

El “nuevo” sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional español

Marcos Almeida Cerredá

*«Si tratta di un problema
[l'esecuzione delle decisioni della giustizia costituzionale]
di grande delicatezza e di non agevole soluzione».*

Franco Pierandrei (1957)

En el presente artículo se estudian los cambios que la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, introduce en la disciplina contenida en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en el ámbito de la ejecución de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional Español. En especial, entre otras cuestiones, se analizan: la necesidad y la oportunidad de la nueva regulación; el establecimiento de la supletoriedad de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; el reforzamiento de la tutela cautelar y la modificación del catálogo de medidas de ejecución forzosa.

1. Introducción: sobre la necesidad y la oportunidad de la modificación del sistema de ejecución de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional

El pasado 17 de octubre de 2015, se publicó, en el Boletín Oficial del Estado, tras una inusitadamente rápida tramitación parlamentaria, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho (en adelante, LRLOT).

Ictu oculi, de la mera lectura del título de esta norma, en verdad ostentoso, se podría inferir que, hasta su aprobación, las decisiones de nuestro Alto Tribunal, en un número significativo de casos, no eran cumplidas, o, al menos, no eran aplicadas, de manera correcta, por sus desti-

natarios, debido a la existencia de una laguna normativa en la disciplina de la regulación procesal del máximo intérprete de la Constitución, en particular, en el ámbito de la ejecución, y que de tal hecho derivaba un riesgo cierto para la supervivencia del Estado Democrático y de Derecho en que se constituye nuestro país. Sin embargo, esa primera impresión es ya desmentida, de inmediato, por el propio Preámbulo de la citada Ley, en el que se dice: «Si bien la actual regulación del Tribunal Constitucional contiene los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones, la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real». En definitiva, la situación de partida es muy diferente a la que quiere evocar la nueva norma con su denominación: en primer lugar, al Tribunal Constitucional se le reconocía, y se le reconoce, indubitablemente, la capacidad de hacer ejecutar sus resoluciones¹, y, en segundo lugar, en general, las disposiciones emanadas del garante de nuestra Carta Magna se acatan, bien de forma voluntaria, bien de modo forzoso, en los supuestos en los que se produce cualquier resistencia, en la medida en la que el mismo cuenta, ya, desde la versión precedente de

(1) De los artículos 161 y 167 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE), se infiere, de forma clara, tanto el carácter jurisdiccional del Tribunal Constitucional, como el hecho de que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que este órgano resuelva, tal y como explicita el artículo 87 de la LOTC. Lógicamente, ambas circunstancias, a su vez, determinan otras dos consecuencias que se hallan unidas de forma indisoluble: primera, que a dicho Alto Tribunal le corresponde el enjuiciamiento, como intérprete supremo de la Constitución, de las controversias sobre el sentido y aplicación de la misma que se le sometan, y, segunda, que también a él le compete la capacidad de llevar a cabo la ejecución de sus pronunciamientos en las antedichas controversias (como es sabido, y consagra el artículo 117.3 de la CE, el tener poder jurisdiccional implica no sólo juzgar, sino también hacer ejecutar lo juzgado). En este sentido, vid., por todos: N. CORTE HEREDERO y J. I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 80*, en J.J. GONZÁLEZ RIVAS (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley, Madrid, 2010 (La Ley 3713/2011), y V. GIMENO SENDRA, *Eficacia de las sentencias constitucionales*, *Diario La Ley*, n. 7547, Sección Doctrina, 14 de enero de 2011, Año XXXII, La Ley (La Ley 15533/2010).

Si bien hay que destacar, como hace M. CLAVERO ARÉVALO, que, en la normativa citada, siempre aparece más resaltada la función del Tribunal Constitucional de juzgar los asuntos de su competencia, que la de hacer ejecutar lo juzgado (*La inexecución de sentencias contencioso-administrativas y del Tribunal Constitucional*, en F. LÓPEZ MENDUO (COORD.), *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Iustel, Madrid, 2011, p. 504).

la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (en adelante, Lorc), con los instrumentos jurídicos necesarios para asegurar la observancia efectiva de sus determinaciones².

Así las cosas, como se demostrará luego con detalle, la aprobación de este texto legal no era una necesidad imperativa para el buen funcionamiento del sistema institucional español³. Ello lleva a afirmar que el objetivo perseguido, en realidad, con la promulgación de la LRLTC no es, primariamente, de naturaleza abstracta – la mejora de la regulación procesal de la ejecución de las decisiones del máximo intérprete de la Constitución –, sino de carácter concreto. Es decir, con esta disposición legislativa se pretende reforzar la capacidad de ejecutar las resoluciones del Tribunal Constitucional ante una determinada e individualizada actitud de desdén a las mismas: la que se ha planteado por la adopción de ciertas e insólitas medidas por el Gobierno de una de las Comunidades Autónomas españolas, la Generalitat de Catalunya. La confirmación de que se trata de una norma *ad hoc*, para el supuesto antedicho, se encuentra en el mismo Preámbulo de la LRLTC, donde se señala que el Tribunal Constitucional podrá «encomendar al Gobierno de la Nación, *aun en funciones*, la ejecución substitutoria», inciso este – “en funciones” – que no se traslada al texto de la Ley, pero que es revelador de que el Legislador diseña esta norma pensando en el caso catalán y en la concreta situación política española de finales de 2015 y de este presente 2016. Este escenario, al principio, se distinguía por la proximidad de unas elecciones generales de resultado incierto, debido a la complejidad del nuevo panorama político, generada por la fuerte irrupción de nuevos partidos en la arena política, y, en la actualidad, se caracte-

(2) Por otro lado, y como cierre del sistema de garantía del cumplimiento de las resoluciones del Alto Tribunal previsto en su normativa y por él aplicado, cabe el que el mismo, mediante el traslado del correspondiente tanto de culpa a la Fiscalía, ponga en marcha los oportunos procesos ante la jurisdicción penal, sea por violación del artículo 410 del Código Penal, relativo a la desobediencia, sea por infracción del artículo 508 del mismo texto legislativo, referido a la usurpación de funciones públicas que impide la ejecución de resoluciones.

(3) En este sentido, como se destacará a continuación, la reforma, en su mayor parte, se limita a positivar principios que ya se encontraban reconocidos en la praxis y en la jurisprudencia del Tribunal y a concretar, de forma sucinta, el régimen esencial de las medidas de ejecución que puede acordar el mismo. Así, por ejemplo, respecto de las multas coercitivas, que ya estaban previstas en la Lorc, incrementa su cuantía y amplía su ámbito de aplicación.

riza por un previsible — a la vista de la anterior circunstancia — largo período donde el Ejecutivo saliente actúa en funciones, como consecuencia de la imposibilidad de que las fuerzas con representación parlamentaria lleguen a los acuerdos precisos para apoyar la investidura de un nuevo Gobierno⁴.

