

**LA EJECUCIÓN DE LAS
RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL. ¿UN CAMBIO DE
MODELO DE JUSTICIA
CONSTITUCIONAL?**

ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES GENERALES. II. LOS PROBLEMAS TEÓRICOS PLANTEADOS: A) La posible alteración del modelo de justicia constitucional. B) El significado del control de constitucionalidad. C) La ejecución como contenido propio de la función jurisdiccional. III. LAS NUEVAS MEDIDAS DE EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL: A) La naturaleza de las sentencias. B) Las normas supletorias. C) La posición del Tribunal en relación con el cumplimiento de sus resoluciones. D) La imposición de multas. E) La suspensión de funciones. F) La ejecución sustitutoria. G) Adopción de otras medidas necesarias. IV. CONCLUSIONES: LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE EJECUCIÓN ESTABLECIDAS.

Fecha recepción: 22.09.2017
Fecha aceptación: 16.01.2018

LA EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. ¿UN CAMBIO DE MODELO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL?

ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE¹

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Hoy día parece evidente que durante la Legislatura 2011-2015 se acometieron todo una serie de importantes reformas normativas. Las más trascendentales, apoyándose en una situación de crisis, afectaron al desmantelamiento del Estado social, que se inicia ya con la reforma constitucional del 2011 y posteriormente se desarrolla a través de leyes y Reales Decretos-Leyes en determinadas materias, afectando especialmente al sistema de derechos fundamentales².

Dichas reformas se extendieron también a los órganos constitucionales, pudiendo entenderse que se alteraba la posición constitucional de alguno de ellos en aras de una pretendida estabilidad gubernamental pero que, en realidad, trataba de expresar

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Rey Juan Carlos. Paseo de los Artilleros s/n. 28032 Vicálvaro – Madrid. Email: enrique.alvarez@urjc.es

² Cfr. a este respecto, entre otros muchos trabajos, E. ÁLVAREZ CONDE, «El Derecho Constitucional y la crisis», *Revista de Derecho Político*, núm. 88, págs. 83 y ss., 2013. R. TUR AUSINA, «El ordenamiento jurídico ante la emergencia económica. Un proceso ¿reversible? de desconstitucionalización del sistema político español», *Revista Federalismi, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, n.º 6, 23 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31625&dpah=document&dfile=22032016165415.pdf&content=El+ordenamiento+jur%C3%ADdico+ante+la+emergencia+econ%C3%B3mica++stato++dotrina++>. Sobre la reforma constitucional del 2011, cfr. E. ÁLVAREZ CONDE y C. SOUTO GALVÁN (directores), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Madrid, 2012.

normativamente la mayoría política existente, sin dar opción alguna a las minorías y excluyéndose cualquier tipo de negociación, acuerdo o pacto político³.

Por lo que se refiere a nuestro sistema de justicia constitucional, el proceso de modificaciones normativas, condicionadas todas ellas por determinados contenciosos políticos, se inicia incluso antes de la referida Legislatura. Así, es posible mencionar determinadas reformas de la LOTC, alguna de las cuales podría afectar a nuestro modelo de justicia constitucional:

- a) La reforma realizada por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, que suprimió el recurso previo de inconstitucionalidad y que fue declarada conforme con la Constitución por la STC 66/1985, de 23 de mayo. Posteriormente, la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, introduce de nuevo el recurso previo, aunque solamente para el caso de Estatutos de Autonomía y no para las leyes orgánicas.
- b) La reforma realizada por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, por la que se crea un conflicto en defensa de la autonomía local, y donde se contempla la posibilidad de una doble sentencia por parte del Tribunal.
- c) La reforma de la LOTC operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, en la que es la primera reforma integral de nuestro Tribunal Constitucional, y que afecta a numerosas cuestiones inherentes al mismo: la llamada dimensión objetiva del amparo, la participación de las partes en el proceso *a quo* en la tramitación de la cuestión de inconstitucionalidad, la intervención de las asambleas autonómicas en la designación de los Magistrados del Tribunal propuestos por el Senado (cuestión declarada plenamente constitucional por la STC 49/2008, de 9 de abril); la posición institucional del Presidente del Tribunal y el estatuto jurídico de los magistrados, el reforzamiento del carácter exclusivo de la jurisdicción constitucional....⁴.
- d) La reforma operada por la Ley orgánica 1/2010, de 19 de febrero, que sustrae del conocimiento de la jurisdicción ordinaria las normas forales fiscales de los Territorios Históricos, declarada constitucional por la STC 118/2016, de 23 de junio.
- e) La efectuada por la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, sobre la cobertura de vacantes del tribunal, limitando el mandato constitucional de nueve años.

³ En este sentido podríamos citar algunas reformas normativas como las que afectan al Poder Judicial y al CGPJ; las prácticas inherentes a nuestro sistema parlamentario (control del Gobierno en funciones y la oposición por parte de este a las iniciativas de la oposición, ambas pendientes de resolución por parte de nuestro Tribunal Constitucional); y las que afectan a nuestro modelo de justicia constitucional. En la XII legislatura se está intentando revertir esta situación en materia de derechos fundamentales (reforma laboral, educación, ley mordaza...), sin olvidar una hipotética reforma constitucional de carácter puntual.

⁴ Sobre el significado de esta reforma de la LOTC, cfr., entre otros, F.J. DÍAZ REVORIO, «Tribunal Constitucional y procesos constitucionales en España: algunas reflexiones tras la reforma de la ley orgánica del Tribunal Constitucional de 2007», *Estudios Constitucionales*, núm. 2, 2009.

Pero, sin duda alguna, la reforma más significativa va a ser la modificación de la LOTC llevada a cabo por la LO 15/2015, de 16 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho, consecuencia directa de la deriva del proceso soberanista catalán. Todo ello mientras se evidencia un pavor horrible hacia la reforma constitucional, convirtiendo paulatinamente a nuestra Carta Magna en una norma nominal, tal como sucedió con las Constituciones del siglo XIX, que muy poco tenían que ver con la realidad constitucional.

La reforma del 2015 fue objeto del dictamen 19/2015, de 26 de noviembre por parte del Consell de Garanties Estatutaries de Cataluña. El Gobierno catalán solicitaba informe sobre determinadas cuestiones, tales como la tramitación parlamentaria de la reforma, por entender que la aplicación de los procedimientos de urgencia y de lectura única, además de suponer una restricción del debate parlamentario a las minorías y una alteración del proceso de formación de la voluntad de la Cámara, no cumplían los requisitos de la naturaleza del texto ni la simplicidad de su formulación; la consideración de la LJCA como norma supletoria en materia de ejecución de sentencias, entendiendo que con ello se atribuía al Tribunal unas competencias que hacían que sus resoluciones fuesen más «intrusivas» que las del propio judicial al proyectarse sobre órganos constitucionales y estatutarios; y los arts. 92.1, 92.4. b. y c., y 92.5 LOTC. Asimismo dicha reforma fue recurrida por el Gobierno vasco con unos argumentos muy similares.

Esta reforma ha sido objeto de dos importantes sentencias, la 185/2016, de 3 de noviembre, y la 259/2016, de 15 de diciembre, con tres importantes votos particulares suscritos por los Magistrados Asua, Valdés y Xiol. Los recursos fueron tramitados separadamente y el Tribunal se pronunció en primer lugar sobre el recurso del Gobierno vasco, el cual había sido interpuesto con posterioridad. Con ello, lo único que parecía pretenderse era poner de manifiesto que la reforma operada en la LOTC no venía condicionada por el proceso soberanista catalán.

Asimismo, la reforma, una vez declarada constitucional, fue analizada por la Comisión de Venecia emitiendo una serie de consideraciones, algunas de las cuales proponían una modificación de la misma. Como conclusión global, la Comisión «no recomienda que estas medidas sean atribuidas al Tribunal Constitucional. Sin embargo, a la luz de la ausencia de normas europeas comunes en este ámbito, la introducción de tales poderes no contradice esas normas»⁵. En la actualidad se han presentado en

⁵ La Comisión de Venecia se había pronunciado con anterioridad sobre esta problemática. Cfr., a este respecto, el Boletín de la Comisión de Venecia, de julio de 2012, donde se recoge el Informe General del XV Congreso de la Conferencia de los Tribunales Constitucionales Europeos sobre las relaciones del Tribunal Constitucional con otras autoridades estatales (<http://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpecBull-Relations-with-other-State-Powers-e.pdf>). Asimismo, se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre las competencias de los Tribunales Constitucionales de países como Rumanía (2012) y Polonia (2016).

el Congreso de los Diputados diferentes iniciativas legislativas para proceder a la modificación de la misma.

