbra sobre a indefinición da normativa aplicable ao partir da premisa de que a maior parte dos condenados por inexecución das sentenzas do Tribunal Constitucional son as administracións ou institucións públicas<sup>20</sup>. Deste xeito, desprázase a aplicación da Lei 1/2000, do 7 de xaneiro, de axuízamento civil –LAC–, e da Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial –LPOX–, que, aínda que podería supor unha execución máis áxil das resolucións, derivaría nunha mutación do noso ordenamento xurídico, xa que a aplicación das regras comúns do procedemento civil implicaría unha alteración da posición das entidades públicas ante os órganos xurisdiccionais<sup>21</sup>. Mentres que o proceso executivo contencioso-administrativo, tanto pola similitude do seu obxecto –normas e actos do poder público sometidos ao control xudicial– como polos suxeitos –poderes públicos e terceiros afectados polas súas disposicións–, parece ser a sede procesual máis axeitada para instrumentalizar este tipo de incidentes executorios, sempre e cando non se altere a competencia da orde xurisdiccional ordinaria á que lle corresponda executar efectivamente a decisión do Tribunal Constitucional<sup>22</sup>. Agora ben, a aplicación supletoria desta xurisdición pode ter certos límites, posto que parece estraño que o lexislador orgánico admita mediante esta reforma a imposibilidade de execución de sentenzas ou a inexecución destas por motivos de interese público, como prevé o proceso contencioso administrativo<sup>23</sup>. Ao contrario, a reforma non conclúe aquí, senón que introduce unha serie de elementos que teñen como fin a execución forzosa da resolución. Estes novos instrumentos, pola súa importancia, deben ser analizados de forma específica, como veremos a continuación.

En segundo lugar, a lei orgánica modifica o artigo 87 da LOTC, no que se inclúen dous novos apartados que están relacionados con algúns cambios introducidos no artigo 92. Así, por un lado, introdúcese a potestade de notificación persoal das resolucións do Tribunal Constitucional e, por outro, obrígase a todos os poderes públicos ao seu cumprimento, ao mesmo tempo que lles recoñece a condición de títulos executivos.

A potestade de notificación persoal das resolucións do Tribunal Constitucional debe entenderse en relación co previsto na nova redacción do artigo 80 e do artigo 92.4 LOTC, na medida en que a devandita notificación<sup>24</sup> é a norma xeral que permite ao Tribunal Constitucional

20 De forma inmediata, a doutrina identifica a existencia dunha semellanza no ámbito da execución forzosa das sentenzas entre a xurisdición constitucional e a xurisdición contencioso-administrativa. Este foi o presuposto co que partiu a súa análise á hora de abordar o tema nos poucos estudos existentes sobre el. Así, SALAS e PALOMINO subliñan xa na década dos anos 80 que, a pesar do contido propio e característico innegable da xurisdición constitucional, unha aproximación ao tema debe facerse cunha actitude semellante á doutrina que abordou o tema na orde contencioso-administrativa desde o punto de vista do incidente de execución, das distintas sentenzas resolutorias de recursos, da expropiación de dereitos recoñecidos por unha sentenza constitucional, o auxilio xurisdiccional na execución de sentenzas e a potestade executiva do Tribunal Constitucional (*Vid.* SALAS, J., e PALOMINO, V., “La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)”, cit., pp. 89-118).

21 Neste sentido, o profesor ALMEIDA engade que o artigo 105.2 da Lei da xurisdición contencioso-administrativa pode achegar certo xogo aos supostos de inexecución da sentenza por imposibilidade material ou legal, xa que lle permite ao xuíz ou ao tribunal adoptar medidas necesarias que aseguren unha maior efectividade da executoria nos termos previstos nesta disposición legal (*vid.* ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., pp. 175-176).

22 *Vid.* VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., pp. 645-646.

23 Sobre a configuración legal e perspectiva constitucional da imposibilidade de execución de sentenzas no proceso contencioso-administrativo, en concreto sobre a existencia dunha medida entendible para o Tribunal Constitucional, pode consultarse GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R., *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 257-304.

24 Recordemos que o novo artigo 80 da LOTC se remite no apartado relativo ás comunicacións e actos de auxilio xudicial á LOPX e á LAC. Neste sentido, debemos subliñar que os apartados 4.º, 5.º e 6.º do artigo 149 da LAC prevé que os requirimentos, mandatos e oficios son actos procesuais de comunicación. Para un estudo máis profundo sobre a remisión previa a esta normativa, debe consultarse HUELÍN Y

español identificar as súas resolucións ao responsable do seu cumprimento aínda que estas se publiquen no BOE e, ao mesmo tempo, é o paso previo –conforme o artigo 92.4– para exixirlle ao responsable do incumprimento un informe de por que a resolución non foi executada efectivamente. Polo tanto, o deber de notificación non é unha potestade procesual superflua, senón que, notificadas as partes, se agrava a súa situación ante o incumprimento dunha resolución que lles foi comunicada de forma persoal<sup>25</sup>.

Cabe destacar que este segundo apartado tamén se complementa co terceiro apartado do único artigo da LO 15/2015. O lexislador regula en ambos os dous a obriga de auxilio ao Tribunal Constitucional para a consecución da aplicación efectiva dos seus actos xurisdiccionais. Así, o alto tribunal poderá solicitar auxilio para a execución das súas resolucións non só a xulgados e tribunais –que deberán prestalo con carácter preferente e urxente<sup>26</sup>–, senón que, en virtude da nova redacción do artigo 92.2 da LOTC, se estende esa obriga de auxilio nos mesmos termos a calquera Administración ou poder público, de maneira que, neste segundo apartado do artigo 92 da LOTC, se recolle de modo expreso a norma procesual establecida no artigo 103.3 da LXCA<sup>27</sup>. A novidade destacable radica en que para a execución das resolucións do TC se vai máis alá das previsións establecidas nos artigos 4 e 38 da LOTC, nas cales se determina a autodelimitación competencial do Tribunal Constitucional e a vinculatoriedade das súas sentenzas para os poderes públicos, no caso dos procesos de inconstitucionalidade.

O recoñecemento das sentenzas e resolucións do Tribunal Constitucional como títulos executivos é tamén un elemento de extrema importancia á hora de garantir o seu cumprimento, en atención ao artigo 517 da LAC. Ao considerar o artigo 87.2 *in fine* da LOTC que nos atopamos ante un título executivo, posibilitase de xeito inmediato a acción executiva forzosa sen o inicio dun novo procedemento. O lexislador orgánico sinala que ese recoñecemento se produce “para estes efectos” para referirse ao auxilio xurisdiccional de xulgados e tribunais, o que presenta a dúbida de que ese recoñecemento estea condicionado ao suposto de que o Tribunal Constitucional acuda a eles para facer efectivas as súas resolucións por todos os poderes públicos. Non obstante, o certo é que, con anterioridade á reforma normativa comentada, as sentenzas do Tribunal Constitucional xa tiñan recoñecido este carácter por todos os operadores xurídicos en función do seu contido e características. Agora ben, o recoñecemento expreso da condición de título executivo permite que o auto ditado tras o procedemento previsto conforme o artigo 92.4 da LOTC faga efectiva, se fose necesaria, a

MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “Comentario al artículo 80”, Requejo Pagés, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional e *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, pp. 1281-1282.