Desde otro punto de vista, el cronológico, hay que señalar que la tramitación y aprobación de esta reforma de la LOTC se ha llevado a cabo en un momento, la precampaña de unas muy conflictivas y disputadas elecciones generales, poco conveniente para una adecuada gestación de la misma. A la luz de lo explicado en los párrafos anteriores, no existía justificación objetiva alguna para poner en marcha e impulsar esta modificación legislativa que afecta, de forma incisiva, a una de las instituciones básicas de nuestro Estado de Derecho, un mes antes del fin de la X Legislatura de las Cortes democráticas españolas. En este sentido, aunque se admita que ciertas actitudes y las correlativas actuaciones de la Generalitat de Catalunya pudieran plantear singulares retos en la aplicación de algunos mandatos de nuestro Alto Tribunal, los cuales quizás podrían requerir, para su mejor solución, alguna adaptación de la normativa reguladora de la ejecución de las decisiones de dicho órgano, hay que recordar que tales actuaciones políticas y las correlativas acciones jurídicas no se han explicitado y materializado, inopinadamente, en los últimos meses de 2015, sino que se vienen produciendo, con mayor o menor intensidad, al menos, desde el inicio de la antedicha X Legislatura. Consecuentemente, el momento oportuno para plantear este cambio en la LOTC, de entenderse que era necesario por el motivo señalado, hubiese sido, como muy tarde, en el ecuador de la citada Legislatura — y, en todo caso, meses antes del momento en que se ha hecho —, en un contexto completamente ajeno a la lucha electoral por el poder. El hacer coincidir esta alteración de las reglas que rigen la actuación de las decisiones del Tribunal Constitucional con el período previo a las elecciones generales ha contaminado innecesaria y nocivamente el debate sobre la misma: no cabe ninguna duda de que una

(4) En el momento en el que se revisa el presente texto, 8 de marzo de 2016, el Reino de España todavía carece de nuevo Gobierno, habiendo fracasado el proceso de investidura del líder del Partido Socialista.

parte importante de los ciudadanos ha percibido esta iniciativa como una estrategia más en la lucha por alcanzar el gobierno de España, con el consiguiente desgaste y daño para el prestigio e imagen de imparcialidad del Alto Tribunal, el cual no pocos españoles conciben ya como un instrumento más del juego político⁵.

En conclusión, dado que, como ratificará su examen posterior, la reforma efectuada no era vital para el correcto funcionamiento de nuestro Estado de Derecho⁶, al no haberse planteado esta en la época más adecuada para ello, tendría que haberse postergado, hasta que volviesen a concurrir las circunstancias propicias para su estudio y conformación. En cualquier caso, no debería de haberse suscitado al final de la Legislatura, pues este hecho ha perjudicado gravemente la imagen de neutralidad del máximo intérprete de la Constitución, al permitir que, de forma interesada, por algunos grupos, se alienten las sospechas de que la variación de su norma rectora tan sólo ha servido para colocar al Tribunal Constitucional directamente al servicio de determinadas posiciones políticas⁷.

Pese a todo, a día de hoy, la norma ya ha empezado a ser aplicada, para alcanzar el fin para el cual se aprobó. Así, la Abogacía del Estado, a instancias del Gobierno, y a través de un incidente de ejecu-

(5) El modo de presentar la iniciativa tampoco fue un modelo de elegancia parlamentaria, vid. el video <http://www.abc.es/videos-espana/20150901/xavier-garcia-albiol-acabo-4456667928001.html> (consultado el 8 de marzo de 2016), donde se puede oír la comparecencia conjunta, tras la presentación de la Proposición de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, del portavoz del Partido Popular en el Congreso de los Diputados, Rafael Hernando, y del candidato del Partido Popular a la Generalitat, Xavier García Albiol, quien afirma que con ella “se acabó la broma”.

(6) Si bien el realizar esta afirmación no implica el descartar, de manera absoluta, la posibilidad de mejorar ciertas cuestiones puntuales de la *Lorc* para reforzarlo.

(7) Actuando así, se frustra completamente el principal objetivo perseguido: asegurar la completa y correcta ejecución, en todos los casos, de las decisiones del Tribunal Constitucional. Y ello es así, porque, en última instancia, lo que, en la mayor parte de los Ordenamientos, garantiza dicho efecto es el indiscutible prestigio de estos órganos (vid., por ejemplo, G. KUCKSKO-STADLMAYER, *La mise en oeuvre des décisions de la Cour Constitutionnelle autrichienne, en L'application de les decisions de les jurisdiccions constitucionals. I Colloqui de Justícia Constitucional del Principat d'Andorra*, Tribunal Constitucional, Andorra la Vella, 2007, pp. 34-44); en consecuencia, el actuar de forma que se mine el reconocimiento de la autoridad del Alto Tribunal, abnando el que se ponga en cuestión su neutralidad, es abrir el campo a la justificación y proliferación de nuevos y sucesivos incumplimientos.

ción de la Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2015, de 2 de diciembre, que anula la resolución del Parlamento catalán que declara solemnemente el inicio del proceso de creación de un Estado catalán independiente, en forma de república⁸, ha solicitado que se prohíba, adoptando las medidas que la LRLOTC arbitra, el funcionamiento de la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente del Parlamento de Cataluña que el antedicho Parlamento ha creado, en la medida en que considera que dicha comisión es un despliegue de la citada declaración soberanista⁹. El Pleno del Tribunal Constitucional ha acordado, el 3 de marzo de 2016, por unanimidad, admitir a trámite el incidente de ejecución de sentencia formulado por el Gobierno de la Nación¹⁰.

2. El procedimiento seguido en la aprobación de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

El trámite parlamentario de la LRLOTC arrancó con la presentación, por un conjunto de diputados del Grupo Parlamentario del Partido Popular, de la Proposición de la antedicha Ley Orgánica en el Congreso de los Diputados, el 4 de septiembre de 2015. Esta propuesta fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el día 16 de septiembre, acordándose, al amparo de los artículos 93, 126.5 y 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), su tramitación por el procedimiento de urgencia y con lectura única. No obstante la rapidez de su tramitación en esta Cámara, fue posible que sus miembros presentasen enmiendas a la totalidad y enmiendas al articulado, de modificación, de mejora y de supresión. De hecho, se aprobó la enmienda número 30 de modi-

(8) Esta Sentencia es el resultado de la impugnación por el Gobierno de la Nación de la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015.

(9) Vid. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/03/07/catalunya/1457381038_917155.html (consultado el 8 de marzo de 2016).

(10) El texto de la Providencia se puede ver en: http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_016/P%206330i-2015.pdf (consultado el 8 de marzo de 2016).

ficación, presentada por el Grupo Parlamentario autor de la propuesta¹¹. Tras culminar su paso por el Congreso, la citada propuesta de Ley Orgánica se recibió en el Senado, en fecha 2 de octubre de 2015. Donde se acordó su tramitación urgente al amparo del artículo 135.6 del Reglamento del Senado (en adelante, Rs). En el seno de la Comisión Constitucional de esta Cámara, a la que se remitió el examen de esta proposición, se llevó a cabo el análisis de las propuestas de veto, enmiendas al articulado y votos particulares presentados por los Grupos Parlamentarios. Finalmente, el día 15 de octubre, el Pleno de esta Cámara aprobó el texto definitivo de la norma¹².

El procedimiento parlamentario de tramitación de la LRLotc, que se acaba de describir, cuando menos, puede ser objeto de dos importantes críticas, desde la óptica del *fair play* parlamentario. Estas atañen tanto a la modalidad de la iniciativa parlamentaria empleada, como al *iter* escogido para su tramitación en las Cortes Generales.