En suma, se trata de poner de manifiesto si la reforma de la LOTC en 2015 era necesaria o no para el funcionamiento del sistema constitucional español o, por el contrario, como es nuestra postura, se trata de una reforma puntual y coyuntural, condicionada por determinados acontecimientos políticos. Sin olvidarnos de que la utilización de las leyes *ad casum* no constituyen una buena técnica normativa, hay que poner de manifiesto que, una vez más, nuestros legisladores, en lugar de ejercer sus competencias con una planificación coherente y adecuada, que además viene exigida normativamente, se ven desbordados por problemas políticos puntuales y concretos, lo cual redunda, además de en la calidad técnica de las reformas legales emprendidas, en la desnaturalización de nuestro propio sistema democrático, produciendo en algunos supuestos —como sucede en el presente caso—, una desconfianza absoluta hacia los poderes del Estado y hacia los órganos constitucionales, atribuyéndoles unas competencias que nunca deberían haber estado en sede jurisdiccional.

La Exposición de Motivos de la Ley de reforma de la LOTC reconoce que en la anterior regulación se contenían «los principios generales para garantizar la efectividad de las resoluciones» del Tribunal, y que ahora el legislador orgánico ha creído conveniente, ante «las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad», proceder a «desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de la efectividad sea real». Es decir, de forma un tanto asombrosa, se pone en duda la efectividad de las resoluciones judiciales del Tribunal ante determinados acontecimientos políticos, pareciendo indicar que con anterioridad a la reforma sus decisiones carecían de total efectividad.

La reforma fue aprobada, sin ningún tipo de negociación política, a través del procedimiento legislativo de lectura única y de urgencia por medio de una proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular, con la intención de evitar los dictámenes preceptivos del Consejo de Estado y del CGPJ. Ello fue cuestionado por el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias y objeto de impugnación por los Gobiernos catalán y vasco, siendo desestimadas sus argumentaciones por el propio Tribunal Constitucional. Finalmente, la reforma se aprobó en el tramo final de la legislatura con la vista puesta en unas nuevas elecciones cuyos resultados no eran predecibles. Es, pues, claramente una ley *ad casum*, pensada en su aplicación para aquellas personas que desobedeciesen las resoluciones del Tribunal como consecuencia del proceso soberanista catalán. Parece como si el Gobierno, antes de proceder a una hipotética aplicación del art. 155 CE (que se produjo posteriormente en el mes de octubre del 2017), pretendiese trasladar sus responsabilidades al Tribunal Constitucional, contribuyendo de este modo a la politización del mismo, y evitando, junto con la aplicación de la legalidad vigente, todo un proceso de negociación política que el problema planteado parecía exigir.

II. LOS PROBLEMAS TEÓRICOS PLANTEADOS

La reforma, en el 2015, de la LOTC, y al igual que había sucedido con otras anteriores, ha afectado a temas intrínsecos a nuestro sistema de justicia constitucional, alguno de los cuales puede llegar a suponer una alteración de los principios constitucionales inherentes al mismo. En suma, se trata de una reforma cuya finalidad no es la mejora de la regulación existente en torno a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, sino simplemente la resolución de un conflicto concreto, como es el proceso soberanista catalán.

A) *La posible alteración del modelo de justicia constitucional*

Parece comúnmente admitido que todos los modelos de jurisdicción constitucional, si es que puede hablarse de la existencia de auténticos modelos, tienen como finalidad garantizar la primacía de la Constitución, estando su jurisdicción constreñida a los procesos constitucionales atribuidos a su competencia. Pero esta garantía de la normatividad constitucional también podría predicarse de la propia jurisdicción ordinaria, pues hoy día no resulta factible aquella distinción clásica y errónea a nuestro juicio, entre las cuestiones de legalidad ordinaria y las de legalidad constitucional. En suma, existe un deslinde competencial entre ambas jurisdicciones —las cuales pueden tener una naturaleza diferente—, que está en función de los diferentes procesos jurisdiccionales que se someten a su conocimiento.

La función jurisdiccional, consistente en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117 CE) se predica expresamente de la jurisdicción ordinaria. En cambio, nada se dice, en esta materia, de la jurisdicción constitucional, lo cual no significa que los órganos de justicia constitucional no puedan juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos. Lo que sucede, no obstante, es que dicha potestad de ejecución es de distinta naturaleza a la predicada de la jurisdicción ordinaria, y está en función de los diferentes procesos constitucionales. Estos procesos constitucionales, de carácter jurisdiccional, tienen un fin específico, cual es garantizar la supremacía de la Constitución, que también es competencia de la jurisdicción ordinaria, aunque en este último caso su finalidad principal sea dilucidar pretensiones entre particulares o entre estos y los poderes públicos. Por el contrario, los Tribunales Constitucionales, cuando conocen de los conflictos competenciales o del recurso de amparo, determinan las pretensiones de las partes como mecanismo último para garantizar la supremacía de la Constitución y el cierre del sistema. Es decir, la idea de un control objetivo es consustancial a la jurisdicción constitucional y no siempre se puede predicar de la jurisdicción ordinaria.

El Tribunal Constitucional es el máximo interprete de la Constitución, pero no el único. Por todo ello, no es de extrañar que las actuaciones procesales del Tribunal Constitucional, y entre ellas la ejecución de sus sentencias, sean objeto de una regulación supletoria, con expresa remisión a las leyes procesales de carácter general. Y es

que la jurisdicción ordinaria y la constitucional comparten, de forma distinta, sus propios ámbitos competenciales, manteniendo posiciones diversas en cada uno de ellos.

En efecto, los órganos del poder judicial juzgan y hacen ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos. Pero no existe una declaración similar para el Tribunal Constitucional, el cual únicamente actúa, a través de determinados procesos para defender las garantías constitucionales. Es decir, el Tribunal actúa, con carácter exclusivo y excluyente, en régimen de monopolio, en el control de constitucionalidad de las leyes y actos con fuerza de ley, con la excepción de la intervención de los órganos judiciales a través del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que también supone un juicio sobre la constitucionalidad de la norma. Por el contrario, el Tribunal actúa de forma subsidiaria en relación con la jurisdicción ordinaria en materia de tutela de derechos fundamentales. Y asimismo, lo hace de forma concurrente y compartida con la jurisdicción contenciosa en relación con los conflictos de competencia. En todo caso, el Tribunal Constitucional español, a diferencia de otros modelos, no puede exigir responsabilidades penales o civiles a los titulares de los órganos estatales⁶.

En relación con esta cuestión, los recurrentes de la reforma de la LOTC sostienen que la reforma modifica el modelo de jurisdicción constitucional, excediéndose en la atribución de competencias al Tribunal, al que configura como una instancia penal y sancionadora, implicando una pseudoaplicación del art. 155 CE. Se trata, además, de una ley *ad casum*, concebida como paso intermedio para proceder, posteriormente, a la aplicación de la coerción estatal del art. 155, resultando que los demás órganos constitucionales quedan subordinados al Tribunal, el cual les puede llegar a sustituir en el ejercicio de sus competencias, siendo, por tanto, contrario al principio de la división de poderes.

La posición mayoritaria del Tribunal señala, sin embargo, que la Constitución diseña un modelo abierto, y no petrificado, de jurisdicción constitucional, correspondiendo al legislador un amplio margen de configuración, pues la regulación de los órganos constitucionales no es exhaustiva, y el legislador, al ejecutar la Constitución, crea derecho, «disponiendo de una zona inmune al control de constitucionalidad». Prueba de ello es que el legislador ha ido configurando el modelo de justicia constitucional con la aportación de nuevas características que han respetado las previsiones constitucionales existentes (designación de los miembros del Tribunal y su estatuto jurídico, posición de su Presidente, la creación de nuevos procesos constitucionales, los sujetos legitimados,... y ahora la problemática inherente a la ejecución de sentencias). Y dentro de este modelo abierto se encuentra la potestad de ejecutar sus propias resoluciones, pues «quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus resoluciones» (STC 185/216), ya que de lo contrario no se podría garantizar la supre-

⁶ Esta competencia sí que la tienen los Tribunales constitucionales alemán (art. 61), austriaco (art. 142) e italiano (art. 134). Y también disponía de esta competencia el Tribunal de Garantías Constitucionales de nuestra Segunda República (arts. 22 y 76 a 100 de la Ley de 14 de junio de 1933).

macía de la Constitución, correspondiendo al legislador completar los principios generales en materia de ejecución de sentencias.

Por su parte, la doctrina minoritaria sostiene que no hay una previsión constitucional sobre la ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional, cuestionándose que sea una «atribución inherente al elenco de competencias del Tribunal», y que estamos «ante una lamentable abdicación del ejercicio de la jurisdicción constitucional» (Asua).

El problema no es, a nuestro juicio, un debate teórico sobre la necesidad de que los Tribunales Constitucionales puedan ejecutar sus propias resoluciones, lo cual evidentemente no puede ser negado. La raíz de la cuestión radica más bien en la naturaleza de esta potestad de ejecución y, especialmente, en la naturaleza de las medidas de ejecución puestas a disposición del Tribunal. Cuando éstas, como sucede con alguna de las contenidas en la reforma (suspensión de funciones, ejecución sustitutoria, etc.) alteran la naturaleza de la potestad de ejecución, alterando a su vez la posición del Tribunal en la fase declarativa y en la fase de ejecución, es cuando se puede producir una mutación del modelo de justicia constitucional, pues el legislador orgánico puede desarrollar las previsiones constitucionales, pero no alterar los principios constitucionales inherentes al mismo.

