

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 doctora de Derecho Constitucional
Universidad 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 trabajo está actualizado a 30 de mayo de 2017 y se realiza al amparo del Proyecto de investigación DER2015-71176-R "Nuevos instrumentos jurídicos en la lucha contra la corrupción pública: propuestas desde el derecho penal y derecho 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: el Tribunal Constitucional y la necesaria redefinición del sistema de ejecución forzosa de sus sentencias como presupuesto normativo. 2 Modificaciones introducidas por la Ley orgánica 15/2015 y la posible desnaturalización del modelo diseñado por la Constitución. 3 Elementos clave de la reforma normativa a la luz de las SSTC 259/2015, 185/2016 y 215/2016. 4 Conclusiones. 5 Bibliografía.

1 Introducción: el Tribunal Constitucional y la necesaria redefinición del sistema de ejecución forzosa de sus sentencias como presupuesto normativo

La cuestión relativa al cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional se plantea, en los últimos años, como un tema de actualidad caracterizado por su escaso tratamiento jurídico constitucional¹. Como subraya VILLAVERDE MENÉNDEZ, la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional no se consideraba un problema para la dogmática de la justicia constitucional o para el derecho procesal constitucional, al ser la mayor parte de las sentencias declarativas, por lo que, simplemente, estas se cumplían². Sin embargo, el incumplimiento de las resoluciones constitucionales presenta la necesidad de su ejecución forzosa como una actividad jurisdiccional incluida dentro de la jurisdicción constitucional³. La formulación de la inejecución de las sentencias como una verdadera expropiación del contenido del fallo se entiende como la privación singular del ejercicio de la protestad jurisdiccional que se traslada también al ámbito de la justicia constitucional, un problema al que pretende hacer frente la última de las modificaciones experimentadas por la Ley orgánica del Tribunal Constitucional español.

Como resulta lógico, antes de proceder al análisis de un tema tan actual como el de los nuevos instrumentos de ejecución constitucionales implementados para garantizar la ejecución efectiva de las resoluciones del Tribunal Constitucional español, cabe destacar una serie de cuestiones que afectan tanto al fondo como a la forma de la nueva regulación adoptada.

En primer lugar, nos suscita interés determinar si la formulación de una Ley de tal calado constitucional ha atendido a criterios de necesidad y oportunidad dado el peligro que puede plantear desde el punto de vista jurídico⁴. Es decir, debemos precisar si el anterior régimen jurídico previsto atendía a la esencia de este órgano; sólo así es posible comprender la tras-

1 Hasta ahora la inejecución de las sentencias constitucionales era contemplada por la doctrina de una manera marginal. Como ha apuntado algún autor, las razones por las que esto pudo ser así son varias, bien porque se partía de la consideración de que nos encontramos ante un supuesto de laboratorio o bien por sí, en estos casos, simplemente se plantea que la indemnización podría ser un modo de substituir el no cumplimiento de este tipo de resoluciones (Vid. FONT I LLOVET, T., *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Cuadernos Civitas, Civitas, Madrid, 1985, pp. 24, 154 y 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 La potestad de coerción no se agota en el empleo de la fuerza, sino que esta potestad está presente en toda resolución jurisdiccional, incluso en las sentencias meramente declarativas por su propia vinculatoriedad. Ahora bien, a la luz de la Constitución debe hacerse una precisión, una distinción entre cumplimiento de sentencias – el cumplimiento es fijado por el Tribunal Constitucional al disponer en la sentencia o resolución quién ha de ejecutarla – y la ejecución de las sentencias – una ejecución que, como veremos, puede verse auxiliada por otros órganos –. (Vid. SALAS, J., y PALOMINO, V., "La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (Especial referencia a las relativas a la Administración)", *Documentación Administrativa*, n. 209 (enero-abril), 1987, pp. 89-92).

4 Sobre el peligro del oportunismo político en la posición del Tribunal Constitucional español y el problema de su insostenibilidad jurídica a propósito de la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto catalán, puede consultarse BLANCO VALDÉS, R. L., "¿Quién teme al Tribunal Cons-

endencia de la reforma operada mediante la Ley orgánica 15/2015. Para entender por qué existe y cómo actúa el Tribunal Constitucional, debe distinguirse esta institución del resto de los órganos democráticos del Estado. Como destaca PÉREZ ROYO, nos encontramos ante un órgano artificial creado con el fin de completar la división clásica de poderes en aquellos Estados donde no se ha respetado a la Constitución. La necesidad de imponer la voluntad del constituyente tiene como principal consecuencia el establecimiento de un órgano cuya función es la de evitar que la actuación de los demás poderes se materialice al margen de la Constitución, lo que lo configura como un órgano negativo o defensivo, ya que defiende al Estado democrático de su desnaturalización⁵. Es, por lo tanto, el instrumento del que disponen Estados como el español para evitar la erosión del marco de convivencia establecido en el texto constitucional. Como señala el profesor BLANCO VALDÉS, se trata de un órgano decisivo en la defensa de la Constitución, en el terreno de control de la constitucionalidad⁶. Incluso podemos avanzar que, como veremos en el último apartado de este trabajo, en modelos de jurisdicción constitucional concentrada como este, el Tribunal Constitucional, más que llevar a cabo el control de constitucionalidad, lo que hace es tener el monopolio del rechazo, expulsar del ordenamiento la norma inconstitucional⁷.

Para el desarrollo de estas funciones, el Tribunal Constitucional español, aunque no integra el poder judicial, sí está dotado de potestades jurisdiccionales⁸. Como tribunal, el guardián de la Constitución está llamado a realizar una labor jurisdiccional, aunque es distinta de la labor ordinaria de los jueces, dadas las facultades que tiene atribuidas⁹. El artículo 117.3 de la Constitución española define el contenido del poder jurisdiccional al atribuir la facultad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado con exclusividad a jueces y tribunales de los distintos órdenes jurisdiccionales, una facultad que incluye la disposición de los medios coactivos necesarios previstos en el artículo 549.1.c) de la Ley orgánica del poder judicial¹⁰. Esta potestad se entiende reconocida al Tribunal Constitucional en virtud de las funciones encomendadas

titudinal?», *Letras libres*, n. 109, 2010, pp. 42-47 (<http://www.letraslibres.com/mexico-espana/quien-teme-al-tribunal-constitucional>, consultada el 24 de mayo).

- 5 El profesor ROYO sostiene que esto se debe al hecho de que el Tribunal Constitucional no tenga un encaje lógico dentro del Estado Constitucional, sino que surge como una anomalía democrática histórica presente y con proyección de futuro, una anomalía que se produce en el proceso de transición democrática de Austria, Italia, Portugal y España, de manera que el Tribunal Constitucional europeo es el resultado tanto de una excepcional resistencia del Antiguo Régimen a su parlamentarización en el siglo XIX como de la excepcional resistencia del Estado liberal a su democratización en el siglo XX, motivo por el que, en sus orígenes, la justicia constitucional no es síntoma de la buena salud de un 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 el Tribunal Constitucional español no sólo se configura como un órgano de control de constitucionalidad de las leyes o el supremo protector de los derechos fundamentales y libertades, sino que, al mismo tiempo, es un órgano político encargado de dirimir jurisdiccionalmente los conflictos de poderes suscitados entre el Estado central y los entes descentralizados que lo componen. Por este motivo, como señala el profesor BLANCO VALDÉS, el constituyente y el legislador orgánico establecieron un modelo de justicia constitucional que responde a tres objetivos esenciales: asegurar la legitimidad de sus decisiones jurisdiccionales para favorecer una aceptación pacífica por sus destinatarios; establecer limitaciones a su intervención asegurando su naturaleza extraordinaria; y garantizar la rapidez de su respuesta cuando, excepcionalmente, se requerirá su actuación, elementos que condicionaron su diseño 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 El artículo 549.1.c) de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, determina que, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, los jueces y tribunales pueden ser asistidos por la policía judicial, que entre sus funciones tiene encomendada de manera específica la correspondiente a la realización material de las actuaciones que exijan el ejercicio de coerción y fuesen ordenadas por la autoridad judicial o fiscal.

en el artículo 161 de la Constitución española y protegida por el procedimiento de reforma constitucional del artículo 167.

De este modo, el constituyente español y posteriormente el legislador orgánico configuran un modelo de justicia constitucional que atiende a tres objetivos principales: el primero, asegurar en lo posible la legitimidad de sus decisiones jurisdiccionales para favorecer su aceptación por pacífica por sus destinatarios; el segundo, establecer limitaciones a su intervención asegurando el carácter extraordinario de esta; y, el tercero, garantizar la rapidez en su respuesta cuando sea solicitada su actuación¹¹. En este sentido, resulta indudable que al máximo intérprete de la Constitución se le reconoce la capacidad para hacer cumplir y, en caso necesario, ejecutar sus sentencias. Con este fin se establecen distintos instrumentos jurídicos no sólo en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional¹², sino también en el Código penal¹³.