- 25 O profesor VILLAVERDE MENÉNDEZ entende que, dado que as resolucións do Tribunal Constitucional se publican no BOE e son notificadas ás partes no proceso, esa potestade procesual é superflua. Nesa mesma liña, o profesor ALMEIDA CERREDA comprende esta facultade como un poder inherente á función de facer executar o xulgado, polo que non era necesaria a súa consagración expresa salvo que se pretenda incentivar o seu emprego ou incrementar a seguridade xurídica (*vid.* ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., p. 174). Non obstante, entendemos que, en caso de incumprimento da resolución xudicial, ao ser un trámite previo ao previsto no artigo 92.4 da LOTC, non pode cualificarse como unha potestade superflua, xa que, como admite VILLAVERDE MENÉNDEZ, serve de agravamento da responsabilidade pola falta de cumprimento da resolución (*vid.* VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 646).
- 26 *Vid.* artigo 87.2 da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, en que se recolle unha previsión lóxica: o desenvolvemento da actividade material de execución das sentenzas do Tribunal Constitucional require unha colaboración (*vid.* HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “Comentario al artículo 87”, Requejo Pagés, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional e *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, p. 1377).
- 27 Recordemos que o artigo 103.3 da Lei da xurisdición contencioso-administrativa establece: “*Todas as persoas e entidades públicas e privadas están obrigadas a prestar a colaboración requirida polos xuíces e tribunais do contencioso-administrativo para a debida e completa execución do resolto*”.

medida de execución forzosa acordada, sexa esta unha multa coercitiva, a suspensión de funcións dun empregado público ou autoridade, ou a execución substitutoria da resolución<sup>28</sup>.

En terceiro lugar, a Lei orgánica 15/2015 amplía a función tuitiva do alto tribunal español e configúrao como dono da execución das súas resolucións e sentenzas ao poder reaccionar ante a desobediencia das súas decisións. Mediante o artigo 1.3 desta norma, modifícase de forma íntegra o artigo 92 da LOTC. Os cinco apartados que conforman este artigo presentan como nexo común que neles se establecen unha serie de regras esenciais no procedemento de actuación das resolucións do Tribunal Constitucional nos que adquiren un gran protagonismo o alto tribunal español e o Goberno da nación<sup>29</sup>. A reforma procedementa operada neste apartado é transcendental, xa que apodera o máximo intérprete da Constitución para que actúe de oficio no suposto de que as súas sentenzas e resolucións non se executen.

Como punto de partida, o artigo 92.1 da LOTC determina as bases da habilitación do Tribunal Constitucional para iniciar o incidente de execución. Así, establécese explicitamente que o Tribunal Constitucional é o encargado de velar polo cumprimento das súas resolucións, acordar as medidas de execución necesarias e pode resolver o incidente de execución promovido polas partes, conforme o apartado 3 deste mesmo artigo<sup>30</sup>, unha función xurisdiccional que, como avanzamos, se entende xa implícita no contido dos artigos 161 e 167 da Constitución española nos termos fixados no seu artigo 117.3 pero que presenta problemas nos casos de insinceridade da desobediencia disimulada<sup>31</sup>. A novidade que introduce o artigo 92.1 da LOTC non se limita á mera explicitude dunha función xurisdiccional propia, “facer executar o xulgado”, senón que se lle impón “velar” pola execución efectiva das súas resolucións, polo que se especifica, ademais, que este tribunal pode dispor na sentenza ou actos posteriores quen ha de executar a resolución, que medidas de execución se deben impor como necesarias e, ao mesmo tempo, determínase que será o encargado de resolver calquera incidente de execución<sup>32</sup>. É dicir, o artigo 92.1 apodera o Tribunal Constitucional para poder actuar de oficio en relación coa execución efectiva das súas resolucións e mesmo permite que declare,

28 *Vid.* os apartados a), b) e c) do artigo 92.4 da LOTC.

29 Un protagonismo que non está exento de certa crítica. Con carácter previo á reforma operada, HUELÍN subliña que ao Tribunal Constitucional non lle corresponde o desenvolvemento da actividade material necesaria para a efectividade do resolto. As decisións do alto tribunal deben, se é o caso, conter, os pronunciamentos necesarios para que a protección práctica se dispense, pero iso non implica que os seus pronunciamentos determinen sempre qué autoridade debe levarlos a cabo; por regra xeral non acontece así (HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “Comentario ao artigo 92”, requieixo Pagés, J. L. (coord.), *Comentarios á Lei orgánica do Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional e *Boletín Oficial do Estado*, Madrid, 2001, p. 1377).

30 VILLAVARDE MENÉNDEZ cuestiona a claridade técnica do precepto sinalado. Para o autor, a literalidade do artigo 92.3 da LOTC non permite deducir doadamente que a LOTC habilite o Tribunal Constitucional para iniciar de oficio o incidente de execución das súas propias resolucións, o que exclúe a aplicación do artigo 103.5 da LXCA. Para chegar a esta conclusión, debe interpretarse de forma relacionada a habilitación contemplada no artigo 92.1 e no artigo 92.3 da LOTC (*vid.* VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 648).

31 Estes supostos de incumprimento das sentenzas son os máis perigosos ao tratarse de actuacións levadas a cabo polo lexislador ou pola Administración que obxectivamente se opoñen aos pronunciamentos dunha sentenza e que teñen como fin eludir o seu cumprimento, motivo polo que deben evitarse. O Tribunal Constitucional, na súa Sentenza 167/1987, determina neste sentido que o dereito á execución das sentenzas debe satisfacerse tamén coa reacción xudicial fronte a posteriores actuacións ou comportamentos enervantes do contido material das súas decisións. Sobre o problema das validacións lexislativas na execución das sentenzas e a súa constitucionalidade, pode consultarse GALÁN GALÁN, A., “Los poderes del juez en la ejecución de las sentencias: reacción frente a los actos de la Administración o del legislador que tengan como fin eludir su cumplimiento”, Sánchez Lamelas, A. (coord.), *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. IV Curso sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006, pp. 163-174.

32 Neste apartado, o Consell de Garanties Estatutàries limita o ámbito efectivo deste artigo 92.1. Así, no seu Ditame 19/2015, do 26 de novembro, sobre a reforma da Lei orgánica, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, para a execución das resolucións do Tribunal Constitucional como garantía do Estado de dereito, interpreta o tipo de medidas de execución adoptables ao entender que o Tribunal Constitucional só pode aplicar as medidas expresamente previstas na LOTC, de maneira que non pode estenderse a calquera medida de execución recollida na LXC.



logo de audiencia do Ministerio Fiscal e do órgano que as ditase, a nulidade de calquera das resolucións ditadas que contraveñan as acordadas no exercicio da súa xurisdición<sup>33</sup>.

Agora ben, aínda que o Tribunal Constitucional é o encargado de vixiar o cumprimento das súas sentenzas, nese labor estará asistido<sup>34</sup>. Os seguintes apartados do artigo 92 regulan este deber de auxilio e cooperación. Non esquezamos que a xulgados e tribunais, así como aos demais órganos e poderes do Estado –conforme os artigos 87.2 e 92.2 da LOTC–, se lles impón un deber de auxilio que debe prestar con carácter preferente e urxente á hora de garantir o cumprimento das sentenzas e resolucións do alto tribunal español.