Y es que cuando resulta posible colegir que la reforma del 2015 casa mal técnicamente con el principio de rogación que específicamente caracteriza la fase declarativa de las competencias del Tribunal, resulta modificada la naturaleza de nuestro modelo de justicia constitucional. Es decir, hacer que el Tribunal vele por la ejecución de sus sentencias, convertirle, en suma, en el dueño de la ejecución, altera el modelo de justicia constitucional, pues en la fase declarativa el Tribunal siempre actúa a instancia de parte, y nunca de oficio. Ello no supone una negación de la competencia de ejecución de los propios Tribunales Constitucionales, pero esta no puede ejercerse de cualquier manera, especialmente cuando muta el equilibrio entre los poderes y órganos constitucionales, invadiendo la competencia de estos últimos y viéndose afectado, en suma, el principio de división de poderes.

B) El significado del control de constitucionalidad

Como es sabido, el control de constitucionalidad es un juicio de contraste entre dos normas, al que subsigue una consecuencia jurídica: la declaración o no de inconstitucionalidad de una de ellas. El mismo está concebido como una defensa objetiva de la Constitución, en el cual el Tribunal realiza un control abstracto de las normas impugnadas, y al que subyace un conflicto político indudable que afecta a las relaciones entre mayoría y minorías parlamentarias.

Pero la ampliación de competencias del Tribunal, realizada reiteradamente a través de la LOTC, también está sujeta a límites, pues no puede invadir los ámbitos competenciales de otros órganos constitucionales o desvirtuar las competencias que este tiene constitucionalmente atribuidas. Ello plantea el problema de alguna competencia como

puede ser la impugnación de las normas forales vascas, ya que puede invadir las competencias de los órganos judiciales al tratarse de normas reglamentarias⁷; o la llamada objetivación del amparo, especialmente por lo que a la inversión de la carga de la prueba se refiere.

El dictamen del Consejo de Garantías catalán aborda esta cuestión recordando la jurisprudencia constitucional existente (STC 49/2008), que señala el sometimiento de la LOTC al control de constitucionalidad, debiendo el Tribunal actuar con cautela para evitar situarse «en una posición de dominio respecto de su normativa reguladora». En cuanto al significado del control de constitucionalidad y la posición del legislador orgánico de la LOTC, los recurrentes y los votos particulares critican la especial deferencia del Tribunal con este legislador que llega al extremo de desnaturar el propio control de constitucionalidad.

Frente a ello, la doctrina mayoritaria sostiene que la libertad del legislador orgánico deriva del principio democrático y de las reservas de ley, tal y como había señalado en la sentencia 191/2016, de 15 de noviembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial operada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio⁸, ocupando un papel destacado la presunción de constitucionalidad sobre la actuación del mismo, pues el legislador no es un mero ejecutor de la Constitución. Ahora bien, esta libertad no es absoluta, pues se encuentra sujeta al principio de supremacía constitucional y «a la interpretación sistemática de todo el texto constitucional», concluyendo que el control sobre la LOTC «debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional».

La doctrina minoritaria sostiene que la libertad del legislador orgánico, la cual también tiene límites, no puede convertirse en criterio absolutamente determinante de la resolución del Tribunal. La ausencia de límites concretos a la acción de este legislador hace decir a la Magistrada Asua que estamos en presencia de una «especie de macro-criterio hermenéutico, pues se corre el riesgo de confundir el juicio de constitucionalidad con su resultado», indicando que el legislador debe «respetar el modelo de justicia constitucional y los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo», ya que no hay un modelo abierto y la ampliación competencial esta sujeta a límites, cuestión esta que no precisa la doctrina mayoritaria. Y ello, porque nuestro modelo de justicia constitucional es diferente de otros, pues no se prevé el enjuiciamiento penal de determinados órganos constitucionales, la prohibición de partidos políticos, la privación de derechos fundamentales a quienes abusen de ellos en sus actividades contra el orden constitucional, ni cabe una acción popular de inconstitucionalidad, etc.. Además señala que el legislador de la LOTC no está sujeto a una menor intensidad, sino que el control debe ser más intenso, debiendo evitarse las sentencias interpretativas

⁷ Cfr. A este respecto, E. ÁLVAREZ CONDE y A. LOPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO (coord.), *El privilegio jurisdiccional de las normas forales fiscales vascas*, Madrid, 2010.

⁸ Un comentario a dicha sentencia puede verse en M.L. MARTINEZ ALARCON «El Tribunal Constitucional avala la constitucionalidad de la reforma del Consejo General del Poder Judicial del año 2013. La sentencia 191/2016, de 15 de noviembre», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 24, 2017.

pues su destinatario es el intérprete supremo, el autor de la interpretación. Con ello, señala la autora del voto particular se «desfigura también el sentido abstracto del control de constitucionalidad», no enjuiciando la norma recurrida y difiriendo a los actos de aplicación de la misma su posible constitucionalidad o no, suavizando o limando los efectos de su hipotética aplicación, y no realizando una auténtica sentencia interpretativa sino «una interpretación conforme disimulada» que no se lleva al fallo. Por otro lado, se afirma que se utiliza una especie «de falacia argumental», pues se lleva a cabo una interpretación en la cual lo que «hace es blindar absolutamente estas potestades con el efecto pragmático de que nunca más puedan volver a ser objeto de un control abstracto» (Xiol), pues no siempre se responde a las alegaciones de los recurrentes y se difieren las cuestiones al posible incidente de ejecución, que no es una vía argumental adecuada, pues el legislador de la LOTC no está sujeto a una menor intensidad en el control de constitucionalidad, no pudiendo existir «parámetros debilitados», ya que en caso contrario dicho legislador sería juez y parte, produciéndose un debilitamiento del control de constitucionalidad sobre la LOTC. En suma, estamos en presencia de una sentencia preventiva pues difiere su constitucionalidad a los actos de aplicación de la norma», en la cual el Tribunal ha abdicado de sus competencias ante «implícitas urgencias de Estado (...) acrecentando enormemente su poder de acción frente al resto de poderes constituidos» (Asua). Estamos, en suma, ante una «sentencia autista» (Valdés), que lleva a cabo una «extensa e intensa ampliación de sus potestades», debiendo haber acudido a otros cánones de constitucionalidad como la separación de poderes, la inviolabilidad y autonomía parlamentarias, la autonomía de las Comunidades Autónomas, la propia posición del Tribunal, etc.

Resulta difícil no estar de acuerdo, en esencia, con las opiniones vertidas en los votos particulares a la sentencia. Y es que la postura de la doctrina mayoritaria nos podría conducir, a la postre, a apreciar la existencia de una diferente naturaleza del legislador que desarrolla la constitución. En efecto, por un lado tendríamos que admitir, una diferencia entre el legislador ordinario y el legislador orgánico, y dentro de este podríamos atribuir una diferente naturaleza al legislador de los derechos fundamentales, al legislador del régimen electoral, al que aprueba los Estatutos de Autonomía, al de la LOTC..., configurando unas diferenciaciones que no están presentes en nuestro texto constitucional y que pueden suponer una alteración de la posición constitucional de nuestro Parlamento. Y es que si seguimos por este camino podemos llegar a concluir que las leyes son de diferente naturaleza según sea la mayoría parlamentaria que la ha aprobado (simple, absoluta, por unanimidad...).

C) La ejecución como contenido propio de la función jurisdiccional

Una vez admitido que la ejecución forma parte del contenido propio de la justicia constitucional, es necesario analizar la naturaleza de la misma en los diferentes procesos constitucionales. No debemos olvidar que nuestra jurisprudencia constitucional, desde sus primeras sentencias (SSTC 32/1982 y 67/1984), ha entendido que el

derecho a la ejecución de las sentencias forma parte sustancial del derecho a la tutela judicial efectiva, pues «lo contrario será convertir las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan a favor de alguna de las partes, en meras declaraciones de intenciones».

Como es sabido, las sentencias recaídas en los procesos de control de la constitucionalidad de las normas tienen efectos declarativos, lo cual supone que la declaración de inconstitucionalidad de aquellas agota sus efectos sin ninguna necesidad de posteriores actuaciones, estando obligados a actuar todos los poderes públicos en consecuencia sin requerirse más pronunciamientos por parte del Tribunal. Así lo declaró el ATC 309/1987, señalando que dichas resoluciones «no tienen ejecución por la justicia constitucional», pues tienen efectos generales y vinculantes para todos los poderes públicos. Ahora bien, continúa dicho auto señalando que, aunque la LOTC contemple esta regulación en las disposiciones comunes sobre procedimiento, el mismo «debe interpretarse en función de las peculiaridades de los diversos procedimientos posibles ante este Tribunal», excluyendo expresamente su aplicación a las cuestiones de inconstitucionalidad.

La naturaleza declarativa de este tipo de sentencias no puede asemejarse a la misma naturaleza predicada de otras decisiones judiciales, como sucede por ejemplo con las sentencias del TEDH, las cuales, pese a tener este carácter, pueden imponer indemnizaciones. La diferencia está, pues, en función de la naturaleza del control: objetivo o abstracto, o subjetivo o concreto.