En primer lugar, por lo que se refiere al medio seleccionado para la iniciación de la modificación de la Lotc, se ha de señalar que, siendo evidente, para cualquier ciudadano español, medianamente informado sobre nuestra situación política, que dicha reforma fue promovida por el Gobierno de la Nación, resulta chocante que la misma no se articulase a través de un proyecto de ley, directamente por este, sino que se escogiese el iniciar el citado proceso con una proposición de

(11) Vid.: Bogg. Congreso de los Diputados N. B-237-1 de 04/09/2015, Iniciativa; Bogg. Congreso de los Diputados N. B-237-2 de 17/09/2015, Acuerdo subsiguiente a la toma en consideración; Bogg. Congreso de los Diputados N. B-237-2 de 17/09/2015, Tramitación por el procedimiento de lectura única; Bogg. Congreso de los Diputados N. B-237-2 de 17/09/2015, Toma en consideración; Bogg. Congreso de los Diputados N. B-237-3 de 29/09/2015, Enmiendas; Bogg. Congreso de los Diputados N. B-237-4 de 06/10/2015, Aprobación por el Pleno; Bogg. Senado N. 607_4178 (Apartado I) de 02/10/2015, Texto remitido por el Congreso de los Diputados; Ds. Congreso de los Diputados N. 306 de 16/09/2015, Debate de toma en consideración y Ds. Congreso de los Diputados N. 309 de 01/10/2015, Aprobación en lectura única.

(12) Vid.: Bogg. Senado N. 611_4190 (Apartado I) de 13/10/2015, Propuestas de veto; Bogg. Senado N. 611_4191 (Apartado I) de 13/10/2015, Enmiendas; Bogg. Senado N. 613_4204 (Apartado I) de 15/10/2015, Votos particulares; Bogg. Senado N. 613_4209 (Apartado I) de 15/10/2015, Informe de la Ponencia; Bogg. Senado N. 613_4213 (Apartado I) de 15/10/2015, Dictamen de la Comisión; Bogg. Senado N. 615_4233 (Apartado I) de 19/10/2015, Texto aprobado por el Senado; Ds. Senado N. 534 de 29/09/2015, Senado - Comisión Constitucional; Ds. Senado N. 541 de 13/10/2015, Senado - Comisión Constitucional y Ds. Senado N. 178 de 15/10/2015, Senado - Pleno.

ley, registrada por el Grupo Parlamentario gracias a cuya confianza el Gobierno ostentaba el poder ejecutivo. Tal actuación, ineluctablemente, levantó sospechas de que la misma obedecía a la búsqueda de la “elusión” de algunos trámites procedimentales. Recelos que, en este caso, se ven confirmados, al comparar los diferentes periplos que han de seguir las proposiciones de ley y los proyectos de ley, en el Ordenamiento parlamentario español. El hecho de haber optado por presentar una proposición de ley orgánica, a través del Grupo Parlamentario que lo sostenía, le permitió al Gobierno evitar el tener que recaabar los informes del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo Fiscal. De entrada, como mínimo, se puede afirmar que, con esta forma de obrar, se privó a diputados y senadores de opiniones jurídicas sobre el contenido de la LRLOTC de gran valor y autoridad, que, sin duda, les podrían ser de innegable utilidad para el desarrollo de sus funciones; profundizando en esta línea, quizás, se podría afirmar además que este modo de proceder refleja una débil confianza del Gobierno en su propia reforma, pues el mismo permite columbrar un cierto temor a que alguno de estos prestigiosos órganos emitiese un dictamen sobre el contenido de la reforma, en todo o en parte, desfavorable a la misma.

En segundo lugar, el examen de la corrección del sistema elegido para el estudio en las Cámaras de la propuesta de LRLOTC – la lectura única – debe ser objeto de escrutinio a la luz de las normas parlamentarias que lo disciplinan. En concreto, sobre esta materia, los artículos 150.1 del RCD y 129.1 del Rs establecen, de forma simétrica, que cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara de que se trate, a propuesta de su Mesa, oída la respectiva Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única.

En definitiva, los presupuestos que permiten recurrir a este medio extraordinario de actuación parlamentaria son dos: la naturaleza del texto o la simplicidad de su formulación.

El correcto entendimiento del primero de los citados presupuestos lleva a defender que pueden despacharse por el procedimiento de lectura única, exclusivamente, aquellas propuestas de normas que, por

su objeto, no tengan una especial transcendencia social o institucional. Y ello es así, porque, dado que, en tales materias, no es imperativo lograr el mayor consenso posible entre las diferentes formaciones políticas, no es relevante la limitación de la posibilidad de enmendar, debatir y transaccionar que conlleva el expediente de lectura única. *Sensu contrario*, entre otras, deberían considerarse excluidas de la posibilidad de ser cursadas a través de esta vía todas aquellas iniciativas legislativas que afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a la estructura territorial del mismo o a la regulación esencial de los derechos, deberes y libertades fundamentales de los ciudadanos. Así las cosas, en el caso que nos ocupa, parece indudable que, dada la alta relevancia, en general, de la LOTC en nuestro sistema institucional, y, en especial, del contenido concreto de la vigente LRLOTC – la disciplina de la forma de actuar sus decisiones por el garante de la Carta Magna –, esta última no debería haber sido objeto de gestión parlamentaria mediante la fórmula de la lectura única, sino por el sistema ordinario, de modo que se hubiese permitido la extensión al máximo de las posibilidades de enmendar, debatir y transaccionar por parte de las fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales, partiendo del texto presentando, en aras a que con tal actividad se hubiese podido alcanzar el mayor grado posible de consenso entre las mismas, de tal forma que, en caso de lograrse tal objetivo, se reforzase el prestigio institucional y el respaldo social del supremo intérprete de la Constitución¹³.

De igual modo, tampoco parece que, visto el tenor literal de la LRLOTC y como confirmará el análisis posterior del mismo, concurra el segundo de los presupuestos antes expuestos. No nos encontramos ante una disposición que se caracterice por la «simplicidad de su formulación». El hecho de que se trate de un texto breve no implica, de forma necesaria, el que no presente una elevada complejidad técnico-jurídica, como es el caso.

(13) No obstante, se puede aventurar que el Tribunal Constitucional, en última instancia, seguramente no coincidirá con esta interpretación, en la medida en que ha considerado lícita incluso la tramitación por lectura única de la modificación de la propia Constitución, en concreto, la efectuada a través de la Proposición de reforma del artículo 135 de la misma (cfr. Sentencia 238/2012, de 13 de diciembre, Fundamento Jurídico Cuarto).

En definitiva, las Cámaras han errado al emplear el procedimiento de lectura única, violentando las disposiciones de sus propias normas de funcionamiento¹⁴.

El resultado más visible de esta forma de actuar ha sido una total falta de consenso en la aprobación de la LRLOTC, como se refleja, por ejemplo, en la votación sobre la misma llevada a cabo en el Congreso de los Diputados (Sí: 181 – diputados del PP y uno del grupo mixto –; No: 133 – diputados del PSOE, CIU, PNV, UPYD, IU, Grupo Mixto, y uno del PP –; Abstenciones: 1 – diputado del Grupo Mixto –).

Además, la falta de un amplio acuerdo político a nivel nacional ha determinado, por otra parte, que los Gobiernos catalán¹⁵ y vasco¹⁶ hayan impugnado la LRLOTC, siendo admitidos los recursos por el Tribunal Constitucional el pasado mes de febrero, de tal modo que ahora el Alto Tribunal ha de pronunciarse sobre la adecuación a la Constitución de su propia norma rectora.