Nesa mesma liña, como xa avanzamos, o Tribunal Constitucional pode adoptar unha serie de instrumentos de execución para asegurar a eficacia das súas resolucións. O novo artigo 92.4 da LOTC establece unhas medidas aplicables cando o tribunal advertise o incumprimento total ou parcial dalgunha das súas resolucións tras o requirimento previo dun informe ao responsable da súa execución, sexa este unha institución, unha autoridade, un empregado público ou un particular. Recibido este informe ou transcorrido o prazo para a súa remisión, o Tribunal Constitucional español pode acordar a imposición de multas coercitivas, suspender nas súas funcións de autoridades ou empregos públicos, ordenar a execución substitutoria da resolución e/ou deducir o oportuno testemuño de particulares para exixir a responsabilidade penal correspondente.

Respecto da primeira das medidas sinaladas, a imposición de multas coercitivas, debemos indicar que a nova redacción deste artigo operada pola Lei orgánica 15/2015 supón non só trasladar o contido do anterior artigo 95.4 da LOTC ao artigo 92.4, senón que reforza a súa eficacia como mecanismo de execución á extensión do seu ámbito obxectivo de aplicación –xa que a partir de agora vai poder empregarse para combater calquera incumprimento de resolución ditada– e ao ampliar considerablemente a contía das multas que agora se comprende entre os límites de tres mil a trinta mil euros –unhas marxes moi superiores ás fixadas con anterioridade na LOTC, cuxo importe se limitaba a un mínimo de seiscentos e un máximo de tres mil euros ou as previstas no artigo 112 da LXCA, que determina unha cantidade de cento cincuenta a mil cincocentos euros.

A segunda das medidas de execución forzosa establecida é a suspensión nas súas funcións de autoridades ou empregos públicos. Atopámonos ante un instrumento previsto de forma específica para un suposto que se vén producindo nos últimos anos e en que cobran especial protagonismo os representantes dalgunhas institucións autonómicas cando estes impiden o cumprimento dos seus acordos, entorpecendo a execución substantivada as decisións do Tribunal Constitucional ou realicen actuacións que impidan o cumprimento dos seus acordos ao non atender á súa obriga de facer ou realizar unha actividade concreta. A posible colisión desta medida co dereito fundamental ao exercicio de funcións e cargos públicos, agudizada en caso de cargos electos, só se pode entender como temporal, pola propia natureza da medida e, en todo caso, fundada nun interese constitucional prevalente, como é o respecto

33 Estas expresións e habilitacións non constitúen en si unha novidade, senón que xa foran introducidas no artigo 4 da LOTC mediante a reforma operada pola Lei orgánica 6/2007, do 24 de maio. O sorprendente é que este artigo 4, en vigor, fai referencia a actos e resolucións, mentres que o artigo 92.1 limita o ámbito de actuación do incidente de execución ás resolucións contrarias ditadas, unha omisión inexplicable que ha de resolverse por aplicación analóxica do disposto no artigo 4 da LOTC (*vid.* VILLAVEVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 648).

34 Cómpre ter en conta a diversidade de efectos que poden ter as sentenzas do Tribunal Constitucional en función do tipo de proceso de que se trate (*vid.* HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “Comentario al artículo 92”, cit., p. 1376).

dunhas regras básicas da orde constitucional. Para reforzar a lexitimidade constitucional na adopción da medida en cada caso concreto, ALMEIDA CERREDA subliña a conveniencia de que o Tribunal Constitucional actúe conforme as seguintes pautas: o recurso a esta medida debe producirse tras acudir a un incidente de execución de nulidade da decisión adoptada pola autoridade ou funcionario que se vai suspender; o seu emprego será só tras o fracaso doutros medios de compulsión; a súa articulación require que sexa mediante un procedemento en que se lle dese trámite ao afectado, ha de constatarse a súa responsabilidade e a súa rebeldía no cumprimento da resolución; e, en todo caso, o Tribunal Constitucional debe fixar a duración desta<sup>35</sup>.

Ordenar a execución substitutoria da resolución é a terceira das medidas enunciadas no artigo 92.4 da LOTC. Debemos pór en conexión este artigo, en concreto o 92.4.c), co artigo 92.5 da LOTC, xa que se observa que en ambos os dous casos se sitúa nunha posición privilexiada o Goberno da nación tanto á hora de adoptar as medidas de execución como as medidas cautelares por parte do Tribunal Constitucional. Así, podemos destacar que só o Goberno da nación pode ser requirido para colaborar co alto tribunal español na aplicación da execución substitutoria –conforme o artigo 92.4.c)– e só o Goberno da nación pode instar o procedemento urxente de adopción de medidas cautelares –de acordo co artigo 94.5 da LOTC–. Por un lado, isto pode presentar un problema cando é o Goberno o que non cumpre co resolto polo Tribunal Constitucional, caso en que o Tribunal Constitucional adoptará as medidas pertinentes segundo o artigo 92.1 da LOTC. Por outra banda, o exercicio da xurisdición constitucional nestes termos parece establecer un control da actividade institucional autonómica que vai máis alá da prevista nos artigos 153 e 155 da Constitución española, unha cuestión de importante transcendencia constitucional que pretendeu definir o Tribunal Constitucional que require un estudo específico, como veremos máis adiante no apartado 3 deste traballo.

Finalmente, a última das medidas de execución enunciadas no artigo 92.4 é a de deducir o oportuno testemuño de particulares para exixir a responsabilidade penal correspondente. É dicir, no artigo 92.4.d) atopamos un instrumento procesual que debe pórse en conexión co artigo 92.5 e que, ao mesmo tempo, complementa ao artigo 155 da Constitución, en atención a o principio de lealdade constitucional e que transcende xa ao ámbito constitucional ao introducir a posible exixencia de responsabilidades penais derivadas dos testemuños prestados polos particulares. É dicir, a función desta medida é a de constrinximento persoal indirecto, ao permitirlle ao tribunal acudir á xurisdición penal para sancionar o seu incumprimento, fronte á imposición das multas coercitivas que son determinadas directamente polo órgano xurisdiccional executor. En todo caso, convén aclarar que a relación entre o órgano executor e o órgano xurisdiccional penal non é unha relación de auxilio, senón que o procedemento penal é un procedemento distinto iniciado polo incumprimento dunha obriga legal. Por este motivo, a súa denuncia busca a punición dunha conduta típica consonte os delitos de falso testemuño ou de estafa procesual regulados respectivamente nos artigos 458 e 250.1.7 do Código penal español<sup>36</sup>. Agora ben, aínda que o procedemento se articula conforme os trámites ordinarios establecidos no artigo 308 da Lei de axuízamento criminal, non podemos

35 Vid. ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., pp. 188-189.

36 Cabe ter en consideración o determinado no ámbito da execución forzosa na xurisdición contencioso-administrativa. Ao respecto, PÉREZ DEL BLANCO subliña a necesidade de reinterpretar a relación existente entre o órgano executor e o órgano penal á hora de deducir o oportuno testemuño. O autor entende que esa relación aínda que, en principio, parece de auxilio xurisdiccional xa que o órgano executor facilita a comunicación dos feitos ao órgano xurisdiccional penal, non obstante non pode entenderse así, xa que nos atopamos ante dous proce-

obviar a particularidade destes supostos; o órgano xurisdiccional que traslada a comunicación é o Tribunal Constitucional.