La Ley orgánica 15/2015 pretende ir un paso más allá. Para resolver cualquier duda sobre la naturaleza jurisdiccional de este órgano, en el apartado 2 de su artículo único –apartado que modifica el artículo 87 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional– de modo expreso determina no sólo que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva, sino que, a esos efectos, las resoluciones y sentencias de este tribunal se consideran títulos ejecutivos, y para su cumplimiento los juzgados y tribunales deberán prestar con carácter preferente y urgente un auxilio jurisdiccional a este, un auxilio jurisdiccional que no tiene límites ni materiales ni territoriales¹⁴. Por lo tanto, se observa que la reforma introducida en este ámbito refuerza la capacidad de ejecutar las sentencias de este tribunal pero, como subraya el profesor ALMEIDA CERREDA, no puede considerarse una necesidad imperativa para el buen funcionamiento del sistema institucional español, sino que pretende reforzar la capacidad de ejecutar sus resoluciones ante una determinada actitud de desdén a las mismas¹⁵. El incumplimiento de las medidas por la Generalitat de Catalunya en un contexto político concreto lleva al legislador a prever en el preámbulo de la norma que el Tribunal Constitucional pueda encomendar al Gobierno, incluso en funciones, la ejecución substitutoria. Ante la positivización de una serie de principios que ya se aplicaban en la práctica en un momento cronológico concreto, como es el fin de la X legislatura en la precampaña de unas difíciles elecciones, es fácil de comprender que las principales críticas referidas al fondo de esta reforma cuestionen su necesidad objetiva y contaminen el debate electoral a costa del prestigio imparcial del Tribunal Constitucional español. Una norma *ad hoc* que se aprueba en un difícil momento político y que implica, como veremos, atribuir al Gobierno unas funciones que no estaban previstas específicamente en el texto constitucional.

En segundo término, cabe cuestionar la necesidad de una norma singular de tal calibre en un momento político tan delicado y si el procedimiento de su aprobación ha contribuido a

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. los artículos 80 y siguientes de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, en los que se fijan las disposiciones comunes sobre el procedimiento.

13 Vid. en el ámbito de inejecución de las resoluciones judiciales por funcionarios o autoridades públicas los artículos 410.1 y 508.1 de la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que regulan, respectivamente, el delito de desobediencia y el delito de usurpación de funciones públicas.

14 Vid. SALAS, J., y 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.

acrecentar las críticas relativas a su oportunidad política¹⁶. Nos encontramos ante una ley tramitada por el procedimiento de urgencia y con lectura única. Debemos señalar que este modo de tramitación normativa de la reforma plantea ciertas dudas en torno a su idoneidad. Tanto la modalidad de iniciativa parlamentaria empleada –el inicio del procedimiento mediante una proposición de ley orgánica que evitó recabar los informes del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Fiscal– como el procedimiento extraordinario de tramitación –la lectura única, prevista para las propuestas de normas que por su naturaleza o la simplicidad de su formulación no requieran de forma imperativa lograr un amplio consenso¹⁷– no se ajustan al *fair play* parlamentario¹⁸. El inicio de una reforma de una de las instituciones básicas del Estado mediante este procedimiento adolece de un grave problema: la falta del consenso político necesario. Un acuerdo de mínimos que resulta esencial en un momento político crítico como es el que contextualiza su aprobación y entrada en vigor y que determina no sólo su crítica técnico-jurídica, sino también la impugnación de la Ley orgánica 15/2015 por los gobiernos vasco y catalán ante el Tribunal Constitucional. Mediante las resoluciones emitidas en las sentencias 185/2016 y 215/2016, el máximo intérprete de la Constitución se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una nueva articulación del ejercicio de su potestad jurisdiccional que trasciende a la prevista en la Carta Magna, como veremos a continuación.

2 Modificaciones introducidas por la Ley orgánica 15/2015 y la posible desnaturalización del modelo diseñado por la Constitución

La importancia que adquiere la Ley orgánica 15/2015 en el ordenamiento jurídico español es trascendental, ya que, en sede constitucional, introduce nuevos instrumentos de ejecución que atribuyen expresamente el carácter de título ejecutivo a las resoluciones de este tribunal. Así, el preámbulo de la Ley orgánica 15/2015, de 16 de octubre, determina que este es el motivo que impulsa la importante reforma introducida.

Para ello, el legislador orgánico, mediante un único precepto, modifica los artículos 80, 87, 92 y 95 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, una modificación que entra en vigor de forma inmediata el día de su publicación en el BOE conforme a su disposición final única¹⁹,

16 El proceso independentista catalán plantea una situación política excepcional que deriva en un debilitamiento del Estado de derecho al cobrar fuerza la desconfianza en la firmeza y resolución del Tribunal Constitucional para hacer ejecutar lo juzgado. Recordemos que el momento en el que se tramita y aprueba esta importante reforma normativa se caracteriza por la falta de un consenso político básico todavía pendiente de cómo se configurará la mayoría parlamentaria de la próxima legislatura. Consciente de ello, sorprende que la Ley orgánica 15/2015 prevea la posibilidad de encomendar la ejecución substitutoria al Gobierno en funciones en un momento previo al del debate político que se suscitara meses más tarde sobre las competencias de este Gobierno. No podemos obviar la escasa previsión normativa del artículo 21 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el que sus facultades se limitan, con carácter general, al despacho ordinario de los asuntos públicos y sólo permite en casos de urgencia y de interés general debidamente acreditados la adopción de otra medida no prohibida por los apartados 4 y 5 de este artículo.

17 *Vid.* el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 129.1 del Reglamento del Senado.

18 Por este motivo, ALMEIDA CERREDA puntualiza que deberían considerarse excluidas de la posibilidad de ser cursadas por esta vía las iniciativas legislativas que afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a su estructura territorial o a la regulación esencial de los derechos, deberes y libertades fundamentales del ciudadano, de tal manera que la reforma operada mediante la Ley orgánica 15/2015 debería haber sido mediante el sistema ordinario, lo que permitiría reforzar el prestigio institucional y el respaldo social del supremo intérprete de la Constitución (*Vid.* ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., pp. 169-172).

19 *Vid.* el *Boletín Oficial del Estado* n. 249, de 17 de octubre de 2015.

un dato que, una vez más, pone de manifiesto la urgencia en la aplicación de las medidas adoptadas ante el avance del proceso independentista catalán.

En primer lugar, el legislador orgánico, en el artículo 80, introduce una previsión específica referida a la aplicación con carácter supletorio en el ámbito de la ejecución de sus sentencias de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa –LRJC–, una medida que ha sido valorada positivamente por la doctrina al despejar la penumbra sobre la indefinición de la normativa aplicable al partir de la premisa de que la mayor parte de los condenados por inejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional son las administraciones o instituciones públicas²⁰. De este modo, se desplaza la aplicación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil –LEC–, y de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial –LPOJ–, que, aunque podría haber supuesto una ejecución más ágil de las resoluciones, derivaría en una mutación de nuestro ordenamiento jurídico, ya que la aplicación de las reglas comunes del procedimiento civil implicaría una alteración de la posición de las entidades públicas ante los órganos jurisdiccionales²¹. Mientras que el proceso ejecutivo contencioso-administrativo, tanto por la similitud de su objeto –normas y actos del poder público sometidos al control judicial– como por los sujetos –poderes públicos y terceros afectados por sus disposiciones–, parece ser la sede procesal más adecuada para instrumentalizar este tipo de incidentes ejecutorios, siempre y cuando no se altere la competencia del orden jurisdiccional ordinario al que le corresponda ejecutar efectivamente la decisión del Tribunal Constitucional²². Ahora bien, la aplicación supletoria de esta jurisdicción puede tener ciertos límites, puesto que parece extraño que el legislador orgánico admita mediante esta reforma la imposibilidad de ejecución de sentencias o la inejecución de estas por motivos de interés público, como prevé el proceso contencioso administrativo²³. Al contrario, la reforma no concluye aquí, sino que introduce una serie de elementos que tienen como fin la ejecución forzosa de la resolución. Estos nuevos instrumentos, por su importancia, deben ser analizados de forma específica, como veremos a continuación.