(14) Comparte este parecer el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, quien, además, hace derivar de la vulneración de los preceptos citados la inconstitucionalidad de la LRLOTC. En opinión de este órgano, la tramitación de la LRLOTC por el procedimiento de lectura única, sin cumplir los requisitos exigidos por los artículos 150 del RCd y 129 del Rs, supone una vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios, y, consiguientemente, la lesión del artículo 23 de la CE. Así, para el citado Consell, en la medida en que estos ven reducidos, de forma injustificada, sus derechos de participación política, se produce una contracción de las posibilidades de intervención de las minorías en el ejercicio de la función legislativa, que merece un severo reproche desde el punto de vista de la garantía constitucional de nuestro Estado democrático. Vid. *Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho* (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20151201115047-1.pdf>, consultado el 8 de marzo de 2016).

(15) Vid. Recurso de inconstitucionalidad n. 7466-2015, promovido por el Gobierno de Cataluña, contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, así como contra su Artículo único.Tres, por la redacción dada a los artículos 92.4.a), .b) y último inciso del .c), y .5 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

(16) Vid. Recurso de inconstitucionalidad n. 229-2016, promovido por el Gobierno vasco, contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, así como contra el artículo único apartado tres de la misma en la redacción dada a las letras b) y c) del apartado 4 y al apartado 5 del artículo 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3. Los cambios que la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, introduce en la disciplina contenida en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

3.1. La explicitación de la función, que corresponde al Tribunal Constitucional, de hacer ejecutar sus decisiones

La LRLOTC inserta en el artículo 92.1 de la LOTC dos incisos. En primer lugar, reformula el comienzo de este párrafo estableciendo que «[El Tribunal] Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», y, en segundo lugar, habilita al Tribunal a que disponga, en sus sentencias o resoluciones, o en actos posteriores a las mismas, además de quién ha de actuarlas, «las medidas de ejecución necesarias»¹⁷.

No se introduce con esta modificación ninguna novedad substantiva en el régimen de ejecución de las disposiciones del guardián de nuestra Ley Fundamental¹⁸. Su indubitado carácter jurisdiccional, a tenor de los artículos 161 y 167 de la Constitución, le atribuía ya, en los términos artículo 117.3 de la Carta Magna, no sólo la función de juzgar, sino también hacer ejecutar lo juzgado. Un temprano y claro ejemplo de ello se puede ver en el Auto del Tribunal Constitucional 854/1986, de 23 de octubre, con el que se controló la ejecución de la Sentencia 94/1985, de 29 de julio, por la que se resolvió el conflicto positivo de competencia n. 22/82, declarándose la nulidad del Acuerdo de 2 de noviembre de 1978 del Consejo General del País Vasco, aprobatorio del emblema de esta última Comunidad Autónoma, en cuanto incluía en uno de sus cuarteles el escudo de Navarra, y estableciéndose la prohibición de la utilización del escudo de la Comunidad Foral de Navarra por parte de las instituciones autonómicas del País Vasco. En consecuencia, se ha de entender esta explicitación principalmente desde un punto de vista didáctico. El imperativo “velará” pretende ser, sobre todo, una llamada del Poder Legislativo al Alto Tribunal para que sea más activo en la su-

(17) De acuerdo con el nuevo punto 3 del artículo 92 de la LOTC: «Las partes podrán promover el incidente de ejecución previsto en el apartado 1, para proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones».

(18) La auténtica reforma de este precepto tuvo lugar en el año 2007, al introducirse en el mismo la posibilidad que el Tribunal Constitucional pudiera declarar, en los incidentes de ejecución, la nulidad de cualquier disposición o acto contrario a las sentencias o resoluciones dictadas por él, previa audiencia al Ministerio Fiscal y al órgano autor de las mismas.

pervisión del cumplimiento de sus decisiones y más contundente en la garantía de su efectiva aplicación.

Por otro lado, como precisa el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, la referencia a “las medidas de ejecución necesarias”, que se realiza en el nuevo tenor literal del artículo 92.1, «no se puede interpretar como una cláusula en blanco a partir de la cual se habilite al Tribunal para hacer uso de cualquier medida de ejecución prevista en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA). Las medidas necesarias se tienen que entender referidas a la lista que prevé la LOTC expresamente»¹⁹.

Finalmente, en este ámbito, y para reforzar la visibilidad de la función de hacer ejecutar lo juzgado que corresponde por naturaleza a este Alto Tribunal, pero desde otro punto de vista, el de la obligatoriedad de las resoluciones del mismo, la LRLOTC incorpora los apartados primero y segundo del artículo 87 de la LOTC sendos complementos. Así, al apartado primero del citado precepto, que señalaba que todos los poderes públicos han de acatar lo que el Tribunal resuelva, le añade el texto: «En particular, el Tribunal Constitucional podrá acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público que se considere necesario». El palmario carácter instrumental de esta facultad, respecto de la ejecución de cualquier tipo de decisión, exime de justificar, de forma detallada, el hecho de que la misma constituye un poder inherente a la función de hacer ejecutar lo juzgado, del que, obviamente, en consecuencia, el Tribunal ya disponía, sin necesidad de esta consagración expresa, cuya virtualidad se limita a tratar de incentivar su empleo y a incrementar la seguridad jurídica en el mismo. A su vez, el apartado segundo del antedicho artículo 87, que establecía que los Juzgados y Tribunales prestarán, con carácter preferente y urgente, al máximo intérprete de nuestra Carta Magna el auxilio jurisdiccional que este solicite, se colma con la aserción: «A estos efectos, las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional tendrán la consideración de títulos ejecutivos». Como es sabido, un título ejecutivo es aquel

(19) Vid. *Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.*

documento al cual un Ordenamiento jurídico le confiere suficiencia necesaria para que sea exigible el cumplimiento forzoso de las obligaciones que en él se contengan. Así las cosas, es obvio que, en cuanto resoluciones fruto del ejercicio de una potestad jurisdiccional, las decisiones del Alto Tribunal, aunque no se dijese de forma expresa, tenían esta naturaleza²⁰. Prueba de ello es que como tales eran tratadas por todos los operadores jurídicos, cuando sus características y contenido lo exigían²¹.

3.2. El establecimiento de la supletoriedad de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los procesos ante la jurisdicción constitucional: ámbito y alcance

La LRLUTC añade un último párrafo al artículo 80 de la LOTC, que establece que, en materia de ejecución de resoluciones, se aplicarán, con carácter supletorio de la LOTC, los preceptos de la LJCA²².

Enrique Álvarez Sostres, diputado del Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso, en la Enmienda número 2 a la Proposición de LRLUTC, señala respecto de esta previsión: «No se comprende muy bien que para garantizar esa efectividad se disponga que “en materia de ejecución, la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, que es una norma procesal hecha a la medida de la Administración, para alargar en el tiempo y en no pocas ocasiones, lamentablemente, impedir que se lleven a puro y defecto [sic] en sus propios

(20) Cfr. J.M. MARÍN CORREA, *Constitución y ejecución. Títulos ejecutivos en general y títulos ejecutivos distintos a los de creación judicial*, en *Cuadernos de derecho judicial*, n. 8, 1998, pp. 415-444.

(21) Es incuestionable que no tienen la misma naturaleza y efectos una Sentencia por la que se concede amparo frente a la violación de un derecho fundamental que una Sentencia por la que se declara la inconstitucionalidad de una norma. Cfr. V. GIMENO SENDRA, *Eficacia de las sentencias constitucionales*, cit.