Como avanzabamos, o lexislador orgánico introduce un novidoso apartado 5 dentro do artigo 92 mediante o que tamén se reforza a tutela outorgable polo Tribunal Constitucional na execución, permitindo a adopción de medidas cautelarísimas cando concorran unhas circunstancias de especial transcendencia constitucional, un concepto xurídico indeterminado que deberá ser precisado *ad casum*. Tras unha primeira lectura deste artigo, observamos que a adopción destas medidas presenta dous tipos de problemas: por un lado, o desequilibrio das partes, ao limitar a audiencia destas á hora de acordar a súa adopción e, por outro lado, a necesaria delimitación dos supostos que habilitan o Tribunal Constitucional a adoptar este tipo de medidas como garantía da efectividade de providencias provisionais previamente fixadas. En concreto, o novo artigo 92.5 LOTC precisa que, en caso de inexecución da resolución do alto tribunal que acorde a suspensión das disposicións, actos e actuacións impugnadas de singular relevancia constitucional, este pode acordar de oficio ou por instancia só do Goberno as medidas necesarias para asegurar o cumprimento eficaz das súas sentenzas, unhas medidas cautelares que se adoptarán sen oír as partes, o que xera o problema dunha desigualdade, dun desequilibrio das partes no procedemento de imposición desas medidas. Para restablecer ese equilibrio, debemos ter en conta que, por un lado, na mesma resolución, o tribunal dará audiencia ao Ministerio Fiscal e ás partes por un prazo común de tres días e, por outro lado, cabe interpretar que calquera das partes pode denunciar ante o Tribunal Constitucional o incumprimento dunha medida cautelarísima para que este valore a oportunidade dunha actuación de oficio<sup>37</sup>. En todo caso, transcorrido ese prazo, o Tribunal Constitucional ditará unha resolución en que se acorde o levantamento, a confirmación ou a modificación das medidas cautelares adoptadas.

Para concluír esta análise do contido da Lei orgánica 15/2015, debemos sinalar que o lexislador inclúe un cuarto apartado mediante o que introduce unha reestruturación no artigo 95. Trátase dunha concreción relacionada coas medidas de execución do artigo 92.4.a) da LOTC; en concreto, co importe das multas coercitivas. Así, a nova redacción do artigo 95.4 determina unha reserva de lei ordinaria para a fixación das contías das multas coercitivas, un cambio que chama a atención na técnica lexislativa empregada ata o momento. Mediante a Lei orgánica 15/2015, ampliáanse as contías das multas coercitivas fixadas pola reforma da LOTC de 2007 –cantidades que tamén foran fixadas a través dunha lei orgánica– e, en cambio, mediante a nova redacción do artigo 92.4.c) LOTC, as súas posteriores actualizacións serán reguladas por lei ordinaria. Esta habilitación lexislativa facilita a aprobación das ditas modificacións, o que xera a posibilidade de dotar este tipo de penalidades dunha verdadeira capacidade de compulsión e de actualización máis sinxela, polo que se converte nun mecanismo realmente eficaz. Parece que con esta medida se logrou alcanzar o equilibrio desexado entre as posibilidades expansivas da lei orgánica, aínda que supoñan un detrimento do carácter democrático do Estado ao favorecer as maiorías parlamentarias reforzadas, e a doutrina constitucional das materias conexas<sup>38</sup>, que conxelan o rango da materia ao impe-

dimentos distintos (Vid. PÉREZ DEL BLANCO, G., *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Doctrina y formularios*, Del Blanco Editores, León, 2003, p. 278).

37 Vid. ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., pp. 178-179.

38 Na Sentenza 137/1986 o Tribunal Constitucional admitiu a inclusión de materias conexas como lexítima, cando concorren razóns de conexión temática, de sistematización e boa política lexislativa. En tal caso, dado que o efecto expansivo da lei orgánica supón unha petrificación no rango da materia contrario ao establecido na Constitución, o alto tribunal español exige nas súas sentenzas 5/1981 e

dir a súa modificación por lei ordinaria pero que ofrecen unha maior garantía normativa<sup>39</sup>. Podemos atoparnos ante unha mellora na técnica lexislativa. Como vemos, a reserva de lei orgánica da materia non esgota o seu contido, senón que constitúe o núcleo fundamental da norma e simplemente se chama a lei ordinaria a integrar un extremo, neste caso a contía das multas, que anteriormente fora abordado na lei orgánica como unha materia conexas, un reenvío normativo que, en todo caso, cumpre os requisitos de non ser en branco ou en condicións laxas que defraudasen a reserva de lei orgánica sobre a materia.

En definitiva, observamos que a última reforma introducida na Lei orgánica do Tribunal Constitucional é obxecto de numerosas críticas xurídicas e doutrinarias. A articulación dun mecanismo de execución forzosa das sentenzas é unha cuestión de especial transcendencia para a xurisdición constitucional, dado que o seu deseño funcional se caracteriza por unha intervención extraordinaria<sup>40</sup>. Trátase dunha importante modificación normativa que non pode ignorar o contexto político xurídico actual que require por parte do lexislador orgánico unha regulación á altura das circunstancias que a demandan e que require pórle fin á práctica política do desafío xurdida entre as institucións de goberno catalás e española<sup>41</sup>. Neste sentido, para completar o noso estudo, resulta de extrema importancia considerar a interpretación realizada polo alto tribunal español sobre o novo tratamento xurídico que recibe a inexecución das súas resolucións.

### 3 Elementos clave da reforma normativa á luz das SSTC 259/2015, 185/2016 e 215/2016

Co fin de resolver os problemas xurídicos cuestionados acerca da reforma normativa operada, actívanse de maneira inmediata distintos instrumentos político-xurídicos tanto en desenvolvemento como para a inaplicación da Lei orgánica 15/2015. A importancia destas medidas radica en que introducen novos matices ao descrito nos apartados anteriores e, por este motivo, requiren unha análise específica.

Por un lado, debemos indicar que o Tribunal Constitucional puido aplicar o novo incidente de execución deseñado na comentada Lei orgánica mediante o auto do Pleno 141/2016, do 19 de xullo, promovido polo Goberno da nación, que dá cumprimento á Sentenza do Tribunal Constitucional 259/2015, do 2 de decembro. Na Sentenza 259/2015 este tribunal declara

---

127/1994 que o lexislador concrete os preceptos que teñen a natureza ordinaria e os preceptos de natureza orgánica co fin de evitar os abusos lexislativos. En defecto, esa determinación realizaraa o Tribunal Constitucional.

39 Ao respecto, debe indicarse que as SSTC 5/1981, 160/1997, 127/1994, 173/1998, 129/1999 e 292/2000, entre outras, reiteran a necesidade de interpretar a reserva de lei orgánica en sentido restritivo e excepcional, polo que só podería estenderse a outras materias de forma moi limitada para preservar a petrificación do ordenamento xurídico e a regra das maiorías parlamentarias non cualificadas. Por este motivo, se a lei orgánica excede o seu ámbito competencial, o Tribunal Constitucional pode declarar a inconstitucionalidade da norma e, deste xeito, definir o auténtico carácter das materias conexas (*vid.* GONZÁLEZ RIVAS, J., *La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional. Comentario sistemático de la Constitución*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, pp. 473-477).

40 Co fin de garantir o carácter normativo da Constitución, BLANCO VALDÉS subliña que tanto o constituínte español como o lexislador orgánico deseñaron un sistema de xustiza constitucional articulado sobre os principios de intervención extraordinaria e rapidez na actuación. Deste xeito, para restrinxir a intervención do Tribunal Constitucional español e evitar o perigo do activismo xudicial, a regulación española establece que o Tribunal non pode actuar de oficio e, ao mesmo tempo, restrinxe a lexitimación activa e dispón que a actuación do Tribunal Constitucional é subsidiaria, pola súa natureza excepcional (*vid.* BLANCO VALDÉS, R. L., "La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)", cit., pp. 248-249).