En segundo lugar, la ley orgánica modifica el artículo 87 de la LOTC, en el que se incluyen dos nuevos apartados que están relacionados con algunos cambios introducidos en el artículo 92. Así, por un lado, se introduce la potestad de notificación personal de las resoluciones del

20 De forma inmediata, la doctrina identifica la existencia de una semejanza en el ámbito de la ejecución forzosa de las sentencias entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa. Este ha sido el presupuesto con el que ha partido su análisis a la hora de abordar el tema en los pocos estudios existentes sobre el mismo. Así, SALAS y PALOMINO subrayan ya en la década de los años 80 que, a pesar del contenido propio y característico innegable de la jurisdicción constitucional, una aproximación al tema debe hacerse con una actitud semejante a la doctrina que ha abordado el tema en el orden contencioso-administrativo desde el punto de vista del incidente de ejecución, de las distintas sentencias resolutorias de recursos, de la expropiación de derechos reconocidos por una sentencia constitucional, el auxilio jurisdiccional en la ejecución de sentencias y la potestad ejecutiva del Tribunal Constitucional (*Vid.* SALAS, J., y PALOMINO, V., “La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)”, cit., pp. 89-118).

21 En este sentido, el profesor ALMEIDA añade que el artículo 105.2 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa puede aportar cierto juego a los supuestos de inejecución de la sentencia por imposibilidad material o legal, ya que permite al juez o al tribunal adoptar medidas necesarias que aseguren una mayor efectividad de la ejecutoria en los términos previstos en esta disposición legal (*vid.* ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., pp. 175-176).

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

23 Sobre la configuración legal y perspectiva constitucional de la imposibilidad de ejecución de sentencias en el proceso contencioso-administrativo, en concreto sobre la existencia de una medida entendible para el Tribunal Constitucional, puede consultarse GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R., *La imposibilidad de ejecución de sentencias en el contencioso-administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, pp. 257-304.

Tribunal Constitucional y, por otro, se obliga a todos los poderes públicos a su cumplimiento, al mismo tiempo que les reconoce la condición de títulos ejecutivos.

La potestad de notificación personal de las resoluciones del Tribunal Constitucional debe entenderse en relación con lo previsto en la nueva redacción del artículo 80 y del artículo 92.4 LOTC, en la medida en que dicha notificación²⁴ es la norma general que permite al Tribunal Constitucional español identificar sus resoluciones al responsable de su cumplimiento aunque estas se publiquen en el BOE y, al mismo tiempo, es el paso previo –conforme al artículo 92.4– para exigir al responsable del incumplimiento un informe de por qué la resolución no ha sido ejecutada efectivamente. Por lo tanto, el deber de notificación no es una potestad procesal superflua, sino que, notificadas las partes, se agrava su situación ante el incumplimiento de una resolución que les ha sido comunicada de forma personal²⁵.

Cabe destacar que este segundo apartado también se complementa con el tercer apartado del único artículo de la LO 15/2015. El legislador regula en ambos la obligación de auxilio al Tribunal Constitucional para la consecución de la aplicación efectiva de sus actos jurisdiccionales. Así, el alto tribunal podrá solicitar auxilio para la ejecución de sus resoluciones no sólo a juzgados y tribunales –que deberán prestarlo con carácter preferente y urgente²⁶–, sino que, en virtud de la nueva redacción del artículo 92.2 de la LOTC, se extiende esa obligación de auxilio en los mismos términos a cualquier Administración o poder público, de manera que, en este segundo apartado del artículo 92 de la LOTC, se recoge de modo expreso la norma procesal establecida en el artículo 103.3 de la LJCA²⁷. La novedad destacable radica en que para la ejecución de las resoluciones del TC se va más allá de las previsiones establecidas en los artículos 4 y 38 de la LOTC, en las que se determina la autodelimitación competencial del Tribunal Constitucional y la vinculatoriedad de sus sentencias para los poderes públicos, en el caso de los procesos de inconstitucionalidad.

El reconocimiento de las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional como títulos ejecutivos es también un elemento de extrema importancia a la hora de garantizar su cumplimiento, en atención al artículo 517 de la LEC. Al considerar el artículo 87.2 *in fine* de la LOTC que nos encontramos ante un título ejecutivo, se posibilita de manera inmediata la acción ejecutiva forzosa sin el inicio de un nuevo procedimiento. El legislador orgánico señala

24 Recordemos que el nuevo artículo 80 de la LOTC se remite en el apartado relativo a las comunicaciones y actos de auxilio judicial a la LOPJ y a la LEC. En este sentido, debemos subrayar que los apartados 4.º, 5.º y 6.º del artículo 149 de la LEC prevé que los requerimientos, mandatos y oficios son actos procesales de comunicación. Para un estudio más profundo sobre la remisión previa a esta normativa, debe consultarse 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 y *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, pp. 1281-1282.

25 El profesor VILLAVARDE MENÉNDEZ entiende que, dado que las resoluciones del Tribunal Constitucional se publican en el BOE y son notificadas a las partes en el proceso, esa potestad procesal es superflua. En esa misma línea el profesor ALMEIDA CERREDA comprende esta facultad como un poder inherente a la función de hacer ejecutar lo juzgado, por lo que no era necesaria su consagración expresa salvo que se pretenda incentivar su empleo o incrementar la seguridad jurídica (*vid.* ALMEIDA CERREDA, M., “El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español”, cit., p. 174). Sin embargo, entendemos que, en caso de incumplimiento de la resolución judicial, al ser un trámite previo al previsto en el artículo 92.4 de la LOTC, no puede calificarse como una potestad superflua, ya que, como admite VILLAVARDE MENÉNDEZ, sirve de agravamiento de la responsabilidad por la falta de cumplimiento de la resolución (*vid.* VILLAVARDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 646).

26 *Vid.* artículo 87.2 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el que se recoge una previsión lógica: el desarrollo de la actividad material de ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional requiere una 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 y *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, p. 1377).

27 Recordemos que el artículo 103.3 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa establece: “*Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto*”.

que ese reconocimiento se produce “a estos efectos” para referirse al auxilio jurisdiccional de juzgados y tribunales, lo que plantea la duda de que ese reconocimiento esté condicionado al supuesto de que el Tribunal Constitucional acuda a ellos para hacer efectivas sus resoluciones por todos los poderes públicos. Sin embargo, lo cierto es que, con anterioridad a la reforma normativa comentada, las sentencias del Tribunal Constitucional ya tenían reconocido este carácter por todos los operadores jurídicos en función de su contenido y características. Ahora bien, el reconocimiento expreso de la condición de título ejecutivo permite que el auto dictado tras el procedimiento previsto conforme al artículo 92.4 de la LOTC haga efectiva, si fuese necesario, la medida de ejecución forzosa acordada, sea esta una multa coercitiva, la suspensión de funciones de un empleado público o autoridad, o la ejecución substitutoria de la resolución²⁸.

En tercer lugar, la Ley orgánica 15/2015 amplía la función tuitiva del alto tribunal español y lo configura como dueño de la ejecución de sus resoluciones y sentencias al poder reaccionar ante la desobediencia de sus decisiones. Mediante el artículo 1.3 de esta norma, se modifica de forma íntegra el artículo 92 de la LOTC. Los cinco apartados que conforman este artículo presentan como nexo común que en ellos se establecen una serie de reglas esenciales en el procedimiento de actuación de las resoluciones del Tribunal Constitucional en los que adquieren un gran protagonismo el alto tribunal español y el Gobierno de la nación²⁹. La reforma procedimental operada en este apartado es trascendental, ya que apodera al máximo intérprete de la Constitución para que actúe de oficio en el supuesto de que sus sentencias y resoluciones no se ejecuten.

Como punto de partida, el artículo 92.1 de la LOTC determina las bases de la habilitación del Tribunal Constitucional para iniciar el incidente de ejecución. Así, se establece explícitamente que el Tribunal Constitucional es el encargado de velar por el cumplimiento de sus resoluciones, acordar las medidas de ejecución necesarias y puede resolver el incidente de ejecución promovido por las partes, conforme al apartado 3 de este mismo artículo³⁰, una función jurisdiccional que, como hemos avanzado, se entiende ya implícita en el contenido de los artículos 161 y 167 de la Constitución española en los términos fijados en su artículo 117.3 pero que plantea problemas en los casos de insinceridad de la desobediencia disimulada³¹.

28 *Vid.* los apartados a), b) y c) del artículo 92.4 de la LOTC.

29 Un protagonismo que no está exento de cierta crítica. Con carácter previo a la reforma operada, HUELÍN subraya que al Tribunal Constitucional no le corresponde el desarrollo de la actividad material necesaria para la efectividad de lo resuelto. Las decisiones del alto tribunal deben, en su caso, contener, los pronunciamientos necesarios para que la protección práctica se dispense, pero ello no implica que sus pronunciamientos determinen siempre qué autoridad debe llevarlos a cabo; por regla general no ocurre así (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 y *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, p. 1377).