Esta ausencia de actividad de ejecución por parte del Tribunal Constitucional en estos procesos de inconstitucionalidad plantea el problema de si las medidas de ejecución adoptadas en la reforma de la LOTC son de aplicación general o están excluidos los procesos de control de constitucionalidad de las normas. Si se admite la primera hipótesis, que parece ser la subyacente a la reforma de la LOTC, pues las medidas de ejecución previstas no se circunscriben a concretos procesos constitucionales, a nuestro juicio se alteraría la naturaleza del control de constitucionalidad, el cual recae sobre todo tipo de normas con fuerza o rango de ley, y no solo sobre las leyes en sentido formal, afectando pues a los reglamentos parlamentarios y a las resoluciones de sus Presidentes en aplicación de los mismos.

Lo anterior plantea además el problema de si la distinta posición de los órganos judiciales y de la jurisdicción constitucional afecta o no al tema de la ejecución de sentencias, en el sentido de si debe ser igual o diferente a la de la jurisdicción ordinaria. Y es que, frente a la potestad de hacer juzgar y ejecutar lo juzgado del art. 117 CE, el art. 164.1 CE dice que las mismas se publicarán en el *BOE*, tienen fuerza de cosa juzgada y efectos *erga omnes* de todas aquellas que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho. Ello quiere decir que todos los poderes públicos están obligados a su cumplimiento, cualquiera que haya sido el procedimiento en que haya sido dictada, concluyendo el propio Tribunal (STC 25/2015) que la eficacia de las mismas, «no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron objeto del proceso, sino que se extiende de algún modo hacia el futuro, por lo menos para privar

de eficacia a los actos obstativos del derecho constitucional preservado». Estos efectos y esta eficacia pro futuro de las sentencias de la jurisdicción constitucional debe afectar a la naturaleza de su potestad de ejecución, cuya existencia es inherente a su función jurisdiccional⁹, pero que difícilmente se puede identificar con la potestad de hacer ejecutar lo juzgado que se atribuye por el art. 117 CE a la jurisdicción ordinaria.

En principio, hemos de señalar que la potestad de ejecución de la jurisdicción ordinaria se refiere a todo tipo de procesos que se sustancien ante la misma. En cambio, en el supuesto de la jurisdicción constitucional, su potestad de ejecución está en función de los procesos constitucionales que se someten a su conocimiento. En unos, ésta prácticamente no existe, tal y como sucede en las dictadas en el control de constitucionalidad, pues están tienen efectos declarativos, no necesitando ningún acto posterior de ejecución por parte del tribunal. En otros, como sucede en los conflictos de competencia en los que la decisión determina quien es el titular de la competencia controvertida, puede asimilarse a la de la jurisdicción contencioso-administrativa, especialmente cuando los destinatarios son los poderes públicos, pudiendo requerir la existencia de actos de ejecución en el supuesto de que se acuerde «lo que fuese procedente respecto de las situaciones de hecho o de Derecho creadas al amparo» (art. 66 LOTC) de la resolución, o, en el caso de los conflictos negativos, cuando la Administración condenada se niega a ejecutar la sentencia que declaró competente a otra administración. Y, finalmente, como sucede en el recurso de amparo, la actividad ejecutoria se encuentra más próxima a la de otras jurisdicciones ordinarias, especialmente cuando hay que proceder a la integración del solicitante en el derecho que ha sido vulnerado, aunque la LOTC (ni tampoco el propio Tribunal a lo largo de todos estos años), ni originariamente ni ahora con la reforma del 2015, contempla la posibilidad de indemnización, reiteradamente reclamada desde numerosos sectores doctrinales.

Por su parte, la Comisión de Venecia parte del principio de que las sentencias de los Tribunales Constitucionales tienen un efecto vinculante, debiendo ser respetadas por todos los ciudadanos y poderes públicos, pues son un corolario de la supremacía de la Constitución. Cuando ello no se acepta, se está violando la Constitución, la separación de poderes y la cooperación entre los órganos estatales.

En Alemania, donde existen Tribunales Constitucionales de los Länders, y tras establecer el principio de que las decisiones son vinculantes para todos los órganos del Estado y de los Länders, tribunales y autoridades administrativas, pues tienen fuerza de ley, el art. 35 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal señala que este «puede determinar en su sentencia quien la tiene que ejecutar. Puede también regular en concreto la forma y manera de ejecución». En Austria, el art. 146 de su Constitución se atribuye la ejecución a la jurisdicción ordinaria en los procedimientos patrimoniales contra el Bund, los Länders y otros entes territoriales, correspondien-

⁹ Así lo entiende el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña al señalar que «la jurisdicción constitucional no se agota en la función deliberativa y de enjuiciamiento a través de la que se ejerce el papel de interprete supremo de la Constitución, sino que también incorpora una vertiente ejecutiva con el objeto de hacer efectivos los pronunciamientos que contienen sus resoluciones».

do con carácter general al Presidente Federal, el cual puede dar instrucciones a la Federación y los Länders para hacerla efectiva. En Italia no se prevé una potestad específica de ejecución por parte del Tribunal, y la misma se hace depender de la cooperación con los diferentes poderes públicos¹⁰. Es decir, aunque existen diferentes modelos, parece que el Derecho Comparado se inclina por el principio de que la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional no debe ser ejercido por el mismo, sino por otros órganos, aunque tengan naturaleza política, existiendo una importante diversidad en cuanto a las medidas de ejecución se refiere, y pudiendo incluso no encontrarse reguladas.

En el modelo español, pese al silencio de nuestra Carta Magna, ya la redacción originaria de la LOTC contemplaba determinadas previsiones normativas en materia de ejecución: obligación de cumplimiento por los poderes públicos, posibilidad de solicitar el auxilio judicial, la imposición de multas coercitivas y la atribución *ex art. 92* al Tribunal de un auténtico poder de ejecución, atribuyéndole la competencia de decidir «quien ha de ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de ejecución». Este poder de ejecución del Tribunal fue reforzado y ampliado por la Ley Orgánica 6/2007, realizada a tenor de determinados acontecimientos políticos, con la atribución de la competencia para anular, a través del incidente de ejecución, todas las resoluciones que la incumplieran, con la finalidad de preservar la posición constitucional del Tribunal «protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior» (ATC 107/2009).

Asimismo, desde su redacción originaria, la LOTC estableció el principio, lógico dado nuestro sistema de justicia constitucional, de que contra las decisiones del Tribunal no cabe recurso alguno, salvo el de aclaración en el caso de las sentencias, y el de súplica, en el supuesto de las providencias y autos, que no tendrá efectos suspensivos (art. 93), así como la imposición de las costas derivadas de la tramitación del proceso, siempre que se hayan mantenido posiciones infundadas o se apreciare temeridad o mala fe (art. 95.2). Finalmente, la reforma de la LOTC efectuada por la LO 6/2007 reguló de nuevo la posibilidad de imponer multas entre 600 y 3.000 euros (anteriormente era entre 5000 y 100.000 pesetas) para quien formulase recursos de inconstitucionalidad o amparos con temeridad o abuso de derecho. Las mismas multas podrían imponerse a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumpliese los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados, y reiterar estas multas hasta el total cumplimiento de los interesados, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiere lugar (art. 95.3 y 4). La cuantía de las multas, se señala, puede ser revisada por ley ordinaria.

¹⁰ Asimismo, podrían citarse el art. 171 de la Constitución de Serbia, el art. 107 de la Constitución de Lituanía, el art. 150 de la Constitución de Ucrania, art. 52 de la Constitución de Montenegro, el art. 81 de la Ley del Tribunal Constitucional de Albania, el art. 31 de la de Croacia, el art. 39 de la de Hungría, o el art. 55 de la Ley de Liechtenstein donde se establece la obligatoriedad de las sentencias de los respectivos Tribunales Constitucionales, estableciendo qué autoridades han de proceder a la ejecución de las mismas, incluyendo en algunos casos al propio Gobierno del Estado.

Los supuestos que dieron lugar a estas reformas son bien conocidos por todos. Por un lado el conflicto entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo, cuyo ejemplo también lo es la modificación del art. 4 LOTC por la LO 6/2007, donde se impide que las resoluciones del Tribunal puedan ser enjuiciadas por ningún órgano jurisdiccional del Estado, ni promoverse ninguna cuestión de jurisdicción o competencial al Tribunal, el cual delimita su propio ámbito de jurisdicción, adoptando cuantas medidas sean necesarias para preservarla, incluyendo la declaración de nulidad de los actos que la menoscaben, y pudiendo apreciar de oficio o a instancia de parte su competencia o incompetencia. Y por otro, la falta de ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en el supuesto de ilegalización de Batasuna por parte del Parlamento Vasco, y que terminó con la condena penal de su propio Presidente.

Finalmente, por lo que se refiere al tema de la ejecución de las sentencias, la reforma implica cambios cualitativos importantes, que afectan tanto a contenidos concretos como a la posición de la jurisdicción constitucional en esta materia.