41 Unha práctica política desafiante que se viu intensificada tras a Sentenza do Tribunal Constitucional 31/2010; sobre os problemas xurídicos e políticos que xorden ao respecto debe consultarse BLANCO VALDÉS, R. L., "¿Quién teme al Tribunal Constitucional?", cit., pp. 42-47.

inconstitucional e nula a Resolución do Parlamento de Cataluña 1/XI, do 9 de novembro de 2015, e o seu anexo sobre o inicio do proceso político catalán tras os comicios electorais do 27 de setembro dese mesmo ano. O Tribunal Constitucional entende que a resolución catalá impugnada é a expresión dunha manifesta vontade de non suxeición nin á Constitución nin ao ordenamento xurídico fundado e constituído nela. En particular, declara inconstitucional a norma por ser expresión do rexeitamento á vinculatoriedade da Carta Magna ao infrinxir os artigos 1.1, 1.2, 2, 9.1 e 168 desta, de tal maneira que, a partir de entón, calquera actuación dos poderes públicos cataláns que insistan na vía de feito aberta pola Resolución parlamentaria 1/XI de 2015 para a creación da República de Cataluña é inconstitucional e nula. Por este motivo, a aprobación polo Parlamento catalán da Resolución 5/XI, do 20 de xaneiro de 2016, pola que se crea unha Comisión de Estudo do Proceso Constituínte, enténdese como un acto de desobediencia<sup>42</sup> á Sentenza constitucional 259/2015. Para facer valer a súa inconstitucionalidade, o Goberno da nación acode ao incidente de execución desta sentenza regulado no comentado artigo 92 da LOTC. O Tribunal Constitucional recoñece unha comunicación de fins entre ambas as dúas resolucións parlamentarias, o intento de dar a aparencia de validez ao denominado proceso constituínte catalán. Mesmo cando se trata dun simple acto de trámite parlamentario carente de contido xurídico, o alto tribunal xustifica a estimación do incidente de execución, ben que precisa que o alcance da súa resolución debe limitarse ao caso hipotético de que a comisión dirixa os seus traballos para satisfacer calquera pretensión política máis alá da análise de posibles alternativas de reformar a Constitución. Agora ben, cómpre subliñar que o incidente de execución non se pronuncia sobre a constitucionalidade do acto de creación desa comisión de estudos ou sobre a súa conformidade coa xurisprudencia constitucional, senón que se limita a examinar se se trata dun acto de desobediencia –un incumprimento da Sentenza 259/2015– e conclúe que o único modo lexítimo democraticamente para crear a República de Cataluña é mediante unha reforma previa da Constitución española. Non obstante, xórdenos unha importante dúbida sobre a eficacia do incidente de execución ao observar que é posible o incumprimento do auto de execución ditado, e a vía emprendida para asegurar o seu obrigado cumprimento é inicio dun novo procedemento de execución. A propósito desta cuestión, en concreto, en relación co Auto 141/2016, VILLAVARDE MENÉNDEZ sinala que nin as partes nin o propio TC formulan a idoneidade da vía procesual empregada para facer valer a inconstitucionalidade da resolución parlamentaria catalá –a vía de impugnación das resolucións das comunidades autónomas polo Goberno da nación por motivos non competenciais conforme o título V da LOTC ou ao incidente de execución regulado no artigo 92 da LOTC–<sup>43</sup>, unha cuestión que entendemos que resulta clave para establecer os criterios que permitan discernir a vía procesual a seguir no futuro e que, como observamos, se formula co Auto 170/2016, do 6 de outubro, que estima o incidente de execución da Sentenza 259/2015, do 2 de decembro, e do Auto de execución 141/2016, do 19 de xullo<sup>44</sup>.

42 Con carácter previo á STC 259/2015, as SSTC 31/2010 e 42/2014 asentan a doutrina do Tribunal Constitucional sobre hipotéticos procesos constituíntes autonómicos á marxe da reforma constitucional.

43 *Vid.* VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., pp. 642-643.

44 Malia o ditaminado polo Tribunal Constitucional, unhas semanas máis tarde o Goberno español inicia un novo incidente de execución co fin de suspender outro acto manifesto de inexecución –a Resolución 263/XI do Parlamento de Cataluña do 27 de xullo de 2016, que ratifica o informe e as conclusións da Comisión de Estudo do Proceso Constituínte que fora suspendida–. Deste xeito, o Auto do Tribunal Constitucional 170/2016 que resolve ese incidente de execución supón a execución forzosa non só da Sentenza 259/2015, senón tamén do Auto do TC 141/2016 que pretendía dar cumprimento a esta sentenza ao declarar inconstitucional e nula a Resolución 5/X do Parlamento de Cataluña do 20 de xaneiro de 2016.

Por outro lado, indicaremos que se articularon unha serie de medidas xurídicas co fin de evitar a aplicación desta reforma. Así, desde o punto de vista normativo, destacaremos que en abril de 2016 o Grupo Parlamentario Catalán presenta unha proposición de lei de derogación desta norma, pero esta proposición caduca ao concluír a Lexislatura XI. Debemos precisar que, en sede constitucional, a Lei orgánica 15/2015 foi obxecto de dous recursos de inconstitucionalidade promovidos respectivamente polo Goberno vasco e o Goberno catalán nos cales se impugnan varios apartados da LOTC reformada –en concreto, o artigo 92.4 letras a), b) e c) e o artigo 92.5–. A doutrina constitucional sentada en ambas as dúas sentenzas constitúe un elemento transcendental que incorporaremos ao noso estudo.

Así, en primeiro lugar, deteremos a nosa análise na Sentenza do Tribunal Constitucional 185/2016, do 3 de novembro, que desestima o recurso de inconstitucionalidade 229-2016 interposto polo Goberno vasco contra os novos apartados b) e c) do artigo 92.4 da LOTC. Nesta resolución o Tribunal non só considera constitucionalmente lexítima a finalidade das ditas medidas –que é a de garantir a defensa da súa posición institucional e a efectividade das súas resolucións protexendo o seu ámbito xurisdiccional–, senón que tamén determina que as medidas impugnadas non alteran por si mesmas as funcións nin a posición institucional do alto tribunal, unha posición institucional que se caracteriza polo exercicio exclusivo da función xurisdiccional encomendada pola Constitución española e que comprende tanto a resolución de procesos constitucionais como a súa execución.

Por esta razón, antes de afondar nos motivos do recurso de natureza substantiva, o tribunal aborda dúas cuestións relevantes sobre a súa potestade xurisdiccional co fin de valorar se a reforma operada pola LO 15/2015 respecta o modelo de xurisdición constitucional deseñado pola Constitución española. Como destacamos ao comezo deste traballo, trátase de dúas cuestións de extrema importancia por ser presuposto do desenvolvemento normativo operado.