30 VILLAVERDE MENÉNDEZ cuestiona la claridad técnica del precepto señalado. Para el autor, la literalidad del artículo 92.3 de la LOTC no permite deducir fácilmente que la LOTC habilite al Tribunal Constitucional para iniciar de oficio el incidente de ejecución de sus propias resoluciones, lo que excluye la aplicación del artículo 103.5 de la LJCA. Para llegar a esta conclusión, debe interpretarse de forma relacionada la habilitación contemplada en el artículo 92.1 y en el artículo 92.3 de la LOTC (*vid.* VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 648).

31 Estos supuestos de incumplimiento de las sentencias son los más peligrosos al tratarse de actuaciones llevadas a cabo por el legislador o por la Administración que objetivamente se oponen a los pronunciamientos de una sentencia y que tienen como fin eludir su cumplimiento, motivo por el que deben evitarse. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 167/1987, determina en este sentido que el derecho a la ejecución de las sentencias debe satisfacerse también con la reacción judicial frente a ulteriores actuaciones o comportamientos enervantes del contenido material de sus decisiones. Sobre el problema de las convalidaciones legislativas en la ejecución de las sentencias y su constitucionalidad, puede 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.

La novedad que introduce el artículo 92.1 de la LOTC no se limita a la mera explicitud de una función jurisdiccional propia, “hacer ejecutar lo juzgado”, sino que se le impone “velar” por la ejecución efectiva de sus resoluciones, por lo que se especifica, además, que este tribunal puede disponer en la sentencia o actos posteriores quién ha de ejecutar la resolución, qué medidas de ejecución han de imponerse como necesarias y, al mismo tiempo, se determina que será el encargado de resolver cualquier incidente de ejecución³². Es decir, el artículo 92.1 apodera al Tribunal Constitucional para poder actuar de oficio en relación con la ejecución efectiva de sus resoluciones e incluso permite que declare, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictase, la nulidad de cualquiera de las resoluciones dictadas que contravengan a las acordadas en el ejercicio de su jurisdicción³³.

Ahora bien, aunque el Tribunal Constitucional es el encargado de vigilar el cumplimiento de sus sentencias, en esa labor estará asistido³⁴. Los siguientes apartados del artículo 92 regulan este deber de auxilio y cooperación. No olvidemos que a juzgados y tribunales, así como a los demás órganos y poderes del Estado –conforme a los artículos 87.2 y 92.2 de la LOTC–, se les impone un deber de auxilio que debe prestar con carácter preferente y urgente a la hora de garantizar el cumplimiento de las sentencias y resoluciones del alto tribunal español.

En esa misma línea, como ya avanzamos, el Tribunal Constitucional puede adoptar una serie de instrumentos de ejecución para asegurar la eficacia de sus resoluciones. El nuevo artículo 92.4 de la LOTC establece unas medidas aplicables cuando el tribunal advirtiese el incumplimiento total o parcial de alguna de sus resoluciones tras el previo requerimiento de un informe al responsable de su ejecución, sea este una institución, una autoridad, un empleado público o un particular. Recibido este informe o transcurrido el plazo para su remisión, el Tribunal Constitucional español puede acordar la imposición de multas coercitivas, suspender en sus funciones de autoridades o empleos públicos, ordenar la ejecución substitutoria de la resolución y/o deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal correspondiente.

Respecto a la primera de las medidas señaladas, la imposición de multas coercitivas, debemos indicar que la nueva redacción de este artículo operada por la Ley orgánica 15/2015 supone no sólo trasladar el contenido del anterior artículo 95.4 de la LOTC al artículo 92.4, sino que refuerza su eficacia como mecanismo de ejecución a la extensión de su ámbito objetivo de aplicación –ya que a partir de ahora va a poder emplearse para combatir cualquier incumplimiento de resolución dictada– y al ampliar considerablemente la cuantía de las multas que ahora se comprende entre los límites de tres mil a treinta mil euros –unos márgenes muy superiores a las fijados con anterioridad en la LOTC, cuyo importe se limitaba a un mínimo

32 En este apartado, el Consell de Garanties Estatutàries limita el ámbito efectivo de este artículo 92.1. Así, en su Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley orgánica, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho, interpreta el tipo de medidas de ejecución adoptables al entender que el Tribunal Constitucional sólo puede aplicar las medidas expresamente previstas en la LOTC, de manera que no puede extenderse a cualquier medida de ejecución recogida en la LJC.

33 Estas expresiones y habilitaciones no constituyen en sí una novedad, sino que ya habían sido introducidas en el artículo 4 de la LOTC mediante la reforma operada por la Ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Lo sorprendente es que este artículo 4, en vigor, hace referencia a actos y resoluciones, mientras que el artículo 92.1 limita el ámbito de actuación del incidente de ejecución a las resoluciones contrarias dictadas, una omisión inexplicable que ha de resolverse por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 4 de la LOTC (*vid.* VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., “Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma”, cit., p. 648).

34 Ha de tenerse en cuenta la diversidad de efectos que pueden tener las sentencias del Tribunal Constitucional en función del tipo de proceso de que se trate (*vid.* HUELÍN Y MARTÍNEZ DE VELASCO, J., “Comentario al artículo 92”, cit., p. 1376).

de seiscientos y un máximo de tres mil euros o las previstas en el artículo 112 de la LJCA, que determina una horquilla de ciento cincuenta a mil quinientos euros.

La segunda de las medidas de ejecución forzosa establecida es la suspensión en sus funciones de autoridades o empleos públicos. Nos encontramos ante un instrumento previsto de forma específica para un supuesto que se viene produciendo en los últimos años y en el que cobran especial protagonismo los representantes de algunas instituciones autonómicas cuando éstos impiden el cumplimiento de sus acuerdos, entorpeciendo la ejecución substantivada las decisiones del Tribunal Constitucional o realicen actuaciones que impidan el cumplimiento de sus acuerdos al no atender a su obligación de hacer o realizar una actividad concreta. La posible colisión de esta medida con el derecho fundamental al ejercicio de funciones y cargos públicos, agudizada en caso de cargos electos, sólo se puede entender como temporal, por la propia naturaleza de la medida y, en todo caso, fundada en un interés constitucional prevalente, como es el respeto de unas reglas básicas del orden constitucional. Para reforzar la legitimidad constitucional en la adopción de la medida en cada caso concreto, ALMEIDA CERREDA subraya la conveniencia de que el Tribunal Constitucional actúe conforme a las siguientes pautas: el recurso a esta medida ha de producirse tras acudir a un incidente de ejecución de nulidad de la decisión adoptada por la autoridad o funcionario que se va a suspender; su empleo será sólo tras el fracaso de otros medios de compulsión; su articulación requiere que sea mediante un procedimiento en el que se le diese trámite al afectado, ha de constatare su responsabilidad y su rebeldía en el cumplimiento de la resolución; y, en todo caso, el Tribunal Constitucional debe fijar la duración de esta³⁵.

Ordenar la ejecución substitutoria de la resolución es la tercera de las medidas enunciadas en el artículo 92.4 de la LOTC. Debemos poner en conexión este artículo, en concreto el 92.4.c), con el artículo 92.5 de la LOTC, ya que se observa que en ambos casos se sitúa en una posición privilegiada el Gobierno de la nación tanto a la hora de adoptar las medidas de ejecución como las medidas cautelares por parte del Tribunal Constitucional. Así, podemos destacar que sólo el Gobierno de la nación puede ser requerido para colaborar con el alto tribunal español en la aplicación de la ejecución substitutoria –conforme al artículo 92.4.c)– y sólo el Gobierno de la nación puede instar el procedimiento urgente de adopción de medidas cautelares –de acuerdo con el artículo 94.5 de la LOTC–. Por un lado, esto puede plantear un problema cuando es el Gobierno el que no cumple con lo resuelto por el Tribunal Constitucional, en cuyo caso el Tribunal Constitucional adoptará las medidas pertinentes conforme al artículo 92.1 de la LOTC. Por otro lado, el ejercicio de la jurisdicción constitucional en estos términos parece establecer un control de la actividad institucional autonómica que va más allá de la prevista en los artículos 153 y 155 de la Constitución española, una cuestión de importante trascendencia constitucional que ha pretendido definir el Tribunal Constitucional que requiere un estudio específico, como veremos más adelante en el apartado 3 de este trabajo.