(22) La primera parte de este precepto reza: «Se aplicarán, con carácter supletorio de la presente Ley, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados. Respecto del contenido de la normativa contenida en la LJCA, vid.: L.I. ORTEGA AÍLVAREZ, *La ejecución de sentencias*, en J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN (coords.), *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Lex Nova, Madrid, 2001, pp. 499-528.

términos las resoluciones judiciales, como puede atestiguar cualquiera que se halle mínimamente familiarizado con el proceso contencioso-administrativo»²³.

Probablemente, la ejecución de las resoluciones del Alto Tribunal sería más ágil si, en lugar de las previsiones de la LJCA, se aplicasen, en esta fase procesal, con carácter supletorio, los preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) y de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC). No obstante, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, las condenadas serán Administraciones o Instituciones públicas, en cuanto tales – es decir, como consecuencia del ejercicio por las mismas de poderes públicos –, la aplicación de las reglas comunes del procedimiento civil supondría una alteración radical de la posición de dichas Entidades ante los órganos jurisdiccionales. Se trataría de una profunda mutación de nuestro Ordenamiento que, atinadamente, el Legislador no ha querido acometer en el marco de esta limitada reforma. Además, desde un punto de vista pragmático, el empleo de la LJCA, en materia de ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional, puede contribuir, con su complejidad – e, incluso, con sus defectos –, a una menor tensión en la aplicación de las resoluciones del Tribunal, que, a la postre, puede ser beneficiosa para el conjunto del sistema constitucional²⁴.

3.3. La extensión de la obligación de auxilio al Tribunal Constitucional para la consecución de la aplicación efectiva de sus actos jurisdiccionales

La LRLOTC agrega un nuevo número 2 en el artículo 92 de la LOTC, que dispone que el garante de nuestra Carta Magna podrá recabar el auxilio

(23) Para una adecuada comprensión de la problemática de la ejecución de las sentencias en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, vid.: I. MARTÍN DELGADO, *La Ejecución Subrogatoria de las Sentencias Contencioso-Administrativas*, Iustel, Madrid, 2006.

(24) En este sentido, puede dar un cierto juego el artículo 105.2 de la LJCA que establece: «Si concurren causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, el órgano obligado a su cumplimiento lo manifestará a la autoridad judicial a través del representante procesal de la Administración, dentro del plazo previsto en el apartado segundo del artículo anterior, a fin de que, con audiencia de las partes y de quienes considere interesados, el Juez o Tribunal aprecie la concurrencia o no de dichas causas y adopte las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria, fijando en su caso la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno».

de cualquier Administración o Poder público para garantizar la efectividad de sus resoluciones. Este precepto precisa además que la Administración o el Poder público emplazado ha de proceder a prestar la ayuda solicitada con carácter preferente y urgente.

Hasta la presente reforma, sólo estaba previsto, expresamente, que el Alto Tribunal requiriese, en la ejecución de sus disposiciones, la colaboración de Jueces y Tribunales. En este sentido, el artículo 87.2 de la LOTC ordena: «Los Juzgados y Tribunales prestarán con carácter preferente y urgente al Tribunal Constitucional el auxilio jurisdiccional que éste solicite»²⁵.

Se trata de una previsión lógica, en la medida en que, como señala Joaquín HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO: «El Tribunal Constitucional debe ejecutar sus sentencias; sin embargo, el desarrollo de la actividad material necesaria para que sus pronunciamientos se hagan realidad no le corresponde a él»²⁶. Así, dado que no pocas de las decisiones de este órgano jurisdiccional exigen la actividad de una o varias Administraciones – que pueden, o no, haber sido parte en el proceso constitucional –, la introducción de esta precisión en la LOTC es pertinente, aunque, en su ausencia, pocas eran las dudas que podría plantear el que el Alto Tribunal se dirigiese a cualquier Administración o Poder público para asegurar la efectividad de sus decisiones²⁷; y ello porque tal actuación se hallaba amparada tanto por el artículo 87 de la LOTC que dispone que todos los Poderes públicos están obligados a acatar lo que el Tribunal Constitucional resuelva, como por el artículo 4 de la misma norma que

(25) Sobre este precepto, vid.: N. CORTE HEREDERO y J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Artículo 87*, en J.J. GONZÁLEZ RIVAS (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, La Ley, Madrid, 2010 (La Ley 3720/2011).

(26) Cfr. J. HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, *Artículo 92*, en J.L. REQUEJO PAGÉS (COORD.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001, p. 1377.

(27) Así sucede también en Alemania, por ejemplo. En este sentido, X. ARZOZ SANTISTEBAN señala: «A diferencia de los precedentes históricos, el titular de la potestad de ejecución es el propio TCF, el cual puede ordenarla él mismo o encomendársela a otro órgano (federal, estatal o local), pudiendo en este segundo caso determinar la forma de ejecución en el caso concreto. El TCF no tiene su propio aparato de ejecución, por eso necesita el auxilio de la capacidad ejecutiva de otros órganos del Estado. Estos órganos están obligados a proporcionársela, no por una vaga obligación de lealtad institucional o federal, sino, justamente, por lo que lo establece el § 35 (*Los poderes ejecutivos del Bundesverfassungsgericht*, <http://cija-uam.org/los-poderes-ejecutivos-del-bundesverfassungsgericht/> (consultado el 8 de marzo de 2016)).»

faculta a este órgano a adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservar su poder jurisdiccional²⁸.

Finalmente, por otra parte, hay que señalar que este nuevo artículo 92.2 de la LOTC no construye una disciplina novedosa, sino que se limita a traer a la norma procesal del Alto Tribunal la regla que, con este contenido y alcance, se fija en el artículo 103.3 de la LJCA, de acuerdo con el cual: «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».

4. La fijación de las reglas esenciales del procedimiento de actuación de las resoluciones del Tribunal Constitucional

4.1. El reforzamiento de la tutela cautelar otorgable por el Tribunal Constitucional: la habilitación para decretar la adopción de “medidas cautelarisimas” en garantía de la efectividad de providencias provisionales previamente fijadas

La LRLOTC incluye un novedoso número 5 en el artículo 92 de la LOTC, el cual establece que, en el caso de que se produzca un incumplimiento en la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional que ordenen la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas ante él, el citado Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará, sin oír a las partes, siempre que concurren circunstancias de especial transcendencia constitucional, las medidas necesarias para asegurar la debida puesta en práctica de dichas decisiones; no obstante, este precepto, acto seguido, precisa que, en el mismo acuerdo, este órgano dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, por un plazo común de tres días, tras el cual el Alto Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las disposiciones previamente tomadas. En esta norma se prevé, en definitiva, la posibilidad de que el garante máximo de la Constitución establezca, de manera ágil, nuevas provi-

(28) Además, por ejemplo, respecto de los procesos de inconstitucionalidad, el artículo 38 de la LOTC dispone que las sentencias recaídas en estos procedimientos vincularán a todos los Poderes públicos.

dencias cautelares para garantizar la efectividad de mandatos de tutela provisional, ya acordados, en un determinado proceso, con el fin de asegurar que se cumplan los mismos, en especial, las resoluciones por las que se haya establecido la suspensión de las disposiciones, los actos o las actuaciones que hayan sido objeto de recurso ante él.

Esta regulación, desde el punto de vista técnico, plantea dos cuestiones problemáticas: la legitimación y el presupuesto para la adopción de las nuevas órdenes cautelares.