En primeiro lugar, faise referencia ao carácter xurídico e non político da función xurisdiccional do gardián da Constitución e á interpretación que pode ter a falta dunha previsión constitucional da potestade de facer cumprir ou executar as súas sentenzas. É dicir, o alto tribunal realiza unha valoración sobre a súa actividade de control de constitucionalidade, un control que caracteriza como abstracto e desvinculado de calquera consideración concreta sobre a aplicación da norma impugnada. Esta consideración permite que o Tribunal Constitucional determine non valorar o acerto político da norma. Por este motivo, non se aborda a cuestión relativa á viabilidade das medidas nin a correspondente á súa aplicación constitucional desde un punto de vista da estratexia política ou o propósito do lexislador, senón que pospón esa valoración a unha futura análise *ad casum*, en que de forma particularizada se vele pola execución de resolucións recaídas nun proceso constitucional concreto. Esta omisión de pronunciamento, dado o carácter de resolución definitiva da Sentenza 185/2015, impide un novo control de constitucionalidade, como pon de relevo o maxistrado XIOL RÍOS no seu voto particular<sup>45</sup>. Non obstante, autores como BANACLOCHE PALAO manteñen unha posición contraria, determinan que é posible imaxinar o suposto de que unha norma declarada inconstitucional vulnere dereitos na súa aplicación, o que permitiría analizar de novo o

---

45 O maxistrado Juan Antonio XIOL RÍOS considera no seu voto particular que o carácter abstracto da análise efectuada por esta sentenza non debeu evitar a valoración e o exame da aplicación correcta das medidas adoptadas dentro do actual contexto sociopolítico –o proceso constituínte de Cataluña–, máxime cando a súa aparencia de decisión definitiva pecha as portas a novos controis de constitucionalidade.

precepto desde unha perspectiva distinta<sup>46</sup>. Pero o certo é que a Sentenza 185/2016 deixa a porta aberta á interposición de posteriores recursos constitucionais sen aproveitar a ocasión brindada para delimitar os supostos en que resulta pertinente a aplicación da norma, un elemento omitido que pode ser cuestionado en termos de seguridade xurídica e de eficacia.

Así mesmo, o tribunal español interpreta que a omisión dun mecanismo de execución de sentenzas do Tribunal Constitucional na Constitución española non implica o seu desaparacemento como órgano xurisdiccional. O Tribunal Constitucional puido terse identificado sen máis como un órgano constitucional que exerce, entre outras funcións, a xurisdiccional. Lonxe diso, na Sentenza 185/2016 o alto tribunal entende que a potestade de obrigar ao cumprimento das súas resolucións se atopa implícita na súa natureza de órgano xurisdiccional único na súa orde e que lle permite garantir a supremacía da Constitución. Ademais, o Tribunal Constitucional subliña que o lexislador orgánico está habilitado para regular a execución das súas resolucións, así como para fixar as medidas necesarias para garantir o seu cumprimento e efectividade. O TC español aclara que o modelo de xurisdición deseñado constitucionalmente non é un modelo “pechado, petrificado ou conxelado no tempo”, senón que en virtude do artigo 165 da Constitución española se lle confire ao lexislador unha ampla capacidade para regular o seu funcionamento, sen que iso supoña unha desnaturalización do modelo constitucional nin se altere a posición e as funcións deste órgano.

Deste xeito, o Tribunal Constitucional sostén que os elementos recollidos na Lei orgánica 15/2015 son necesarios e teñen unha finalidade lexitima. En concreto, a Sentenza 185/2016 considera non só que as medidas previstas no artigo 92.4 da LOTC son instrumentos postos á súa disposición polo lexislador para garantir o efectivo cumprimento das súas resolucións, senón que nos recorda que todos os poderes públicos, incluídas as cámaras lexislativas, están obrigados ao seu cumprimento. Ao mesmo tempo, a sentenza entende que estas medidas teñen unha finalidade constitucionalmente lexitima porque garanten a defensa da posición institucional deste órgano, así como a efectividade das súas resolucións. É dicir, protexen o ámbito xurisdiccional constitucional de intromisións doutros poderes públicos que puidesen menoscabalo. Polo tanto, estes instrumentos permiten que o Tribunal Constitucional preserve a supremacía da Constitución, a submisión de todos os poderes públicos a ela e, en último termo, determinan o papel do alto tribunal como máximo garante desta no exercicio da súa función xurisdiccional.

Cabe resaltar de forma singularizada que, en primeiro lugar, a Sentenza 185/2016 rexeita que a medida prevista no artigo 92.4.b) da LOTC –a suspensión de funcións da autoridade pública que incumpra unha das súas resolucións– vulnere o principio de legalidade ou proporcionalidade debida, dado que entende que nos atopamos ante unha restrición de dereitos que só ten como fin garantir o cumprimento das súas decisións, de maneira que esta medida está conectada directamente coa execución efectiva das sentenzas, polo que se establecen dous requisitos: “só poderá aplicarse cando estea na esfera de actuación da autoridade ou empregado público concernidos no cumprimento da resolución” e “se acredite a súa vontade deliberada e persistente de non atender a este”. Ao mesmo tempo, fíxase tamén un límite temporal na súa aplicación, o preciso para asegurar a observancia da resolución. Este límite leva consigo que só poida aplicarse cando a suspensión resulte imprescindible para asegurar

46 Vid. BANACLOCHE PALAO, J., “TC: a execución das súas sentenzas”, *Diario do Dereito*, edición de 23/11/2016 ([http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1159760](http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1159760), consultada o 3 de maio de 2017).

a execución das decisións do Tribunal Constitucional e que, unha vez alcanzada a finalidade pretendida, a medida sexa levantada tan pronto cese a vontade incumpridora. Así, o alto tribunal interpreta que, malia tratarse dunha medida gravosa, non nos atopamos ante unha medida punitiva –non pretende inflixir un castigo ante a desatención obrigada de todos os poderes públicos e cidadáns de cumprir as sentenzas do Tribunal Constitucional<sup>47</sup>–, senón que está dirixida á execución das súas resolucións.

O feito de que se trate dunha medida instrumental e provisional que pretende que a execución teña lugar nos seus propios termos, para BANACLOCHE PALAO non pode implicar unha vulneración do principio de legalidade nin resultar desproporcionada se está suxeita a uns límites que atenden ao menor prexuízo do interesado<sup>48</sup>. No entanto, como vimos no apartado anterior deste traballo, non se debe ignorar que, en determinadas ocasións, pode xurdir un problema na súa aplicación, o choque co dereito fundamental ao exercicio de funcións e cargos públicos recollido no artigo 23 da Constitución española, especialmente cando se trate de cargos electos. Nestes casos, a adopción da medida non pode obviar a necesidade dunha tutela prioritaria do dereito, polo que a lesión a este debe non ser só limitada temporalmente. Así o expresan os maxistrados ASUABATARRITA, VALDÉS DAL-RÉ e XIOL RÍOS, que discrepan coa resolución neste punto. Nos seus votos particulares, entenden que a medida de suspensión de empregos e cargos públicos debeu declararse inconstitucional pola súa natureza sancionadora, xa que impón o castigo a un representante lexitimado pola súa elección nas urnas e leva consigo que este perda a súa capacidade de cumprir a resolución. Mesmo os maxistrados sinalados puntualizan que o límite temporal fixado para a súa aplicación –“cesan cando cese a vontade incumpridora”– supón o recoñecemento de que a intención é dobregar a vontade incumpridora, o que pon de relevo que o seu fin non é o da execución, senón o feito de que a medida ten unha natureza punitiva e desproporcionada.