Finalmente, la última de las medidas de ejecución enunciadas en el artículo 92.4 es la de deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal correspondiente. Es decir, en el artículo 92.4.d) encontramos un instrumento procesal que debe ponerse en conexión con el artículo 92.5 y que, al mismo tiempo, complementa al artículo 155 de la Constitución, en atención al principio de lealtad constitucional y que trasciende

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

ya al ámbito constitucional al introducir la posible exigencia de responsabilidades penales derivadas de los testimonios prestados por los particulares. Es decir, la función de esta medida es la de apremio personal indirecto, al permitir al tribunal acudir a la jurisdicción penal para sancionar su incumplimiento, frente a la imposición de las multas coercitivas que son determinadas directamente por el órgano jurisdiccional ejecutor. En todo caso, conviene aclarar que la relación entre el órgano ejecutor y el órgano jurisdiccional penal no es una relación de auxilio, sino que el procedimiento penal es un procedimiento distinto iniciado por el incumplimiento de una obligación legal. Por este motivo, su denuncia busca la punición de una conducta típica conforme a los delitos de falso testimonio o de estafa procesal regulados respectivamente en los artículos 458 y 250.1.7 del Código penal español³⁶. Ahora bien, aunque el procedimiento se articula conforme a los trámites ordinarios establecidos en el artículo 308 de la Ley de enjuiciamiento criminal, no podemos obviar la particularidad de estos supuestos; el órgano jurisdiccional que traslada la comunicación es el Tribunal Constitucional.

Como avanzábamos, el legislador orgánico introduce un novedoso apartado 5 dentro del artículo 92 mediante el que también se refuerza la tutela otorgable por el Tribunal Constitucional en la ejecución, permitiendo la adopción de medidas cautelarísimas cuando concurren unas circunstancias de especial trascendencia constitucional, un concepto jurídico indeterminado que deberá ser precisado *ad casum*. Tras una primera lectura de este artículo, observamos que la adopción de estas medidas plantea dos tipos de problemas: por un lado, el desequilibrio de las partes, al limitar la audiencia de estas a la hora de acordar su adopción y, por otro lado, la necesaria delimitación de los supuestos que habilitan al Tribunal Constitucional a adoptar este tipo de medidas como garantía de la efectividad de providencias provisionales previamente fijadas. En concreto, el nuevo artículo 92.5 LOTC precisa que, en caso de inejecución de la resolución del alto tribunal que acuerde la suspensión de las disposiciones, actos y actuaciones impugnadas de singular relevancia constitucional, este puede acordar de oficio o a instancia sólo del Gobierno las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento eficaz de sus sentencias, unas medidas cautelares que se adoptarán sin oír a las partes, lo que genera el problema de una desigualdad, de un desequilibrio de las partes en el procedimiento de imposición de esas medidas. Para restablecer ese equilibrio, debemos tener en cuenta que, por un lado, en la misma resolución, el tribunal dará audiencia al Ministerio Fiscal y a las partes por un plazo común de tres días y, por otro lado, cabe interpretar que cualquiera de las partes puede denunciar ante el Tribunal Constitucional el incumplimiento de una medida cautelarísima para que este valore la oportunidad de una actuación de oficio³⁷. En todo caso, transcurrido ese plazo, el Tribunal Constitucional dictará una resolución en la que se acuerde el levantamiento, la confirmación o la modificación de las medidas cautelares adoptadas.

Para concluir este análisis del contenido de la Ley orgánica 15/2015, debemos señalar que el legislador incluye un cuarto apartado mediante el que introduce una reestructuración en el artículo 95. Se trata de una concreción relacionada con las medidas de ejecución del

36 Cabe tener en consideración lo determinado en el ámbito de la ejecución forzosa en la jurisdicción contencioso-administrativa. Al respecto, PÉREZ DEL BLANCO subraya la necesidad de reinterpretar la relación existente entre el órgano ejecutor y el órgano penal a la hora de deducir el oportuno testimonio. El autor entiende que esa relación aunque, en principio, parece de auxilio jurisdiccional ya que el órgano ejecutor facilita la comunicación de los hechos al órgano jurisdiccional penal, sin embargo no puede entenderse así ya que nos encontramos ante dos procedimientos 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.

artículo 92.4.a) de la LOTC; en concreto, con el importe de las multas coercitivas. Así, la nueva redacción del artículo 95.4 determina una reserva de ley ordinaria para la fijación de las cuantías de las multas coercitivas, un cambio llamativo en la técnica legislativa empleada hasta el momento. Mediante la Ley orgánica 15/2015, se amplían las cuantías de las multas coercitivas fijadas por la reforma de la LOTC de 2007 –cantidades que también habían sido fijadas a través de una ley orgánica– y, en cambio, mediante la nueva redacción del artículo 92.4.c) LOTC, sus posteriores actualizaciones serán reguladas por ley ordinaria. Esta habilitación legislativa facilita la aprobación de dichas modificaciones, lo que genera la posibilidad de dotar a este tipo de penalidades de una verdadera capacidad de compulsión y de actualización más sencilla, por lo que se convierte en un mecanismo realmente eficaz. Parece que con esta medida se ha logrado alcanzar el equilibrio deseado entre las posibilidades expansivas de la ley orgánica, aunque supongan un detrimento del carácter democrático del Estado al favorecer a las mayorías parlamentarias reforzadas, y la doctrina constitucional de las materias conexas³⁸, que congelan el rango de la materia al impedir su modificación por ley ordinaria pero que ofrecen una mayor garantía normativa³⁹. Podemos encontrarnos ante una mejora en la técnica legislativa. Como vemos, la reserva de ley orgánica de la materia no agota su contenido, sino que constituye el núcleo fundamental de la norma y simplemente se llama a la ley ordinaria a integrar un extremo, en este caso la cuantía de las multas, que anteriormente había sido abordado en la ley orgánica como una materia conexa, un reenvío normativo que, en todo caso, cumple los requisitos de no ser en blanco o en condiciones laxas que defraudasen la reserva de ley orgánica sobre la materia.

En definitiva, observamos que la última reforma introducida en la Ley orgánica del Tribunal Constitucional es objeto de numerosas críticas jurídicas y doctrinales. La articulación de un mecanismo de ejecución forzosa de las sentencias es una cuestión de especial trascendencia para la jurisdicción constitucional, dado que su diseño funcional se caracteriza por una intervención extraordinaria⁴⁰. Se trata de una importante modificación normativa que no puede ignorar el contexto político jurídico actual que requiere por parte del legislador orgánico una regulación a la altura de las circunstancias que la demandan y que requieren poner fin a la práctica política del desafío surgida entre las instituciones de gobierno catalanas y española⁴¹. En este sentido, para completar nuestro estudio, resulta de extrema importancia considerar

38 En la Sentencia 137/1986 el Tribunal Constitucional ha admitido la inclusión de materias conexas como legítima, cuando concurren razones de conexión temática, de sistematización y buena política legislativa. En tal caso, dado que el efecto expansivo de la ley orgánica supone una petrificación en el rango de la materia contrario a lo establecido en la Constitución, el alto tribunal español exige en sus sentencias 5/1981 y 127/1994 que el legislador concrete los preceptos que tienen la naturaleza ordinaria y los preceptos de naturaleza orgánica con el fin de evitar los abusos legislativos. En defecto, esa determinación la realizará el Tribunal Constitucional.

39 Al respecto, debe indicarse que las SSTC 5/1981, 160/1997, 127/1994, 173/1998, 129/1999 y 292/2000, entre otras, reiteran la necesidad de interpretar la reserva de ley orgánica en sentido restrictivo y excepcional, por lo que sólo podría extenderse a otras materias de forma muy limitada para preservar la petrificación del ordenamiento jurídico y la regla de las mayorías parlamentarias no cualificadas. Por este motivo, si la ley orgánica se excede de su ámbito competencial, el Tribunal Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de la norma y, de este modo, definir el auténtico carácter de las 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 Con el fin de garantizar el carácter normativo de la Constitución, BLANCO VALDÉS subraya que tanto el constituyente español como el legislador orgánico han diseñado un sistema de justicia constitucional articulado sobre los principios de intervención extraordinaria y rapidez en la actuación. De este modo, para restringir la intervención del Tribunal Constitucional español y evitar el peligro del activismo judicial, la regulación española establece que el Tribunal no puede actuar de oficio y, al mismo tiempo, restringe la legitimación activa y dispone que la actuación del Tribunal Constitucional es subsidiaria, por su naturaleza 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 Una práctica política desafiante que se vio intensificada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010; sobre los problemas jurídicos y políticos que se plantean al respecto debe consultarse BLANCO VALDÉS, R. L., “¿Quién teme al Tribunal Constitucional?”, cit., pp. 42-47.

la interpretación realizada por el alto tribunal español sobre el nuevo tratamiento jurídico que recibe la inexecución de sus resoluciones.

3 Elementos clave de la reforma normativa a la luz de las SSTC 259/2015, 185/2016 y 215/2016

Con el fin de resolver los problemas jurídicos cuestionados en torno a la reforma normativa operada, se activan de forma inmediata distintos instrumentos político-jurídicos tanto en desarrollo como para la inaplicación de la Ley orgánica 15/2015. La importancia de estas medidas radica en que introducen nuevos matices a lo descrito en los apartados anteriores y, por este motivo, requieren un análisis específico.