En relación con esto último se trata de analizar si los órganos de justicia constitucional se encuentran o no en la misma posición que los órganos judiciales ordinarios. Pensemos, a este respecto, que la función jurisdiccional consiste (art. 117 CE) en «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado», dando a entender que son dos funciones de naturaleza diferente y que la segunda es encomendada por los órganos judiciales a la administración, mejor capacitada para llevar a cabo esta función, aunque ella misma resulte implicada en el proceso correspondiente. Y resulta comúnmente pacífico que el Tribunal Constitucional, aunque no forma parte del poder judicial, ejerce una función jurisdiccional, aunque parte de la misma, en los supuestos del control de constitucionalidad y de los conflictos de competencia, resuelve auténticos conflictos políticos. Como ha señalado la STC 133/1995, la Constitución establece un sistema binario de jurisdicciones diferenciadas «la del Poder Judicial que de forma exclusiva y excluyente tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos y es, por tanto, la común u ordinaria; y la del Tribunal Constitucional, cuyo ámbito de actuación o jurisdicción se limita a las garantías constitucionales a través de los procesos que se expresan en el art. 161 CE». En consecuencia con ello, y como ya hemos señalado, el Tribunal Constitucional ejerce una competencia exclusiva y excluyente en relación con el control de constitucionalidad, una competencia subsidiaria respecto a la jurisdicción ordinaria en lo referente a la tutela de los derechos fundamentales y otra concurrente con la jurisdicción contencioso-administrativa en los conflictos de competencia. Si ello es así, lo que no resulta tan evidente, y de dudosa constitucionalidad, es que se puedan atribuir a la jurisdicción constitucional potestades que son propias de la jurisdicción ordinaria, pues ello podría llegar a suponer una invasión de competencias constitucionalmente ilícita y una evidente alteración del equilibrio entre poderes, ya que la potestad de ejecución de la jurisdicción constitucional no es igual que la que corresponde a la jurisdicción ordinaria.

Otra cuestión es si la función de ejecución resulta inherente a la naturaleza de la justicia constitucional en los mismos términos que lo es a la jurisdicción ordinaria. En principio, y aunque sea posible sostener una respuesta afirmativa, lo cierto es que no hay previsión constitucional en esta materia para la jurisdicción constitucional, con la excepción de lo dispuesto en el art. 164 CE, donde se establece el principio del valor de cosas juzgada y vinculación a todos los poderes públicos, y sí la hay para la jurisdicción ordinaria, situación esta de la cual se pueden deducir consecuencias jurídicas concretas, a las que anteriormente nos hemos referido¹¹. Ello es consecuencia del efecto meramente declarativo que se ha atribuido generalmente a las resoluciones del Tribunal Constitucional, carácter que es suficiente para dar cumplimiento a las mismas sin necesidad de una ejecución expresa (es lo que se ha llamado el «concepto durmiente¹²» de las resoluciones del Tribunal), salvo que se sustancien ante el Tribunal los incidentes de ejecución, que han sido escasos, o que del incumplimiento de una declaración de inconstitucionalidad pueda deducirse la comisión del ilícito penal correspon-

¹¹ Cfr., a este respecto, J. SALAS y V. PALOMINO, «La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)», *Documentación Administrativa*, núm. 209, 1987; M ALMEIDA CERREDA, «El nuevo sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal constitucional español», *Istituzioni dei Federalismi*, núm. 371, págs. 163 y ss. Por otro lado, esta situación ha provocado diversas resoluciones del TEDH (STEDH de 19 de febrero del 2013, caso *García Mateos vs. España*) en la cual se puso de manifiesto la insuficiencia de la normativa española en la reparación de derechos fundamentales, cuestión esta que no ha sido abordada por la reforma de la LOTC en el 2015. Cfr., asimismo, la STEDH 17 de junio 2003 caso *Ruijanu vs. Rumania*, 28 septiembre 1995, caso *Scollo vs. Italia*, etc.), donde se entiende que la negativa de las autoridades administrativas a cumplir un mandato judicial viola el art. 6.1. CEDH y el art. 1 del Protocolo 1. Cfr. asimismo, J.J. GONZALEZ RIVAS (Dir), *Comentarios a la LOTC*, Madrid, 2001; V. GIMENO SENDRA, «Eficacia de las sentencias constitucionales», *La Ley*, núm. 7547, de 14 de enero del 2011; M. CLAVERO AREVALO, «La inejecución de sentencias contencioso-administrativas y del Tribunal Constitucional», en F. LOPEZ MENUDO (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, 2011; J.L. REQUEJO PAGES (Coord), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2001; AA.VV., *I Col-loqui de Justicia Constitucional del Principat d'Andorra*, Andorra La Vella, 2007.

Por lo que se refiere a las potestades de ejecución tras la reforma del 2015, cfr. I. VILLAVERDE MENENDEZ, «Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del tribunal Constitucional y su reciente reforma», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, págs. 643 y ss.; J. RIDAO MARTIN, «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de la coerción estatal del artículo 155 de la Constitución», *RVAP*, núm. 106, 2016, págs. 151 y ss.; A. TORRES GUTIERREZ, «Estudio de las recientes reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en España: la LO 15/2015, de 16 de octubre», *Civitas Europa*, núm. 35, 2015, págs. 289 y ss.; R. MORENO GARCIA, «La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional», *Gabilex, Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, núm. 8, 2016, págs. 10 y ss.; M. ALMEDA CERREDA, «La reforma del sistema de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Una aproximación a las novedades introducidas por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre», *Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 70, 2017, págs. 66 y ss.; I. DÍEZ-PICAZO, «Breves reflexiones sobre la ejecución y compulsión al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional», *Revista de Jurisprudencia*, 1 de septiembre de 2017; E. STRADELLA, «Il problema dell'esecuzione delle decisioni costituzionali e il caso spagnolo», *Federalismi*, n.º 3, 2018.

¹² Expresión debida a I. VILLAVERDE MENENDEZ, «Cumplir o ejecutar....» cit.

diente en cuyo caso la competencia correspondería a los tribunales ordinarios y no al Tribunal Constitucional, que no es una instancia penal.

No obstante lo anterior, y partiendo del principio de que la ejecución es una competencia inherente a la jurisdicción constitucional, pues, de lo contrario, ésta perdería su carácter de tal, dicha competencia no es general, como sucede en el caso de la jurisdicción ordinaria, sino que está en función de los diferentes procesos constitucionales sobre los cuales es competente. Es decir, la cuestión se traduce en dilucidar cuáles son las medidas de ejecución inherentes a los diferentes procesos constitucionales, pudiendo cuestionarse, por ser contrario a la naturaleza del propio control de constitucionalidad, que las medidas previstas en la reforma del 2015 sean aplicables, al menos algunas de ellas, a todo tipo de procesos residenciados en la competencia del Tribunal Constitucional, o, incluso que sea conveniente residenciarlas en el mismo, pues pueden llegar a convertir a este en un Tribunal penal.

La necesidad de colaboración que exige la jurisdicción ordinaria, y que se manifiesta en la expresión «hacer ejecutar» del art. 117 CE, también es aplicable al caso de la jurisdicción constitucional, aunque no exista una declaración constitucional semejante ni la misma disponga de los mismos medios que aquella, razón por la cual puede recabar el auxilio de los órganos judiciales. Pero aunque ello sea así, la ejecución de sus decisiones por parte de la jurisdicción constitucional, que nadie discute como planteamiento teórico concreto, nunca puede implicar, si no hay por medio una reforma constitucional expresa, un cambio de modelo de jurisdicción constitucional, atribuyendo al tribunal competencias penales y sancionadoras que si son competencia de otros órganos de justicia constitucional porque así lo establecen sus propias Constituciones. Es decir, la cláusula de desconstitucionalización competencial del art. 165 CE no es absoluta, sino que también tiene sus propios límites, pues esta no puede alterar los postulados básicos del modelo de justicia constitucional mediante la atribución de competencias que alteren el modelo¹³.

Ahora bien, el titular de la potestad de ejecución nunca es la Administración, en el caso de la jurisdicción ordinaria, ni de esta ni de los órganos judiciales cuyo auxilio se solicita, en el caso de la jurisdicción constitucional. Cumplen la sentencia, no la ejecutan, teniendo la consideración de entes colaboradores, pero no ejerce una competencia propia en materia de ejecución sino que es obligada por el juez, el cual puede decidir a través del incidente de ejecución. Toda la actividad administrativa de ejecución está sometida al juez. Únicamente hay un solo poder de ejecución, pues la existen-

¹³ Sobre la ejecución de sentencias en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, cfr. además de los diferentes manuales, J. GARBERI, *El proceso de ejecución forzosa en la Ley de Enjuiciamiento Civil (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, Madrid, 2016; I. MARTÍN DELGADO, *Función jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo contencioso-administrativo*, Barcelona 2005; J.M. BANDRES, «La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas y el Tribunal Constitucional», *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, 1993. Asimismo, cfr. V. GIMENO SENDRA, «Eficacia de las sentencias constitucionales», *La Ley*, núm. 7547, Madrid, 2011; I. MARTÍN DELGADO, *La ejecución subrogatoria de las sentencias contencioso-administrativas*, Madrid, 2006.

cia de pluralidad de poderes propiciaría una falta de eficacia. Por eso el poder lo tiene el juez, ya que «la actividad de ejecución de una sentencia judicial llevada a cabo por la Administración debe entenderse sujeta al derecho administrativo únicamente en los aspectos formales y en la medida en que sus principios sean compatibles con los derivados de las exigencias propias del proceso»¹⁴.