En primer lugar, de conformidad con la regla indicada, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, acordará las disposiciones necesarias para garantizar la efectividad de las providencias de tutela provisional inicialmente decididas. Se produce, así, con esta arquitectura procedimental, un notorio desequilibrio entre las partes en los procesos constitucionales: sólo el Gobierno de la Nación podría instar la imposición de medidas cautelarísimas, mientras que las demás partes no, lo tendrían vetado. Es posible defender que tal situación de desigualdad no ha sido buscada, de forma deliberada, por el Legislador, sino que, simplemente, es un resultado reflejo del hecho de que, por imperativo constitucional, determinados recursos interpuestos por el Gobierno conllevan la suspensión automática de las normas y actos dictados por los órganos de las Comunidades Autónomas, cuando son impugnados por este (artículos 161.2 de la CE y artículos 30, 64.2 y 77 de la LOTC). La previsión expresa de estos supuestos en la Constitución y la razón material por la que se impulsó la aprobación de la LRLCOTC — reaccionar frente a incumplimientos provenientes de las instituciones de una determinada Comunidad Autónoma — explican el que, en esta Ley, sólo se mencione al Gobierno de la Nación, como promotor del establecimiento de tales providencias y se produzca una inmeditada preterición de otros posibles actores. No obstante, para restablecer el equilibrio de armas entre las partes en todos los procedimientos ante la justicia constitucional, nada impide interpretar que, cualquiera de las partes puede denunciar ante el Tribunal todo incumplimiento de una medida cautelarísima, para que este “de oficio”, si lo estima oportuno, proceda a su adopción; siendo, en la práctica, los efectos de una u otra vía idénticos.

En segundo lugar, además de producirse una situación en la que las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas que deberían hallarse su-

spendidas, continúan produciendo efectos, para que el Tribunal pueda proceder a adoptar estas medidas cautelarísimas han de concurrir “circunstancias de especial transcendencia constitucional”. Esta locución encierra un concepto jurídico indeterminado de no fácil interpretación. En la medida en la que el mismo no constituye una novedad en la disciplina procesal del Tribunal Constitucional, pues, en 2007, dicha locución fue introducida, en el artículo 50.1.b de la LOTC, como requisito para la admisión a trámite de los recursos de amparo, resultaría tentador para su precisión recurrir a las dos fuentes que se indican a continuación²⁹. Así, inicialmente, se podría atender al tenor literal del citado artículo 50, ya que en él se determinan algunos factores que permiten considerar la concurrencia de la antedicha situación, en concreto, en él se dispone que: «se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». Y, además, acto seguido, y para complementar la exégesis de esta norma cabría acudir a la doctrina constitucional en esta materia, en particular, a los Autos 188/2008, de 21 de julio, y 289/2008, de 22 de septiembre y a la Sentencia 155/2009, de 25 de junio³⁰.

No obstante lo dicho, no sería esta una decisión acertada, pues, pese a la identidad literal de ambas condiciones, sus respectivas *rationes iuris* son completamente diferentes. Las “circunstancias de especial transcendencia constitucional”, como requisito para la admisión a trámite de los recursos de amparo, hacen referencia al extraordinario interés, para la garantía objetiva de la coherencia y uniformidad del Ordenamiento jurídico constitucional, de que, en un supuesto concreto, se produzca un pronunciamiento del guardián de la Carta Magna, para asegurar la correcta interpretación y aplicación de la misma, lo que entraña, entre otras hipótesis posibles, el que en el citado supuesto se plantee

(29) En concreto por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

(30) Vid. *Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.*

una cuestión constitucional nueva, el que con la solución de la controversia de que se trate se pueda dar lugar a un cambio de la jurisprudencia constitucional o el que, con la decisión del Alto Tribunal, se proceda a corregir una interpretación jurisprudencial lesiva de un concreto derecho fundamental³¹.

Por el contrario, las “circunstancias de especial trascendencia constitucional” que habilitan al Tribunal Constitucional a tomar las antedichas medidas cuatelarísimas se refieren a situaciones fácticas de incumplimiento manifiesto y contumaz del Orden constitucional, tras la adopción de una medida provisional en garantía del mismo por el citado órgano.

En conclusión, se ha de proceder a una explicación autónoma de este concepto jurídico indeterminado, entendiendo que el mismo se refiere a supuestos de “ostentosa rebeldía” a acatar las decisiones de tutela cautelar del guardián de la Constitución.

4.2. Las medidas de ejecución que el Tribunal Constitucional puede tomar para asegurar la eficacia de sus decisiones

De conformidad con el tenor literal del actualmente vigente artículo 92.4 de la Lorc, en caso de advertir que la actuación de una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera no estar llevándose a cabo, el Tribunal Constitucional, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda garantizar su realización para que en el plazo que se les fije informen al respecto. Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Alto Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las siguientes medidas: a) imponer multas coercitivas a las antedichas autoridades, empleados públicos o particulares; b) acordar la suspensión en sus funciones de las citadas autoridades o empleados públicos; c) ordenar la ejecución substitutoria de la resolución de que se trate y d) deducir el oportuno testimonio de parti-

(31) Vid. M.Á. MONTAÑÉS PARDO, *La especial trascendencia constitucional como presupuesto del recurso de amparo* (http://www.aecidcf.org.uy/index.php/documentos/doc_download/842-es-trascendencia-constitucional, consultado el 8 de marzo de 2016).

culares para exigir la responsabilidad penal que por el incumplimiento que pudiera corresponder³².

Procede pues, a continuación, por su regulación expresa en la LOTC, analizar individualizadamente las tres primeras de estas posibilidades de actuación que se otorgan al guardián de la Carta Magna.

a) La extensión de su capacidad para imponer multas coercitivas

La atribución de la potestad de imponer penalizaciones económicas con fines compulsivos al Tribunal Constitucional no constituye una novedad que la LRLOTC haya incorporado a la regulación previa contenida en la LOTC. Así, en la redacción original del artículo 95.4 de esta última norma, se reconocía a este Alto Tribunal tanto la posibilidad de imponer multas coercitivas a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumpliera sus requerimientos dentro de los plazos señalados, como la facultad de reiterar tales multas hasta lograr la total consumación de sus exigencias por los obligados a ello, sin perjuicio de que se pudiese proceder a depurar cualquier otra responsabilidad a que hubiere lugar. El importe inicial de estas penalizaciones podía oscilar entre las 5.000 y las 100.000 pesetas; tras la reforma de la LOTC del 2007, el umbral mínimo se elevó a 600 euros y el límite máximo se fijó en 3.000 euros.

No obstante lo dicho, la LRLOTC sí que ha incidido fuertemente en la disciplina de este instrumento, en particular, en dos aspectos: su ámbito y su importe.

Así, en primer lugar, esta Ley traslada la regulación de las multas coercitivas del citado precepto, al artículo 92 de la LOTC, de tal modo que se produce una extensión de su ámbito objetivo de aplicación. Inicialmente, sólo se contemplaban para forzar la atención a los requerimientos del máximo intérprete de la Constitución, mientras que, con el texto ahora vigente, se pueden emplear por este órgano para combatir cualquier supuesto de incumplimiento de todo tipo de resoluciones que se puedan dictar en el seno de un procedimiento ante el mismo.