Por un lado, debemos indicar que el Tribunal Constitucional ha podido aplicar el nuevo incidente de ejecución diseñado en la comentada Ley orgánica mediante el auto del Pleno 141/2016, de 19 de julio, promovido por el Gobierno de la nación, que da cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre. En la Sentencia 259/2015 este tribunal declara inconstitucional y nula la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, y su anexo sobre el inicio del proceso político catalán tras los comicios electorales del 27 de septiembre de ese mismo año. El Tribunal Constitucional entiende que la resolución catalana impugnada es la expresión de una manifiesta voluntad de no sujeción ni a la Constitución ni al ordenamiento jurídico fundado y constituido en ella. En particular, declara inconstitucional la norma por ser expresión del rechazo a la vinculatoriedad de la Carta Magna al infringir los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 de esta, de tal manera que, a partir de entonces, cualquier actuación de los poderes públicos catalanes que insistan en la vía de hecho abierta por la Resolución parlamentaria 1/XI de 2015 para la creación de la República de Cataluña es inconstitucional y nula. Por este motivo, la aprobación por el Parlamento catalán de la Resolución 5/XI, de 20 de enero de 2016, por la que se crea una Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, se entiende como un acto de desobediencia⁴² a la Sentencia constitucional 259/2015. Para hacer valer su inconstitucionalidad, el Gobierno de la nación acude al incidente de ejecución de esta sentencia regulado en el comentado artículo 92 de la LOTC. El Tribunal Constitucional reconoce una comunicación de fines entre ambas resoluciones parlamentarias, el intento de dar la apariencia de validez al denominado proceso constituyente catalán. Aun cuando se trata de un simple acto de trámite parlamentario carente de contenido jurídico, el alto tribunal justifica la estimación del incidente de ejecución, si bien precisa que el alcance de su resolución debe limitarse al caso hipotético de que la comisión dirija sus trabajos para satisfacer cualquier pretensión política más allá del análisis de posibles alternativas de reformar la Constitución. Ahora bien, debe subrayarse que el incidente de ejecución no se pronuncia sobre la constitucionalidad del acto de creación de esa comisión de estudios o sobre su conformidad con la jurisprudencia constitucional, sino que se limita a examinar si se trata de un acto de desobediencia –un incumplimiento de la Sentencia 259/2015– y concluye que el único modo legítimo democráticamente para crear la República de Cataluña es mediante una reforma previa de la Constitución española. Sin embargo, se nos plantea una importante duda sobre la eficacia del incidente de ejecución al observar que es posible el incumplimiento del auto de ejecución dictado, y la vía emprendida

42 Con carácter previo a la STC 259/2015, las SSTC 31/2010 y 42/2014 asientan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre hipotéticos procesos constituyentes autonómicos al margen de la reforma constitucional.

para asegurar su obligado cumplimiento es inicio de un nuevo procedimiento de ejecución. A propósito de esta cuestión, en concreto, en relación con el Auto 141/2016, VILLAVERDE MENÉNDEZ señala que ni las partes ni el propio TC plantean la idoneidad de la vía procesal empleada para hacer valer la inconstitucionalidad de la resolución parlamentaria catalana –la vía de impugnación de las resoluciones de las comunidades autónomas por el Gobierno de la nación por motivos no competenciales conforme al título V de la LOTC o al incidente de ejecución regulado en el artículo 92 de la LOTC–⁴³, una cuestión que entendemos que resulta clave para establecer los criterios que permitan discernir la vía procesal a seguir en el futuro y que, como observamos, se plantea con el Auto 170/2016, de 6 de octubre, que estima el incidente de ejecución de la Sentencia 259/2015, de 2 de diciembre, y del Auto de ejecución 141/2016, de 19 de julio⁴⁴.

Por otro lado, indicaremos que se han articulado una serie de medidas jurídicas con el fin de evitar la aplicación de esta reforma. Así, desde el punto de vista normativo, destacaremos que en abril de 2016 el Grupo Parlamentario Catalán presenta una proposición de ley de derogación de esta norma, pero esta proposición caduca al concluir la Legislatura XI. Debemos precisar que, en sede constitucional, la Ley orgánica 15/2015 ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad promovidos respectivamente por el Gobierno vasco y el Gobierno catalán en los que se impugnan varios apartados de la LOTC reformada –en concreto, el artículo 92.4 letras a), b) y c) y el artículo 92.5–. La doctrina constitucional sentada en ambas sentencias constituye un elemento trascendental que incorporaremos a nuestro estudio.

Así, en primer lugar, detendremos nuestro análisis en la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre, que desestima el recurso de inconstitucionalidad 229-2016 interpuesto por el Gobierno vasco contra los nuevos apartados b) y c) del artículo 92.4 de la LOTC. En esta resolución el Tribunal no sólo considera constitucionalmente legítima la finalidad de dichas medidas –que es la de garantizar la defensa de su posición institucional y la efectividad de sus resoluciones protegiendo su ámbito jurisdiccional–, sino que también determina que las medidas impugnadas no alteran por sí mismas las funciones ni la posición institucional del alto tribunal, una posición institucional que se caracteriza por el ejercicio exclusivo de la función jurisdiccional encomendada por la Constitución española y que comprende tanto la resolución de procesos constitucionales como su ejecución.

Por esta razón, antes de profundizar en los motivos del recurso de naturaleza sustantiva, el tribunal aborda dos cuestiones relevantes sobre su potestad jurisdiccional con el fin de valorar si la reforma operada por la LO 15/2015 respeta el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por la Constitución española. Como destacamos al comienzo de este trabajo, se trata de dos cuestiones de extrema importancia por ser presupuesto del desarrollo normativo operado.

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

44 A pesar de lo dictaminado por el Tribunal Constitucional, unas semanas más tarde el Gobierno español inicia un nuevo incidente de ejecución con el fin de suspender otro acto manifiesto de inejecución –la Resolución 263/XI del Parlamento de Cataluña de 27 de julio de 2016, que ratifica el informe y las conclusiones de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente que había sido suspendida–. De este modo, el Auto del Tribunal Constitucional 170/2016 que resuelve ese incidente de ejecución supone la ejecución forzosa no sólo de la Sentencia 259/2015, sino también del Auto del TC 141/2016 que pretendía dar cumplimiento a esta sentencia al declarar inconstitucional y nula la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña de 20 de enero de 2016.

En primer lugar, se hace referencia al carácter jurídico y no político de la función jurisdiccional del guardián de la Constitución y a la interpretación que puede tener la falta de una previsión constitucional de la potestad de hacer cumplir o ejecutar sus sentencias. Es decir, el alto tribunal realiza una valoración sobre su actividad de control de constitucionalidad, un control que caracteriza como abstracto y desvinculado de cualquier consideración concreta sobre la aplicación de la norma impugnada. Esta consideración permite que el Tribunal Constitucional determine no valorar el acierto político de la norma. Por este motivo, no se aborda la cuestión relativa a la viabilidad de las medidas ni la correspondiente a su aplicación constitucional desde un punto de vista de la estrategia política o el propósito del legislador, sino que pospone esa valoración a un futuro análisis *ad casum*, en el que de forma particularizada se vele por la ejecución de resoluciones recaídas en un proceso constitucional concreto. Esta omisión de pronunciamiento, dado el carácter de resolución definitiva de la Sentencia 185/2015, impide un nuevo control de constitucionalidad, como pone de relieve el magistrado XIOL RÍOS en su voto particular⁴⁵. Sin embargo, autores como BANACLOCHE PALAO mantienen una posición contraria, determinan que es posible imaginar el supuesto de que una norma declarada inconstitucional vulnere derechos en su aplicación, lo que permitiría analizar de nuevo el precepto desde una perspectiva distinta⁴⁶. Pero lo cierto es que la Sentencia 185/2016 deja la puerta abierta a la interposición de ulteriores recursos constitucionales sin aprovechar la ocasión brindada para delimitar los supuestos en los que resulta pertinente la aplicación de la norma, un elemento omitido que puede ser cuestionado en términos de seguridad jurídica y de eficacia.

Asimismo, el tribunal español interpreta que la omisión de un mecanismo de ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional en la Constitución española no implica su desapoderamiento como órgano jurisdiccional. El Tribunal Constitucional pudo haberse identificado sin más como un órgano constitucional que ejerce, entre otras funciones, la jurisdiccional. Lejos de ello, en la Sentencia 185/2016 el alto tribunal entiende que la potestad de obligar al cumplimiento de sus resoluciones se encuentra implícita en su naturaleza de órgano jurisdiccional único en su orden y que le permite garantizar la supremacía de la Constitución. Además, el Tribunal Constitucional subraya que el legislador orgánico está habilitado para regular la ejecución de sus resoluciones, así como para fijar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento y efectividad. El TC español aclara que el modelo de jurisdicción diseñado constitucionalmente no es un modelo “cerrado, petrificado o congelado en el tiempo”, sino que en virtud del artículo 165 de la Constitución española se le confiere al legislador una amplia capacidad para regular su funcionamiento, sin que ello suponga una desnaturalización del modelo constitucional ni se altere la posición y las funciones de este órgano.