Aplicado a la jurisdicción constitucional, resulta que el Tribunal, tras la reforma de la LOTC del 2015, es el «dueño de la ejecución», expresión acuñada por la doctrina alemana. Una cosa es que resulte imprescindible distinguir el hecho de que la ejecución forme parte de la esencia de la jurisdicción constitucional, lo cual no parece admitir grandes discusiones teóricas, pues hay que proteger la observancia y efectividad de las sentencias y resoluciones del Tribunal, y otra muy diferente es que las medidas previstas por el ordenamiento jurídico excedan de la posición propia del Tribunal pues pueden llegar a producir una invasión competencial de otros órganos constitucionales o de otros poderes del Estado. Por ello, resulta difícil trasladar a nuestro modelo de justicia constitucional las consideraciones vertidas por la doctrina alemana en torno al «dueño de la ejecución», expresión esta que nunca debería predicarse de nuestro Tribunal Constitucional, pues ello supondría alterar su propia posición constitucional, la cual debe mantener una perfecta correspondencia en relación con la fase declarativa y ejecutiva de sus decisiones. En definitiva, el Tribunal Constitucional nunca puede actuar de oficio y, por lo tanto, no debe velar por sí mismo, por la ejecución de sus resoluciones.

Con anterioridad a la reforma de la LOTC en el 2015, todos los poderes públicos estaban obligados al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal (arts. 87 y 92), consecuencia directa de que este ejerce funciones jurisdiccionales¹⁵. Pero el problema no radica en ello, sino en deslindar la naturaleza de las medidas de ejecución puestas a disposición del Tribunal.

La ejecución de las resoluciones judiciales no es sino una manifestación del monopolio legítimo de la *vis física* que caracteriza al Estado, de su *ius puniendi*. Y en el caso del Tribunal Constitucional, su finalidad es asegurar la supremacía de la Constitución como norma jurídica suprema y la vinculación de todos a la misma. Pero el Tribunal debe autorrestringirse en el ejercicio de sus competencias de ejecución con la finalidad de no invadir el ámbito competencial de otros poderes públicos¹⁶, ni configurarse a

¹⁴ Así lo entienden P. SALA SÁNCHEZ, J.A. XIOL RÍOS y R. FERNANDEZ MONTALVO, *Práctica procesal contencioso administrativa*, T. VII, Barcelona, 1999.

¹⁵ Así lo entendieron J. SALAS y J. PALOMINO, *cit*, señalando que como la jurisdicción constitucional es una verdadera jurisdicción, la misma comprende «la potestad ejecutiva, con todo el haz de facultades inherentes a la misma» (pág. 91). Por su parte, M. CLAVERO AREVALO, «La ejecución de sentencias contencioso-administrativas y del Tribunal Constitucional», en *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid 2011, entiende que la normativa anterior al 2015 se preocupa más de analizar las funciones declarativas del tribunal que no la ejecución de sus resoluciones.

¹⁶ Así lo entiende I. VILLAVERDE, «Cumplir o ejecutar....», *cit*, pág. 680, quien establece una diferente naturaleza de las medidas de ejecución del art. 90.1 y 90.4 LOTC, señalando que las primeras

sí mismo como un órgano que, por su condición de intérprete supremo de la Constitución, se convierta, a la postre en intérprete único, sobresaliendo de forma notoria sobre los demás órganos constitucionales.

Al respecto, la doctrina mayoritaria del Tribunal tras rechazar los argumentos de las partes, calificando algunos de ellos de argumentos genéricos y escasamente fundamentados, entiende que su función es el control abstracto de constitucionalidad de la norma impugnada, y no controles políticos ni de oportunidad o calidad técnica de la misma. Y también entiende que no debe analizar el «alcance de una hipotética actividad de ejecución del Tribunal en relación con los posibles pronunciamientos que pudieran recaer en los diferentes procesos constitucionales». A continuación señala que aunque la CE no contiene previsión alguna en materia de ejecución de sus resoluciones, ello «no supone un desapoderamiento al Tribunal Constitucional de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones», siendo esta una función inherente al ejercicio de cualquier jurisdicción, incluida la jurisdicción constitucional. Ahora bien, ello no impide, para ejercer esta función de ejecución, que el Tribunal, «por razones de efectividad o, incluso, de oportunidad», pueda reclamar el auxilio de otros órganos públicos.

Por su parte, la doctrina minoritaria entiende que el Tribunal no se pronuncia sobre todos los argumentos de la partes, evitando entrar en el fondo del asunto, lo cual supone una «abdicación en el ejercicio de la función jurisdiccional» (Asua), concluyendo que «la ejecución de las sentencias constitucionales no es en absoluto una atribución inherente al elenco de competencias del Tribunal Constitucional» (Asua).

III. LAS NUEVAS MEDIDAS DE EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL

La ejecución de las decisiones de los Tribunal parece ser un problema no bien resuelto. El primer intento de sistematización del mismo se debió a la LEC, aunque no parece extrapolable a todos los ordenes jurisdiccionales y menos cuando se trata de parcelas caracterizadas por el principio de la oficialidad.

En páginas anteriores hemos puesto de relieve que las competencias de ejecución son inherentes al ejercicio de la función jurisdiccional. Pero la naturaleza de la misma es diferente en el caso de la jurisdicción ordinaria y en el supuesto de la jurisdicción constitucional. Si ello es así, el problema consiste ahora en determinar si las nuevas

son medidas para cumplir lo resuelto, mientras que las segundas lo son para compelir a que se cumpla, conteniendo en este caso una lista de medidas de ejecución cerrada. Finalmente, sostiene que la reforma es constitucional y únicamente presenta algunas dudas en relación con la remoción temporal del cargo público, por ser contrario al art. 23, especialmente si afecta a órganos constitucionales, pues invade la reserva del art. 81 CE, y de órganos autonómicos, pues se invaden competencias estatutarias por parte de una ley estatal.

medidas de ejecución introducidas por la reforma de la LOTC en el 2015, son, por una lado, aplicables a todos los procesos constitucionales y, por otro, si alteran la naturaleza de nuestro sistema de justicia constitucional, provocando, al propio tiempo, una invasión competencial de determinados órganos constitucionales y estatutarios. Las respuestas están en función de cada una de las medidas de ejecución previstas, pudiendo afirmarse que, al menos algunas de ellas, pueden tener esta consideración.

La reforma se ha justificado por tener como finalidad garantizar el Estado de Derecho y la aplicación de la Constitución, como norma suprema que es, señalándose en el Preámbulo de la misma que se trata de incorporar «instrumentos de ejecución que dotan al Tribunal de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», añadiendo posteriormente, «dada 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 la efectividad sea real». Resulta increíble, al respecto, que la propia norma reconozca la razón política de su existencia y, sobretodo, que cuestione que la redacción anterior a la reforma fuese insuficiente para garantizar el cumplimiento efectivo de las resoluciones del Tribunal

Por su parte, en el ámbito del Derecho comparado existen multiplicidad de modelos. Así, la facultad de ejecución se reconoce en Alemania (donde no existe, a diferencia del caso español, un procedimiento específico de ejecución de sus resoluciones), y en Austria, donde también se produjo el debate de si ello atentaba o no contra el principio de separación de poderes, pero no en Italia¹⁷. Las soluciones ofrecidas por la reforma de la LOTC van más allá de las previsiones establecidas en otros ordenamientos jurídicos, alterando la posición constitucional del mismo, el cual incluso puede modificar las ejecuciones realizadas por otros órganos, incluidos los judiciales¹⁸.

En relación con el contenido concreto de la reforma realizada es posible referirse a las siguientes cuestiones.

¹⁷ En Alemania, el art. 35 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, de 12 de marzo de 1951, dispone que «El tribunal Constitucional Federal puede determinar en su decisión el órgano responsable de la ejecución; también puede establecer en el caso concreto la forma de ejecución» (cfr., asimismo, los arts. 32, 39, 46 y 79). Sobre esta cuestión, cfr. X. ARZOZ SANTISTEBAN, «Los poderes ejecutivos del Bundesverfassungsgericht», 2015, recogido en <http://cija-uam-org/los-poderes-ejecutivos-del-bundesverfassungsgericht>.