(32) Esta última medida coincide con la contenida en el artículo 112.b) de la Ljca. Un amplio comentario sobre la misma se puede encontrar en: G. PÉREZ DEL BLANCO, *La ejecución forzosa de sentencias en el orden jurisdiccional contencioso administrativo*, Del Blanco Editores, León, 2003.

En segundo lugar, la LRLOTC lleva a cabo un fuerte incremento de la cuantía de las multas coercitivas, cuyos importes pasan de moverse en la citada franja de entre 600 a 3.000 euros, para situarse en una horquilla de entre 3.000 a 30.000 euros. Se trata, sin duda alguna, de sumas muy elevadas, sobre todo si se cotejan con los montantes previstos para este mecanismo de compulsión en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en especial, en el artículo 112 de la LJCA, donde se fija para las mismas un mínimo de 150 euros y un máximo de 1.500 euros. Es evidente que el objetivo que persigue el Legislador, con esta formidable subida de los márgenes de las multas coercitivas, es dotar a este tipo de penalidades de auténtica capacidad de compulsión, de modo que se conviertan en un mecanismo verdaderamente eficaz.

Finalmente, para concluir el análisis de la regulación de esta figura que se contiene, en la actualidad, en la LOTC, hay que indicar que, para la imposición de estas multas, ha de seguirse el procedimiento previsto en la LJCA³³. En particular, esta norma exige que se acredite, de forma adecuada, la responsabilidad del sujeto al que se le imponen en el incumplimiento de que se trate³⁴.

(33) En particular, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 112 y 48.7. Estos preceptos establecen respectivamente:

«Transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

Singularmente, acreditada su responsabilidad, previo apercibimiento del Secretario judicial notificado personalmente para formulación de alegaciones, el Juez o la Sala podrán:

a) Imponer multas coercitivas de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del Juzgado o de la Sala, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar. A la imposición de estas multas les será aplicable lo previsto en el artículo 48.

[...] La multa será reiterada cada veinte días, hasta el cumplimiento de lo requerido.

De darse la causa de imposibilidad de determinación individualizada de la autoridad o empleado responsable, la Administración será la responsable del pago de la multa sin perjuicio de que se repercuta contra el responsable.

8. Contra los autos en los que se acuerde la imposición de multas a las que se refiere el apartado anterior podrá interponerse recurso de reposición [...].

(34) La contingencia, prevista en el artículo 48.7 de la LJCA, de que, en caso de verificarse la imposibilidad de determinar de manera individualizada la autoridad o el empleado culpable del incumplimiento, será responsable del pago de la multa la Administración de que se trate, constituye una muestra de cómo la utilización del régimen en materia de ejecución de resoluciones de la LJCA puede contribuir a una menor tensión en la aplicación de las decisiones del Alto Tri-

b) La ejecución substitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales

El nuevo artículo 92.4.c de la LOTC dispone que el Tribunal Constitucional podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por aquel, este adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones del mismo³⁵.

Ahora bien, como señala el Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña, la atribución de esta potestad de ejecución substitutoria al Consejo de Ministros ha de entenderse realizada dentro del esquema de división de poderes establecido por la Constitución, tanto en su dimensión horizontal como en la vertical, de tal modo que es posible identificar un conjunto de límites que el Gobierno debe respetar en el ejercicio de esta función.

Así, en primer lugar, como recuerda el citado ente consultivo: «Desde el punto de vista de la división horizontal de los poderes, el estatus equiordenado de los órganos creados por la Constitución, el principio de autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y el de independencia judicial (art. 117.1 CE) determinan la imposibilidad que el Gobierno del Estado, actuando a requerimiento y bajo el mandato del Tribunal Constitucional, pueda adoptar actos o realizar actividades que correspondan al ámbito de las funciones constitucionalmente atribuidas a otros órganos y poderes del Estado. El ejercicio de la jurisdicción constitucional, también en su dimensión ejecutiva, no puede suplantar, a través de la actuación del Gobierno del Estado como comisario de la ejecución, los ámbitos de decisión que corresponden a los otros poderes del Estado»³⁶.

Por otro lado, en segundo lugar, por lo que se refiere a la división territorial del poder, como señala el citado Consell: «la ejecución substitutoria

bunal, en la medida en que ofrece mayores espacios para lograr reconducir situaciones de alta complejidad política, lo cual, como se indicó antes, cabe que, en última instancia, beneficie al conjunto del sistema constitucional.

(35) Esta solución no es inusual en el ámbito comparado, vid.: F. PIERANDREI, *Le decisioni degli organi della giustizia costituzionale: natura, efficacia, esecuzione*, en *Scritti giuridici in memoria di V.E. ORLANDO*, Cedam, Padova, 1957, pp. 241-356.

(36) Vid. *Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho*.

de las resoluciones del Tribunal Constitucional hecha únicamente a través del Gobierno del Estado no respetaría la posición institucional de las comunidades autónomas y derivaría claramente en un control jerárquico no previsto a la Constitución (art. 153 CE)³⁷. Ahora bien, siendo esto cierto, no se puede concluir, sin más, como hace este órgano que nos hallamos ante una previsión inconstitucional³⁸.

La nueva redacción de la LOTC encomienda al Consejo de Ministros que colabore con el garante de la Carta Magna, en la actuación de las decisiones de este último, adoptando las providencias necesarias para asegurar el cumplimiento de dichas decisiones; pero, en ningún momento, señala qué procedimiento ha de seguir para tomar las medidas que sean precisas. Así las cosas, en el supuesto de que el Tribunal Constitucional requiera la colaboración del Gobierno ante una falta de acatamiento de una decisión del mismo por parte de una Comunidad Autónoma – como se ha explicado, este es el concreto caso que se halla en la *mens legislatoris* a la hora de impulsar la reforma de la LOTC – lo lógico es que el Consejo de Ministros acuda al cauce constitucionalmente previsto para reaccionar contra este tipo de situaciones: el artículo 155 de la CE. De acuerdo con el citado precepto, si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o actúa de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general; concluye este precepto señalando que, para la ejecución de tales medidas, el Consejo

(37) En este sentido, hay que señalar que, como recuerda el Consell de Garanties Estatutàries, el Tribunal Constitucional, desde su primera doctrina, contenida en la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, ha establecido de forma meridianamente clara que nuestro vigente sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas veta que el primero pueda subrogarse en el ejercicio de cualquier función ejecutiva que corresponda a las segundas. Así se declaró, entre otras muchas, en las Sentencias: 227/1988, de 29 de noviembre; 54/1990, de 28 de marzo; 118/1996, de 27 de junio o 36/2005, de 17 de febrero.

(38) Vid. *Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.*

de Ministros podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas³⁹. En consecuencia, entendiendo que el artículo 92.4.c de la LOTC no habilita directamente al Gobierno para ejecutar actuaciones en sustitución de las Comunidades Autónomas, sino que tan sólo le emplaza a diseñarlas y a aplicarlas siguiendo el cauce previsto en el artículo 155 de la CE, se debe concluir que el citado precepto de la LOTC es conforme a nuestro orden constitucional.