De este modo, el Tribunal Constitucional sostiene que los elementos recogidos en la Ley orgánica 15/2015 son necesarios y tienen una finalidad legítima. En concreto, la Sentencia 185/2016 considera no sólo que las medidas previstas en el artículo 92.4 de la LOTC son instrumentos puestos a su disposición por el legislador para garantizar el efectivo cumpli-

45 El magistrado Juan Antonio XIOL RÍOS considera en su voto particular que el carácter abstracto del análisis efectuado por esta sentencia no debió evitar la valoración y el examen de la aplicación correcta de las medidas adoptadas dentro del actual contexto sociopolítico –el proceso constituyente de Cataluña–, máxime cuando su apariencia de decisión definitiva cierra las puertas a nuevos controles de constitucionalidad.

46 *Vid.* 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, consultada el 3 de mayo de 2017).

miento de sus resoluciones, sino que nos recuerda que todos los poderes públicos, incluidas las cámaras legislativas, están obligados a su cumplimiento. Al mismo tiempo, la sentencia entiende que estas medidas tienen una finalidad constitucionalmente legítima porque garantizan la defensa de la posición institucional de este órgano, así como la efectividad de sus resoluciones. Es decir, protegen el ámbito jurisdiccional constitucional de intromisiones de otros poderes públicos que pudiesen menoscabarlo. Por lo tanto, estos instrumentos permiten que el Tribunal Constitucional preserve la supremacía de la Constitución, la sumisión de todos los poderes públicos a ella y, en último término, determinan el papel del alto tribunal como máximo garante de esta en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Cabe resaltar de forma singularizada que, en primer lugar, la Sentencia 185/2016 rechaza que la medida prevista en el artículo 92.4.b) de la LOTC –la suspensión de funciones de la autoridad pública que incumpla una de sus resoluciones– vulnere el principio de legalidad o proporcionalidad debida, dado que entiende que nos encontramos ante una restricción de derechos que sólo tiene como fin garantizar el cumplimiento de sus decisiones, de manera que esta medida está conectada directamente con la ejecución efectiva de las sentencias, por lo que se establecen dos requisitos: “sólo podrá aplicarse cuando esté en la esfera de actuación de la autoridad o empleado público concernidos en el cumplimiento de la resolución” y “se acredite su voluntad deliberada y persistente de no atender a este”. Al mismo tiempo, se fija también un límite temporal en su aplicación, el preciso para asegurar la observancia de la resolución. Este límite conlleva que sólo pueda aplicarse cuando la suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional y que, una vez alcanzada la finalidad pretendida, la medida sea levantada tan pronto cese la voluntad incumplidora. Así, el alto tribunal interpreta que, aunque se trate de una medida gravosa, no nos encontramos ante una medida punitiva –no pretende infligir un castigo ante la desatención obligada de todos los poderes públicos y ciudadanos de cumplir las sentencias del Tribunal Constitucional⁴⁷–, sino que está dirigida a la ejecución de sus resoluciones.

El hecho de que se trate de una medida instrumental y provisional que pretende que la ejecución tenga lugar en sus propios términos, para BANACLOCHE PALAO no puede implicar una vulneración del principio de legalidad ni resultar desproporcionada si está sujeta a unos límites que atienden al menor perjuicio del interesado⁴⁸. Sin embargo, como hemos visto en el apartado anterior de este trabajo, no se debe ignorar que, en determinadas ocasiones, puede plantearse un problema en su aplicación, el choque con el derecho fundamental al ejercicio de funciones y cargos públicos recogido en el artículo 23 de la Constitución española, especialmente cuando se trate de cargos electos. En estos casos, la adopción de la medida no puede obviar la necesidad de una tutela prioritaria del derecho, por lo que la lesión a este debe no ser sólo limitada temporalmente. Así lo expresan los magistrados ASUABATARRITA, VALDÉS DAL-RÉ y XIOL RÍOS, que discrepan con el fallo en este punto. En sus votos particulares, entienden que la medida de suspensión de empleos y cargos públicos debió declararse inconstitucional por su naturaleza sancionadora, ya que impone el castigo a un representante legitimado por su elección en las urnas y conlleva que éste pierda su capacidad de cumplir la resolución. Incluso los magistrados señalados puntualizan que el

47 El TC subraya que para exigir responsabilidades penales ya están previstas legalmente otras medidas, como es la deducción de testimonio a la que ya nos hemos referido en el anterior apartado de este estudio. De esta manera, se confirma que, en estos casos, la relación entre los órganos jurisdiccionales no es de auxilio, sino que se trata de dos procedimientos distintos.

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

límite temporal fijado para su aplicación –“cesan cuando cese la voluntad incumplidora”– supone el reconocimiento de que la intención es doblegar la voluntad incumplidora, lo que pone de relieve que su fin no es el de la ejecución, sino el hecho de que la medida tiene una naturaleza punitiva y desproporcionada.

En segundo lugar, debe destacarse que la STC 185/2016 determina que la medida de ejecución substitutoria prevista en el artículo 92.4.c) de la LOTC no implica una alteración del sistema de controles del Estado sobre las comunidades autónomas. El Tribunal Constitucional entiende que no se produce un solapamiento o la modificación de las medidas ya previstas, sino que se trata de un instrumento distinto del establecido en el artículo 155 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional diferencia una medida u otra en virtud de los principios que legitiman su empleo, en función de su titular y del papel, directo o potencialmente indirecto, que representa el Gobierno en su aplicación. Así, el artículo 155 de la Carta Magna se caracteriza por legitimar al Estado a adoptar no sólo las medidas necesarias ante el incumplimiento por una comunidad autónoma de las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes o frente a una actuación que atente frente al interés general de España, sino que es el propio Gobierno el que decide la medida aplicable previo requerimiento del presidente de la comunidad autónoma y con la aprobación por mayoría absoluta del Senado. En cambio, la ejecución substitutoria recogida en el artículo 92.4 LOTC se define por ser un mecanismo puesto a disposición del Tribunal Constitucional español, de manera que el propio tribunal determina si lo aplica e, incluso, si lo considerase necesario, puede requerir la colaboración del Gobierno, si bien esa colaboración gubernamental debe ajustarse a los términos definidos por el alto tribunal. Es decir, la Sentencia 185/2016 interpreta que, conforme al artículo 92.4.c) de la LOTC, el Gobierno ni puede actuar discrecionalmente ni puede decidir el tipo de medida aplicable, una interpretación que no es compartida por alguno de sus magistrados. Así, VALDÉS DAL-RÉ opina que debería declararse la inconstitucionalidad de esta medida de ejecución substitutoria, ya que no sólo se solapa con el poder de coerción estatal del artículo 155 de la Constitución, que dota de estos poderes al Gobierno y al Senado, sino que además añade un requisito adicional no previsto en el artículo de la Carta Magna, la intervención del Tribunal Constitucional. De modo que, como subraya el magistrado XIOL RÍOS, puede entenderse que se ha producido una alteración sustancial de la voluntad del constituyente, puesto que el artículo 155 de la Constitución española deja deliberadamente al Tribunal Constitucional en un segundo plano y de él sólo se desprende la competencia del Gobierno con la aprobación del Senado, una posición que altera la reforma de la LOTC al atribuir al Gobierno la potestad de decidir cómo habrá de realizarse la ejecución substitutoria y cómo será esa intervención. Además, debemos añadir a lo expuesto que la medida adoptada no nos ofrece una respuesta definitiva. Se nos plantea una nueva duda sobre su efectividad en caso de que el incumplimiento en la ejecución de una sentencia del Tribunal Constitucional sea atribuible al Gobierno de la nación; en concreto, parece complicarse en los supuestos de incumplimientos por omisión que correspondan al Estado español.

Finalmente, y como ya hemos avanzado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 215/2016, de 15 diciembre, que desestima el recurso de inconstitucionalidad 7466-2015 interpuesto por la Generalitat de Cataluña, va a completar la doctrina asentada por el alto tribunal español respecto a la reforma de la LOTC operada el año anterior, una resolución en la que se reitera la constitucionalidad de las medidas adoptadas en la LOTC para velar por el cumplimiento de sus resoluciones. Por este motivo, en relación con esas alegaciones coincidentes, el tribunal se remite a los argumentos indicados en la Sentencia 185/2016 y se centra en el análisis de

Regap



ESTUDIOS

otras de las medidas previstas en la Ley orgánica 15/2015; en concreto, las recogidas en el artículo 92.4.a) y el artículo 92.5 LOTC.