¹⁸ Así lo señala la STC 302/2005, cuando establece que «En algunas ocasiones el cumplimiento por el órgano judicial de una sentencia de este Tribunal puede requerir una interpretación del alcance de la misma, a fin de dar un cabal cumplimiento a lo resuelto en ella y adoptar, en consecuencia, las medidas pertinentes para hacer efectivo el derecho fundamental reconocido frente a la violación de la que fue objeto. Pero semejante consideración y aplicación por el órgano judicial no puede llevar, sin embargo, como es claro, ni a contrariar lo establecido en ella ni a dictar resoluciones que menoscaben la eficacia de la situación jurídica subjetiva allí declarada». Es decir, no puede existir un pronunciamiento diferente al establecido en la decisión del tribunal ni menoscabar la eficacia jurídica o material de lo resuelto (ATC 90/2008). Por otro lado, cfr. J.M. MARÍN CORREA, «Constitución y ejecución. Títulos ejecutivos en general y títulos ejecutivos distintos a los de creación judicial», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 8, 1998, pp. 415 y ss.

A) *La naturaleza de las sentencias*

Las sentencias del Tribunal, a los efectos de prestar el auxilio judicial solicitado, tendrán la consideración de títulos ejecutivos (art. 87.2), obligándose a todos los operadores jurídicos (tribunales y administración) a prestar con carácter urgente el auxilio solicitado. Esta naturaleza de las resoluciones, que no aparecía en la redacción originaria, no parece muy acertada, pues las asimila a determinados documentos mercantiles. Además, parece dar a entender que antes de la reforma de la LOTC del 2015, las sentencias no tenían esta naturaleza, no eran título ejecutivo, sino meramente declarativas, y que no requerían ser cumplidas por los destinatarios de las mismas. Con ello parece confundirse el cumplimiento con la ejecución de las sentencias, que son dos cosas bien distintas. Todas las sentencias son de obligado cumplimiento, aunque tengan una naturaleza declarativa como sucede en el control de constitucionalidad, las cuales no son genuinamente ejecutables como pusimos de manifiesto con anterioridad. Por otro lado, si con ello se pretendía reforzar las sentencias del Tribunal frente a posibles casos de incumplimiento, ello no puede hacerse alterando, de forma incorrecta, la naturaleza de las mismas ni la propia posición de la jurisdicción constitucional.

Por otro lado, los títulos ejecutivos enumerados en el art. 517.9 LEC tienen como finalidad posibilitar la ejecución forzosa sin necesidad de acudir a un nuevo procedimiento, cuestión esta que parece ser el modelo acuñado por la reforma de la LOTC. Pero lo cierto es que esta naturaleza se extiende a todas las decisiones del Tribunal, con lo cual las sentencias meramente declarativas del control de constitucionalidad pierden este carácter. Además, el atribuir esta naturaleza a las resoluciones del Tribunal contribuye a la idea de que el auxilio judicial requerido ha de prestarse con más inmediatez, aunque a nuestro juicio este auxilio era obligatorio con la primitiva redacción de la LOTC. Ahora lo único que se pretende es potenciar políticamente todas las resoluciones del Tribunal, poniendo en tela de juicio la ejecutividad de las mismas configurada hasta ahora. Con ello el Tribunal ha de estar pendiente de la ejecución de sus propias resoluciones, pues es él quien debe «velar por el cumplimiento efectivo» de las mismas, pudiendo incluso actuar de oficio en el caso de incumplimiento y proceder a la iniciación del correspondiente incidente de ejecución sin necesidad de que sea instado por ninguna de las partes¹⁹.

La consideración de títulos ejecutivos parece añadir un plus a la naturaleza de las resoluciones del Tribunal, en el sentido de que su acatamiento es forzoso, sin necesidad alguna de acudir a la jurisdicción ordinaria o de plantear un incidente de ejecución de la sentencia recaída. En caso de procederse a dicho cumplimiento de forma voluntaria, el mismo puede imponerse de forma forzosa a través de las vías de ejecu-

¹⁹ Así lo entiende I. VILLAVERDE, «Cumplir o ejecutar...» *cit.*, p. 648, quien señala las diferencias, a este respecto con el art. 135.3. LJCA, que exige la previa intervención de las partes y del Ministerio Fiscal, contemplando asimismo la posibilidad de aplicaciones absurdas de la norma a determinados órganos constitucionales.

ción establecidas. Y es que aunque no tuviesen esta consideración antes de la reforma de la LOTC, los diferentes operadores jurídicos y también la jurisprudencia del propio Tribunal así parecían entenderlo, dentro, naturalmente, de las especialidades de cada procedimiento sustanciado ante el Tribunal²⁰.

La exigencia del auxilio judicial es una medida lógica con la naturaleza propia del Tribunal Constitucional, pues sus decisiones pueden requerir la actuación de otros poderes públicos²¹, contribuyendo con ello a la colaboración entre los diferentes poderes públicos, lo cual es o deber ser la esencia de nuestro sistema constitucional.

B) Las normas supletorias

La redacción original de la LOTC no contemplaba la materia de ejecución de sentencias dentro de las incluidas en la supletoriedad de la LOPJ y de la LEC, acudiendo el Tribunal directamente a lo dispuesto en su Ley Orgánica. Al propio tiempo debía entenderse que esta ley procesal era la que mejor se adecuaba a los posibles incidentes de ejecución que fuesen acordados por el Tribunal Constitucional, pues sus destinatarios habrían de ser los poderes públicos. Sin duda alguna, y aunque la Exposición de Motivos no da explicación, la LJCA sirvió de fuente de inspiración a los autores de la reforma. Ahora bien, la exhaustividad de las medidas de ejecución establecidas en la LOTC reducen al máximo la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción. Por ello es necesario apuntar a razones eminentemente políticas de aplicación de estas medidas, destinadas principalmente a los poderes públicos, especialmente a los poderes autonómicos catalanes.

La cláusula de supletoriedad en la primitiva redacción de la LOTC aparecía atribuida a la LEC y a la LOPJ para determinadas materias, pareciendo que la lista establecida era de carácter cerrado. Ahora, en la reforma del 2015, se crea una nueva norma supletoria, la LJCA, también para una materia concreta, la ejecución de sentencias. Esta aplicación supletoria no resulta aplicable si va en contra de lo dispuesto en la propia LOTC²² y en contra de la posición constitucional que tiene la jurisdicción constitucional²³.

²⁰ Sobre esta cuestión, cfr. J.M. MARÍN CORREA: «Constitución y ejecución. Títulos ejecutivos en general y títulos ejecutivos distintos a los de creación judicial», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 8, 1998, pp. 415 y ss.

²¹ Así lo entiende J. HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, «Artículo 92», en J.L. REQUEJO PAGES (coord.), *Comentarios... cit.*, p. 1377.

²² Así, por ejemplo, el ATC 419/1986 ha señalado que para poder desistir de la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad, el comisionado designado por 50 o más senadores deba disponer de un poder especial, tal y como exige el art. 480 LEC. O que la pérdida de la condición de senador produzca su sobrevenida falta de legitimación (STC 867/1992). O la negativa del Tribunal a considerar como norma supletoria a la LJCA (ATC 72/1991).

²³ También es posible afirmar la vigencia de la aplicación analógica prevista en el art. 4.1.CC, cuando el supuesto no contemplado por la norma se asemeje a otros que sí regula, sin que dicha aplicación analógica pueda vaciar de contenido la cláusula de supletoriedad. Cfr., a este respecto, J. HUELIN,

Esta remisión a la supletoriedad de la LJCA no es inconstitucional, como ya señala el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, aunque deberá modularse según cada proceso constitucional. En unos, como en el caso de las sentencias meramente declarativas, apenas tendrá importancia esta supletoriedad normativa. En otros, como sucede en el amparo, la misma puede tener una mayor incidencia. En todo caso, la medida se justifica por razones eminentes políticas: por los destinatarios (Administraciones Públicas, autoridades y órganos de las mismas) de las resoluciones del Tribunal en relación con el proceso soberanista catalán. La cuestión, una vez aclarada la razón política de su existencia, no plantea una mayor problemática, pues la exhaustividad de las medidas de la LOTC hacen que la supletoriedad se reduzca a su más mínima expresión.

Y ello, porque hay una cierta identidad de objeto entre ambas jurisdicciones, la constitucional y la contencioso administrativa, cual es el enjuiciamiento de la actuación de los poderes públicos. La actuación de esta última debe ceder, en el caso de los conflictos de competencia, ante la actuación de la jurisdicción constitucional, pero estamos en presencia de una competencia compartida. Sin embargo, también hay que señalar que la LJCA es una norma procesal hecha a medida de la Administración Pública, consideración ésta que no tiene nuestro Tribunal Constitucional, el cual es un órgano jurisdiccional no incardinado en la estructura del Poder Judicial.

No obstante esta remisión, la LEC y la LOPJ continúan siendo supletorias en otras materias procesales (art. 80 LOTC), habiendo perdido este carácter solo en materia de ejecución de sentencias. Así pues, no hay una remisión general a un ley procesal como norma supletoria, sino que estamos en presencia de remisiones concretas y casuísticas a determinados aspectos procesales. Es decir, no estamos ante remisiones supletorias «en blanco». En el caso de la remisión a la LJCA que ahora nos ocupa, los preceptos a tener en cuenta como supletorios de la misma serían, fundamentalmente, los arts. 103, 108 y 112 de la Ley de la Jurisdicción²⁴.