En segundo lugar, debe destacarse que a STC 185/2016 determina que a medida de execución substitutoria prevista no artigo 92.4.c) da LOTC non implica unha alteración do sistema de controis do Estado sobre as comunidades autónomas. O Tribunal Constitucional entende que non se produce un solapamento ou a modificación das medidas xa previstas, senón que se trata dun instrumento distinto do establecido no artigo 155 da Constitución española. O Tribunal Constitucional diferencia unha medida ou outra en virtude dos principios que lexitiman o seu emprego, en función do seu titular e do papel, directo ou potencialmente indirecto, que representa o Goberno na súa aplicación. Así, o artigo 155 da Carta Magna caracterízase por lexitimar o Estado a adoptar non só as medidas necesarias ante o incumprimento por unha comunidade autónoma das obrigas impostas pola Constitución ou outras leis ou fronte a unha actuación que atente fronte ao interese xeral de España, senón que é o propio Goberno o que decide a medida aplicable logo de requirimento do presidente da comunidade autónoma e coa aprobación por maioría absoluta do Senado. En cambio, a execución substitutoria recollida no artigo 92.4 da LOTC defínese por ser un mecanismo posto á disposición do Tribunal Constitucional español, de maneira que o propio tribunal determina se o aplica e, mesmo, se o considerase necesario, pode requirir a colaboración do Goberno, aínda que esa colaboración governamental debe axustarse aos termos definidos

47 O TC subliña que para exixir responsabilidades penais xa están previstas legalmente outras medidas, como é a dedución de testemuño á que xa nos referimos no anterior apartado deste estudo. Deste xeito, confírmase que, nestes casos, a relación entre os órganos xurisdiccionais non é de auxilio, senón que se trata de dous procedementos distintos.

48 *Vid.* BANACLOCHE PALAO, J., “TC: la ejecución de sus sentencias”, cit.



polo alto tribunal. É dicir, a Sentenza 185/2016 interpreta que, conforme o artigo 92.4.c) da LOTC, o Goberno nin pode actuar discrecionalmente nin pode decidir o tipo de medida aplicable, unha interpretación que non é compartida por algún dos seus maxistrados. Así, VALDÉS DAL-RÉ opina que debería declararse a inconstitucionalidade desta medida de execución substitutoria, xa que non só se solapa co poder de coerción estatal do artigo 155 da Constitución, que dota destes poderes o Goberno e o Senado, senón que ademais engade un requisito adicional non previsto no artigo da Carta Magna, a intervención do Tribunal Constitucional. De modo que, como subliña o maxistrado XIOL RÍOS, pode entenderse que se produciu unha alteración substancial da vontade do constituínte, xa que o artigo 155 da Constitución española deixa deliberadamente o Tribunal Constitucional nun segundo plano e del só se desprende a competencia do Goberno coa aprobación do Senado, unha posición que altera a reforma da LOTC ao atribuírle ao Goberno a potestade de decidir como se deberá realizar a execución substitutoria e como será esa intervención. Ademais, debemos engadir ao exposto que a medida adoptada non nos ofrece unha resposta definitiva. Formúlase nos unha nova dúbida sobre a súa efectividade en caso de que o incumprimento na execución dunha sentenza do Tribunal Constitucional sexa atribuíble ao Goberno da nación; en concreto, parece complicarse nos supostos de incumprimentos por omisión que correspondan ao Estado español.

Finalmente, e como xa avanzamos, a Sentenza do Tribunal Constitucional 215/2016, do 15 decembro, que desestima o recurso de inconstitucionalidade 7466-2015 interposto pola Generalitat de Cataluña, vai completar a doutrina asentada polo alto tribunal español respecto á reforma da LOTC operada o ano anterior, unha resolución en que se reitera a constitucionalidade das medidas adoptadas na LOTC para velar polo cumprimento das súas resolucións. Por este motivo, en relación con esas alegacións coincidentes, o tribunal remítase aos argumentos indicados na Sentenza 185/2016 e céntrase na análise doutras das medidas previstas na Lei orgánica 15/2015; en concreto, as recollidas no artigo 92.4.a) e no artigo 92.5 LOTC.

Así, sobre o artigo 92.4.a), que prevé a imposición de multas coercitivas ás autoridades, empregados públicos ou particulares que incumprisen as resolucións do tribunal, a sentenza determina que a reforma operada se limita a incrementar a contía dunhas multas que aparecen recollidas xa como medida coercitiva desde a redacción orixinaria da LOTC. Recordemos que as principais dúbidas constitucionais que se formulan sobre esta medida se centran no seu carácter sancionador, contrario aos principios de seguridade xurídica e legalidade en materia sancionadora, e a súa desproporción.

Ao entender que a súa finalidade é só a disuasoria de determinados comportamentos, o alto tribunal nega o carácter sancionador da medida alegado polos demandantes, que sosteñan, en virtude diso, a vulneración dos artigos 9.3 e 25.1 da Constitución española. Para o Tribunal Constitucional a finalidade destas medidas non é represiva, retributiva ou impor unha sanción, senón garantir o cumprimento efectivo das súas resolucións, de maneira que a función destas multas coercitivas obedece simplemente a unha finalidade amparada polos artigos 9.1 da Constitución e 87.1 da LOTC: estimular o respecto á obriga de todos os cidadáns e poderes públicos de cumprir as súas resolucións.

Ademais, neste apartado, a Sentenza 215/2016 só precisa respecto á contía fixada na reforma que esta é decidida de xeito particularizado polo tribunal cando impoña a multa,



respectando en todo caso o principio de proporcionalidade, e desestima a alegación do seu carácter desproporcionado respecto á capacidade económica dos suxeitos multados porque a demanda de inconstitucionalidade non especifica o precepto constitucional vulnerado. É dicir, aínda que se determina a constitucionalidade da medida punitiva material, non se precisan os contornos que delimitan a súa proporcionalidade, polo que non se define que criterios serán considerados para determinar o importe.

En relación coa segunda das medidas sinaladas, a recollida no artigo 92.5 LOTC –que faculta o tribunal para adoptar de oficio ou por instancia do Goberno, sen oír as partes e cando concorran circunstancias de “*especial transcendencia constitucional*”, as medidas necesarias para asegurar o cumprimento das resolucións que acordan a suspensión das disposicións, actos ou actuacións impugnados–, o alto tribunal nega que produza unha ampliación do ámbito e os efectos das súas facultades suspensivas nin que fortaleza a prerrogativa concedida ao Goberno polo artigo 161.2 da Constitución. A sentenza sinala que o artigo 92.5 se limita a habilitar o Goberno para instar a actuación do tribunal cando considere que se incumpre unha resolución de suspensión. En todo caso, é o alto tribunal o que de forma exclusiva aprecia se concorren as circunstancias de especial transcendencia constitucional que motiven a súa aplicación, así como que medidas cómpre aplicar. Cabe sinalar que en ningún momento a sentenza precisa cales son as circunstancias que requiren a súa aplicación, así como as medidas que se entenden necesarias para iso, aínda que se determina que ese grao de imprecisión non pode considerarse como arbitrario. En último termo, a Sentenza 215/2016 xustifica que se lle confira ao Goberno a posibilidade de instar a adopción de medidas en caso de incumprimento, amparándose no disposto no artigo 161.2 da Constitución española. O Tribunal Constitucional interpreta que, se este artigo constitucional lle confire unha prerrogativa ao Goberno con carácter exclusivo para iniciar o proceso constitucional de impugnación das disposicións e acordos adoptados polos órganos das comunidades autónomas –unha impugnación que produce unha suspensión automática–, esta habilitación é extensible tamén no suposto de que se insten a adopción de medidas ante o incumprimento das súas resolucións, de maneira que omite, unha vez máis, a posibilidade de que o incumprimento poida producirse por parte do Goberno. Simplemente se lle atribúe ao Goberno de xeito directo a posibilidade de suspensión que de forma indirecta aparecía recollida no artigo 161.2 da Constitución e que non se lles recoñece ao resto de lexitimados do artigo 162<sup>49</sup>.