Por último, sólo queda destacar, respecto del contenido de las disposiciones que puede adoptar el Consejo de Ministros, que la LRLOTC confiere a este órgano una notable discrecionalidad, pues le permite tomar «las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento», eso sí, en los «términos que fije el Tribunal». Desde el punto de vista constitucional, esta amplitud de actuación es admisible, en la medida en que las providencias que, inicialmente, proponga el Gobierno, de acuerdo con el artículo 155 de la CE, han de ser ratificadas por el Senado, en todo caso. Desde un punto de vista pragmático, se puede afirmar que, con la introducción de esta regla en el artículo 92 de la LOTC, el Legislador ha permitido que el recurso del Ejecutivo al procedimiento del 155 de la CE quede amparado en una previa decisión del Tribunal Constitucional. De este modo la actuación del mecanismo contenido en esta norma de la Carta Magna estaría desligado, al menos teóricamente, de la lucha político-partidista y se vincularía tan sólo a la consecución del estricto cumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de las Comunidades Autónomas, fijadas con anterioridad en una resolución del Alto Tribunal⁴⁰. Así las cosas, el resultado que cabría esperar de esta

(39) Vid., sobre la naturaleza, presupuestos y procedimiento de aplicación de este precepto: E. VÍRGALA FORURIA, *La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución*, *Revista Española de Derecho Constitucional (Nueva Época)*, n. 73, enero-abril (2005), pp. 55-110.

(40) En la peculiar situación que vive España en el momento presente, con un Gobierno en funciones desde hace meses, y que puede prolongarse durante mucho tiempo, ineluctablemente surge una duda: ¿puede un Gobierno en funciones activar el mecanismo previsto en el artículo 155 de la CE?

De conformidad con el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG): «El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas».

previsión normativa es que se produzca un incremento de las posibilidades de que el citado precepto, hasta el momento nunca invocado, sea finalmente activado.

c) La facultad de ordenar la suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos

La LRLOTC atribuye al Tribunal Constitucional, mediante la reformulación del artículo 92.4.b) de la LOTC, la potestad para acordar la suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento de sus resoluciones, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de sus pronunciamientos. En primer lugar, es necesario destacar que la “suspensión de funciones” no se halla prevista, con carácter general, en el Ordenamiento procesal español como una medida de ejecución forzosa. Se trata de un instrumento creado *ad hoc* por el Legislador para garantizar el cumplimiento de las decisiones del Alto Tribunal, en el contexto generado por la actitud obstativa, demostrada en los últimos tiempos, por los representantes de algunas instituciones autonómicas. Obviamente, este mecanismo no se ha creado *ex nihilo*, sino que se ha construido partiendo del modelo que proporciona la “suspensión de funciones” que, como providencia cautelar, se puede adoptar en el seno de las relaciones de empleo público⁴¹; con la finalidad, entre otras posibles, de evitar que, en determinadas circunstancias, la continuación en el puesto de trabajo de un cierto empleado público pueda acarrear una perturbación del

Es indiscutible que un requerimiento de colaboración del Tribunal Constitucional al Consejo de Ministros para adoptar las medidas precisas para la ejecución de sus decisiones en sustitución de una Comunidad Autónoma constituye una razón de interés general que habilitaría, en virtud del canon citado de la LG, al Consejo de Ministros en funciones a poner en marcha el procedimiento disciplinado en el artículo 155 de la CE. Esta conclusión se halla refrendada también por el propio Preámbulo de la LRLOTC, en el que como se adelantó, se dice que el Alto Tribunal podrá «encomendar al Gobierno de la Nación, aun en funciones, la ejecución substitutoria». Sobre la actividad del Gobierno en funciones, vid.: A. GONZÁLEZ ALONSO, *El gobierno en funciones*, en M. ARAGÓN REYES y A.J. GÓMEZ MONTORO (COORDS.), *El gobierno: problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 513-562.

(41) De acuerdo con el artículo 90.4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público: «Podrá acordarse la suspensión de funciones con carácter provisional con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario, en los términos establecidos en este Estatuto».

servicio público. En concreto, el Legislador, al autorizar al Alto Tribunal a adoptar esta “suspensión provisional de las autoridades o empleados públicos”, pretende dotar al citado órgano de un instrumento para lograr que cesen las actuaciones que dichos sujetos puedan estar realizando para impedir el cumplimiento de sus acuerdos, bien violando una orden de abstenerse de hacer algo, o bien entorpeciendo la ejecución substitutiva de las decisiones del Tribunal, tras haber quebrantado una obligación de hacer o de llevar a cabo una actividad concreta⁴². El principal problema que plantea este precepto es su posible colisión con el derecho fundamental al ejercicio de funciones y cargos públicos, consagrado en el artículo 23 de la CE choque que sería de especial intensidad en el caso de que se tratase de cargos electos. Ahora bien, esta cuestión se ha de resolver ponderando los intereses en conflicto, por una parte, el mantenimiento del orden constitucional en su conjunto, y, por otra parte, el respeto a una de las reglas básicas de ese orden⁴³. Así las cosas, en principio, parece lógico que la balanza se incline por la constitucionalidad de este instrumento que implica una limitación al derecho fundamental al ejercicio de funciones y cargos públicos, dado que, por una parte, la lesión que este puede causar al citado derecho fundamental se halla suficiente y satisfactoriamente fundada en un interés constitucional prevalente, cuya tutela ha de ser prioritaria, y, por otra parte, en todo caso, dicha lesión es limitada ya que la medida tiene naturaleza temporal⁴⁴.

(42) Ahora bien, en principio, no parece que esta medida vaya a ser muy efectiva, en especial en el caso de las autoridades públicas. Y ello es así porque suspendida una en el ejercicio de sus funciones, lógicamente, se activará el correspondiente procedimiento para sustituirla, siendo muy probable que, por razones de afinidad política, el sustituto mantenga la línea de actuación de su predecesor.

(43) Vid., sobre esta fecunda y a la vez compleja y difícilmente aprehensible técnica: J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 2000, en particular, respecto de la que este autor denomina “ley de la ponderación”, según la cual cuanto mayor sea el grado de perjuicio a uno de los principios en colisión, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento del principio contrario.

(44) El Consell sostiene la opinión contraria, considerando que es esta previsión es inconstitucional. Vid. *Dictamen 19/2015, de 26 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho*.

De todos modos, para, en cada concreto supuesto, reforzar la legitimidad constitucional de la adopción de esta orden parece conveniente que el Alto Tribunal siga cuatro pautas de actuación. En primer lugar, ya que esta decisión del Tribunal Constitucional supone una lesión para un derecho fundamental, sólo se debería recurrir a la misma cuando previamente haya sido necesario acudir a un incidente de ejecución para adoptar la nulidad de una decisión de la autoridad o funcionario que se va a suspender, de acuerdo con el artículo 92.1, segundo párrafo, de la Lotc. En segundo lugar, por la misma razón, únicamente debería adoptarse esta medida en los concretos supuestos en los que hayan fracasado otros medios de compulsión tendentes a la ejecución de las decisiones del Alto Tribunal, como, por ejemplo, la imposición de multas coercitivas. En tercer lugar, para acordar esta grave consecuencia jurídica ha de seguirse un adecuado procedimiento, en el que: a) se dé un oportuno trámite de audiencia a la autoridad o funcionario afectado; b) se constate la responsabilidad del mismo, de modo análogo, a cómo se ha de hacer con la determinación de la responsabilidad a la hora de imponer multas coercitivas y c) quede acreditada la rebeldía al acatamiento de la resolución del Tribunal Constitucional de que se trate o el empecinamiento en incumplir la misma. En cuarto lugar, el Alto Tribunal ha de determinar la duración de la suspensión de forma que esta sea la mínima indispensable para la consecución de los fines perseguidos.