Así, sobre el artículo 92.4.a), que prevé la imposición de multas coercitivas a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del tribunal, la sentencia determina que la reforma operada se limita a incrementar la cuantía de unas multas que aparecen recogidas ya como medida coercitiva desde la redacción originaria de la LOTC. Recordemos que las principales dudas constitucionales que se plantean sobre esta medida se centran en su carácter sancionador, contrario a los principios de seguridad jurídica y legalidad en materia sancionadora, y su desproporción.

Al entender que su finalidad es sólo la disuasoria de determinados comportamientos, el alto tribunal niega el carácter sancionador de la medida alegado por los demandantes, que sostenían, en virtud de ello, la vulneración de los artículos 9.3 y 25.1 de la Constitución española. Para el Tribunal Constitucional la finalidad de estas medidas no es represiva, retributiva o imponer una sanción, sino garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, de manera que la función de estas multas coercitivas obedece simplemente a una finalidad amparada por los artículos 9.1 de la Constitución y 87.1 de la LOTC: estimular el respecto a la obligación de todos los ciudadanos y poderes públicos de cumplir sus resoluciones.

Además, en este apartado, la Sentencia 215/2016 sólo precisa respecto a la cuantía fijada en la reforma que esta es decidida de manera particularizada por el tribunal cuando imponga la multa, respetando en todo caso el principio de proporcionalidad, y desestima la alegación de su carácter desproporcionado respecto a la capacidad económica de los sujetos multados porque la demanda de inconstitucionalidad no especifica el precepto constitucional vulnerado. Es decir, aunque se determina la constitucionalidad de la medida punitiva material, no se precisan los contornos que delimitan su proporcionalidad, por lo que no se define qué criterios serán considerados para la determinación del importe.

En relación con la segunda de las medidas señaladas, la recogida en el artículo 92.5 LOTC –que faculta al tribunal para adoptar de oficio o a instancia del Gobierno, sin oír a las partes y cuando concurren circunstancias de “*especial trascendencia constitucional*”, las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones que acuerdan la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados–, el alto tribunal niega que produzca una ampliación del ámbito y los efectos de sus facultades suspensivas ni que fortalezca la prerrogativa concedida al Gobierno por el artículo 161.2 de la Constitución. La sentencia señala que el artículo 92.5 se limita a habilitar al Gobierno para instar la actuación del tribunal cuando considere que se incumple una resolución de suspensión. En todo caso, es el alto tribunal el que de forma exclusiva aprecia si concurren las circunstancias de especial trascendencia constitucional que motiven su aplicación, así como qué medidas han de aplicarse. Cabe señalar que en ningún momento la sentencia precisa cuáles son las circunstancias que requieren su aplicación, así como las medidas que se entienden necesarias para ello, aunque se determina que ese grado de imprecisión no puede considerarse como arbitrario. En último término, la Sentencia 215/2016 justifica que se le confiera al Gobierno la posibilidad de instar la adopción de medidas en caso de incumplimiento, amparándose en lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución española. El Tribunal Constitucional interpreta que, si este artículo constitucional le confiere una prerrogativa al Gobierno con carácter exclusivo para iniciar el proceso constitucional de impugnación de las disposiciones y acuerdos adop-

tados por los órganos de las comunidades autónomas –una impugnación que produce una suspensión automática–, esta habilitación es extensible también en el supuesto de que se insten la adopción de medidas ante el incumplimiento de sus resoluciones, de manera que omite, una vez más, la posibilidad de que el incumplimiento pueda producirse por parte del Gobierno. Simplemente se atribuye al Gobierno de manera directa la posibilidad de suspensión que de forma indirecta aparecía recogida en el artículo 161.2 de la Constitución y que no se reconoce al resto de legitimados del artículo 162⁴⁹.

En definitiva, el máximo intérprete de la Constitución determina en las sentencias 185/2016 y 215/2016 que las nuevas medidas previstas en la LOTC para velar por el cumplimiento de sus resoluciones no desnaturalizan la jurisdicción constitucional –no alteran por sí mismas ni sus funciones ni su posición constitucional, no son arbitrarias, ni modifican el sistema de controles de las comunidades autónomas por el Estado, ni vulneran los principios de separación de poderes ni el principio de legalidad penal por el carácter punitivo y no meramente coercitivo–. Al contrario, las resoluciones analizadas determinan que los artículos 92.4.a), 92.4.b), 92.4.c) y 92.5 de la LOTC incluyen unas medidas constitucionales y legítimas para la defensa de la posición constitucional del alto tribunal español que se añaden a las ya existentes sin que se produzca un fortalecimiento de la prerrogativa del Gobierno conferida por el artículo 161.2 de la Constitución, que tiene el mismo carácter y alcance. Pero, como hemos visto, estas sentencias no llegan a pronunciarse sobre algunas cuestiones polémicas que hemos abordado a lo largo de este trabajo y que condicionan la eficacia de las mismas y en último término el sistema de ejecución forzosa constitucional diseñado. En todo caso, su aplicación práctica determinará su verdadera eficacia.

4 Conclusiones

La Ley orgánica 15/2015 despierta de su letargo el concepto durmiente de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional⁵⁰. Mediante la reforma de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional español, se introducen nuevos instrumentos de auxilio jurisdiccional como garantía del Estado de derecho que tienen como fin acometer la ejecución de sus resoluciones bien directamente o a través de cualquier poder público, una reforma constitucional encubierta que parte del presupuesto de una debilidad jurídica de este órgano para ejecutar sus sentencias en un contexto político delicado marcado por la falta del consenso político.

Las dudas planteadas sobre su oportunidad e idoneidad procedimental cuestionan la necesidad de la reforma operada y perjudican la imagen de neutralidad del Tribunal Constitucional ante una situación política excepcional: el proceso independentista catalán. Un coste político y jurídico muy elevado para este órgano y más aún si analizamos el contenido de la norma. La introducción de un nuevo mecanismo de coerción en las relaciones entre el Gobierno y las comunidades autónomas más allá de lo previsto específicamente en la Constitución española y en el Código penal bajo el riesgo de politización, al convertir al Tribunal Constitucional en un mero ejecutor de las disposiciones del Gobierno, hace surgir las dudas sobre la necesidad de esta modificación legislativa.

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.

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

La reforma de la LOTC operada por la Ley orgánica 15/2015 en el ámbito de la ejecución forzosa de las sentencias del Tribunal Constitucional se caracteriza por presentar ciertas limitaciones relativas a su objeto “solo recursos de inconstitucionalidad”, a los sujetos responsables “solo incumplimiento de las comunidades autónomas” y al ámbito de su aplicación, al observarse que el incumplimiento reiterado de una sentencia ha derivado en el planteamiento de sucesivos incidentes de ejecución en pos de una efectiva realización de lo dictaminado que no llega, unos extremos que plantean serias dudas sobre la efectividad de estas medidas como mecanismos que permiten al alto tribunal español velar por el cumplimiento de sus sentencias y que redundan en cuestionar la verdadera naturaleza de la reforma operada.

Por todo ello, podemos señalar que el Tribunal Constitucional ha perdido una oportunidad única en las dos sentencias comentadas tanto para clarificar que nos encontramos ante un órgano constitucional que ejerce, entre otras, la función jurisdiccional como para resolver cuál ha de ser la forma más efectiva en que ha de llevarse a cabo con carácter general la ejecución forzosa de sus resoluciones. Quizás adoptar un nuevo tipo de instrumentos de ejecución forzosa, lejos de solucionar el problema político que supone la aplicación de los mecanismos constitucionales previstos, puede complicar el cumplimiento de sus resoluciones, como se observa en estos últimos meses. De este modo, como subraya BLANCO VALDÉS, la práctica política del desafío entre las instituciones de la Generalitat y del Gobierno de España nos aboca a un reguero de destrozos que corren el riesgo de desprestigiar al Tribunal Constitucional español⁵¹, un coste demasiado alto para el orden constitucional y que el Estado de derecho no 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, consultada el 3 de mayo 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 el 24 de mayo).
- 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.

51 El origen de este problema se localiza en la retorcida interpretación realizada por el Tribunal Constitucional sobre la reforma del Estatuto catalán en la Sentencia 31/2010. Al respecto, el profesor BLANCO VALDÉS avanzó que esta sentencia asentaba la convicción de que la Constitución es un “chicle” jurídico que admite ser estirado en materia territorial *ad infinitum* a partir de la práctica política del desafío entre las instituciones de gobierno catalanas y española (*vid.* BLANCO VALDÉS, R. L., “¿Quién teme al Tribunal Constitucional?”, cit., pp. 42-47).

- 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.
- 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 y *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 y *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 y *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., y PALOMINO, V., "La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)", *Documentación Administrativa*, n. 209 (enero-abril), 1987.
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I., "Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma", *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2016.

regap



ESTUDIOS