En definitiva, o máximo intérprete da Constitución determina nas sentenzas 185/2016 e 215/2016 que as novas medidas previstas na LOTC para velar polo cumprimento das súas resolucións non desnaturalizan a xurisdición constitucional –non alteran por si mesmas nin as súas funcións nin a súa posición constitucional, non son arbitrarias, nin modifican o sistema de controis das comunidades autónomas polo Estado, nin vulneran os principios de separación de poderes nin o principio de legalidade penal polo carácter punitivo e non meramente coercitivo–. Ao contrario, as resolucións analizadas determinan que os artigos 92.4.a), 92.4.b), 92.4.c) e 92.5 da LOTC inclúen unhas medidas constitucionais e lexitimas para a defensa da posición constitucional do alto tribunal español que se engaden ás xa existentes sen que se produza un fortalecemento de prerrogativa do Goberno conferida polo artigo 161.2 da Constitución, que ten o mesmo carácter e alcance. Pero, como vimos, estas sentenzas non chegan a pronunciarse sobre algunhas cuestións polémicas que abordamos

49 Vid. GARRIDO FALLA, F., “Artículo 161.2”, Garrido Falla, F. (coord.), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pp. 2679-2681.

ao longo deste traballo e que condicionan a súa eficacia e en último termo o sistema de execución forzosa constitucional deseñado. En todo caso, a súa aplicación práctica determinaríase a súa verdadeira eficacia.

## 4 Conclusións

A Lei orgánica 15/2015 esperta do seu letargo o concepto durminte da execución das resolucións do Tribunal Constitucional<sup>50</sup>. Mediante a reforma da Lei orgánica do Tribunal Constitucional español, introdúcese novos instrumentos de auxilio xurisdiccional como garantía do Estado de dereito que teñen como fin acometer a execución das súas resolucións ben directamente ou a través de calquera poder público, unha reforma constitucional encuberta que parte do presuposto dunha debilidade xurídica deste órgano para executar as súas sentenzas nun contexto político delicado marcado pola falta do consenso político.

As dúbidas formuladas sobre a súa oportunidade e idoneidade procedemental cuestionan a necesidade da reforma operada e prexudican a imaxe de neutralidade do Tribunal Constitucional ante unha situación política excepcional: o proceso independentista catalán. Un custo político e xurídico moi elevado para este órgano e máis aínda se analizamos o contido da norma. A introdución dun novo mecanismo de coerción nas relacións entre o Goberno e as comunidades autónomas máis alá do previsto especificamente na Constitución española e no Código penal baixo o risco de politización, ao converter o Tribunal Constitucional nun mero executor das disposicións do Goberno, fai xurdir as dúbidas sobre a necesidade desta modificación legislativa.

A reforma da LOTC operada pola Lei orgánica 15/2015 no ámbito da execución forzosa das sentenzas do Tribunal Constitucional caracterízase por presentar certas limitacións relativas ao seu obxecto “só recursos de inconstitucionalidade”, aos suxeitos responsables “só incumprimento das comunidades autónomas” e ao ámbito da súa aplicación, ao observarse que o incumprimento reiterado dunha sentenza derivou na formulación de sucesivos incidentes de execución detrás dunha efectiva realización do ditaminado que non chega, uns extremos que presentan serias dúbidas sobre a efectividade destas medidas como mecanismos que permiten ao alto tribunal español velar polo cumprimento das súas sentenzas e que redundan en cuestionar a verdadeira natureza da reforma operada.

Por todo iso, podemos sinalar que o Tribunal Constitucional perdeu unha oportunidade única nas dúas sentenzas comentadas tanto para clarificar que nos atopamos ante un órgano constitucional que exerce, entre outras, a función xurisdiccional como para resolver cal debe ser a forma máis efectiva en que ha de levarse a cabo con carácter xeral a execución forzosa das súas resolucións. Quizais adoptar un novo tipo de instrumentos de execución forzosa, lonxe de solucionar o problema político que supón a aplicación dos mecanismos constitucionais previstos, pode complicar o cumprimento das súas resolucións, como se observa nestes últimos meses. Deste xeito, como subliña BLANCO VALDÉS, a práctica política do desafío entre as institucións da Generalitat e do Goberno de España abócanos a un regueiro de estragos

50 *Vid.* VILLAVEVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 644.

que corren o risco de desprestixiar o Tribunal Constitucional español<sup>51</sup>, un custo demasiado alto para a orde constitucional e que o Estado de dereito non admite.

## 5 Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, M., "El "nuevo" sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español", *Istituzioni del Federalismo: Revista di studi giuridici*, n. 1, 2016.
- BANACLOCHE PALAO, J., "TC: la ejecución de sus sentencias", *Diario del Derecho*, edición de 23/11/2016 ([http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1159760](http://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1159760), consultada o 3 de maio de 2017).
- BLANCO VALDÉS, R. L., "La política y el derecho: veinte años de justicia constitucional y democracia en España (apuntes para un balance)", *Teoría y realidad constitucional*, n. 4, 1999.
- BLANCO VALDÉS, R.L., "¿Quién teme al Tribunal Constitucional?", *Letras libres*, n. 109, 2010 (<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/quien-teme-al-tribunal-constitucional>, consultada o 24 de maio).
- BLANCO VALDÉS, R. L., *La Constitución de 1978*, 2.ª ed., Alianza editorial, Madrid, 2011.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría General. Derecho comparado. El caso español*, colección monografías, Civitas, Madrid, 1998.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. J., *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 2007.
- FONT i LLOVET, T., *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1985.
- GALÁN GALÁN, A., "Los poderes del juez en la ejecución de las sentencias: reacción frente a los actos de la Administración o del legislador que tengan como fin eludir su cumplimiento", Sánchez Lamelas, A. (coord.), *La ejecución de sentencias contencioso-administrativas. IV Curso sobre la jurisdicción contencioso-administrativa*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2006.
- GARRIDO FALLA, F., "Artículo 161.2", Garrido Falla, F. (coord.), *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001.
- GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R., *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.
- GONZÁLEZ RIVAS, J., *La interpretación de la Constitución por el Tribunal Constitucional. Comentario sistemático de la Constitución*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.

---

51 A orixe deste problema localízase na retorcida interpretación realizada polo Tribunal Constitucional sobre a reforma do Estatuto catalán na Sentenza 31/2010. Ao respecto, o profesor BLANCO VALDÉS avanzou que esta sentenza asentaba a convicción de que a Constitución é unha "goma de mascar" xurídica que admite ser estirada en materia territorial *ad infinitum* a partir da práctica política do desafío entre as institucións de goberno catalás e española (vid. BLANCO VALDÉS, R. L., "¿Quién teme al Tribunal Constitucional?", cit., pp. 42-47).

- HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., "Comentario al artículo 80", Requejo Pagés, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional e *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001.
- HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., "Comentario al artículo 87", Requejo Pagés, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional e *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001.
- HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., "Comentario al artículo 92", Requejo Pagés, J. L. (coord.), *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional e *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001.
- PÉREZ DEL BLANCO, G., *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Doctrina y formularios*, Del Blanco Editores, León, 2003.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, 13.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014.
- SALAS, J., e PALOMINO, V., "La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)", *Documentación Administrativa*, n. 209 (xaneiro-abril), 1987.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., "Cumplir o executar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2016.

regap



ESTUDIOS