Las anteriores consideraciones afectan también a la notificación personal, incluidos cualquier autoridad o funcionario público (art. 87.1), pues esta exigencia da a entender que no es suficiente la publicación en el *BOE* y la notificación a las partes del proceso, lo cual es más que suficiente para impedir la posible alegación de desconocimiento o ignorancia de la resolución adoptada. La cuestión ha de coherirse con lo dispuesto en el art. 4 LOTC, que permite al Tribunal, una vez constatado un incumplimiento, requerir «a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares», redacción esta que nos parece suficiente sin necesidad de su reiteración

«Comentarios al artículo 80», en J.L. REQUEJO (coord), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid 2001. El autor cita como ejemplos de aplicación analógica el ATC 43/1985, en relación con el art. 90 LJCA, y la STC 119/1986, en relación con la figura del allanamiento.

²⁴ Estos preceptos se refieren a cuestiones tales como la posibilidad de declarar nulos los actos y disposiciones dictadas, o la adopción de medidas para restaurar la situación exigida por la decisión judicial, así como determinar los daños ocasionados. En todo caso, la reforma de la LOTC del 2015 no parece muy apropiada, pues estas medidas parecen referirse a los recursos de amparo. Cfr., a este respecto, J. RIDAO MARTÍN, «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal.....», cit., pp. 158 a 164.

en el nuevo art. 80 LOTC, lo cual únicamente tiene una justificación eminentemente política relacionada con el proceso soberanista catalán.

C) La posición del Tribunal en relación con el cumplimiento de sus resoluciones

También se contempla la posibilidad de que el Tribunal «vele por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», pudiendo incorporarse «las medidas de ejecución necesarias». El Gobierno de Cataluña entendía que este poder de ejecución era contrario al art. 165 CE, alterándose la naturaleza de la jurisdicción constitucional, ya que la Constitución no contiene una regulación específica. Frente a ello, el Dictamen del Consejo de Garantías estatutarias entiende, acertadamente, que el «concepto de jurisdicción constitucional comporta la potestad de ejecución», pues éste es un elemento inherente al ejercicio de aquella, citando a este respecto el ATC 107/2009, donde el propio Tribunal reconoce esta función de velar por el cumplimiento de sus propias decisiones.

La Comisión de Venecia entiende que esta supletoriedad es pertinente, y que está relacionada con la consideración de las sentencias como títulos ejecutivos y con la naturaleza de alguna medida de ejecución como pueden ser la imposición de multas y la suspensión de funcionarios públicos. En cuanto a la notificación de sus decisiones, que debe ser obligatoria y no facultativa para el tribunal, entiende que es congruente con el carácter vinculante de las mismas, pudiendo plantearse dudas sobre la autoridad o persona responsable de ejecutar la decisión, evitándose la posible existencia de conflictos positivos o negativos en la ejecución. Asimismo, en cuanto a la competencia del propio Tribunal para garantizar la ejecución de sus resoluciones, entiende que ello es excepcional en el ámbito del Derecho comparado, pues ninguna «Corte parece tener la responsabilidad general de garantizar la ejecución de sus propias sentencias», sino tan solo la de supervisar la misma o asignar dicha tarea a otro órgano específico. Finalmente, por lo que se refiere a la competencia para anular cualquier decisión que contradiga sus resoluciones, entiende que ello podría sobrecargar al Tribunal, señalando que la ley «no hace distinción alguna entre las decisiones contradictorias adoptadas antes de que el Tribunal Constitucional adopte su propia decisión y las posteriores, que de hecho contradicen conscientemente la decisión del Tribunal», y que, como pueden existir muchas decisiones individuales que contradigan una decisión, debería aclararse «el alcance *ratione temporis* de la competencia para anular cualquier decisión que contradiga una decisión del Tribunal Constitucional». En función de todo ello, la Comisión de Venecia concluye que «debería reconsiderarse la responsabilidad general y directa de la ejecución de la decisión del Tribunal Constitucional ante la propia Corte, con el fin de promover la percepción de que el Tribunal Constitucional solo actúa como árbitro neutral, como juez de las leyes». Además, la Corte «no debe actuar de oficio sino a petición de una de las partes en el ejercicio de sus poderes de ejecución». Estas recomendaciones de la Comisión de Venecia no pueden mas que compartirse, pues, aunque no sean contrarias a las normas europeas, difícil-

mente puede aceptarse que sean atribuidas al órgano que es titular de la última palabra, ya que no caben recursos contra sus decisiones.

Como señalábamos en páginas anteriores esta competencia del Tribunal en relación con el cumplimiento de sus propias resoluciones, debe ser interpretada, si no queremos que pueda ser tachada de inconstitucional, dentro de los parámetros que inspiran nuestro modelo de justicia constitucional. La actuación del Tribunal es siempre una actuación rogada y nunca puede actuar de oficio. De lo contrario nuestro modelo sufrirá una importante mutación que afectará a la propia posición del Tribunal en relación con los demás órganos constitucionales. Por ello, permitir que el Tribunal, como hace la reforma de la LOTC, pueda deducir testimonio para exigir responsabilidades a los particulares no es sino una manifestación del mismo como órgano instructor totalmente ajena a su posición constitucional.

D) La imposición de multas

La reforma de las LOTC establece que podrá imponer una multa coercitiva de 3.000 a 30.000 euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado (art. 92.4 a). Esta medida ya estaba prevista en la regulación anterior de la LOTC, manteniéndose la ausencia de un procedimiento contradictorio.

La redacción originaria de la LOTC contemplaba la imposición de multas, posibilidad esta que casi nunca, y solo con algunas excepciones (STC 110/1987, 194/1988, 102/1989, 117/1989, 16/1990,...), fue ejercida por el Tribunal. La doctrina consolidada del Tribunal considera al respecto que éstas no constituyen una sanción, pues no representa un poder punitivo del Estado, sino tan solo una medida de ejecución, ya que la naturaleza sancionadora requiere la comisión de un ilícito penal o administrativo. Lo contrario sería admitir que el Tribunal Constitucional es un Tribunal sentenciador, alterándose la naturaleza de nuestro modelo de justicia constitucional.

Las multas coactivas, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, fueron configuradas en la STC 239/1988, de 14 de diciembre, como una «medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa (...) [que] no representa el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador, como es el caso de las multas coercitiva, previstas como medio de ejecución forzosa». El problema consiste en determinar cuando estamos o no en presencia de una multa coercitiva, pues ésta puede llegar a presentar un cierto carácter sancionador²⁵.

²⁵ Sobre la naturaleza de la multa coercitiva, cfr. R. PIZARRO NEVADO, «La multa coercitiva», *Poder Judicial*, núm. 62, 2001, pp. 375 y ss.

Como hemos señalado, esta medida de ejecución ya figuraba en la redacción originaria de la LOTC, extendiéndose al incumplimiento de todo tipo de resoluciones del Tribunal. En relación con lo apuntado anteriormente, puede sostenerse que estamos en presencia de un cierto carácter sancionador de la misma, pues como señala la STC 136/1999, su finalidad puede ser ilegitima cuando «concurra un desequilibrio patente y excesivo o irrazonable entre la sanción y la finalidad de la norma a partir de las pautas axiológicas constitucionalmente indiscutibles y de su concreción en la propia actividad legislativa». Es decir, habría que analizar la proporcionalidad y graduación de la multa impuesta, sus destinatarios (autoridades, funcionarios y particulares) y la reiteración de la misma en caso de incumplimiento prolongado en el tiempo. Asimismo, y en el ámbito de la jurisdicción constitucional, cabe afirmar que contra las mismas no cabe recurso alguno, tal y como señalan los arts. 4.2. y 93.2. LOTC, ya que las resoluciones del Tribunal Constitucional no pueden ser enjuiciadas por ninguno otro órgano judicial. Y esa naturaleza sancionadora podrá apreciarse cuando persiga «una finalidad represiva, retributiva o de castigo» (STC 164/1995), es decir, cuando no se ajuste a la obligación exigida por la resolución judicial.

Esta medida de ejecución, además de aumentar ostentosamente la cuantía de las posibles multas a imponer (sin parangón con las establecidas en el art. 112 de la LJCA —entre 150 y 1.500 euros—), sin establecer una graduación y ponderación de las mismas, implica también una ampliación de su ámbito objetivo de aplicación, pues ya no se contempla solo para atender los requerimientos del Tribunal sino para luchar contra cualquier modalidad de incumplimiento de todo tipo de resoluciones del Tribunal que se puedan dictar también en cualquier procedimiento constitucional.

El Gobierno de la Generalitat entendía que estamos ante unas multas desproporcionadas que quedan a la discrecionalidad del Tribunal. En la anterior regulación las multas coercitivas estaban constreñidas al incumplimiento de los requerimientos del Tribunal, mientras que ahora se extienden a todo supuesto de incumplimiento de las resoluciones dictadas²⁶ El Dictamen del Consell de Garantías recuerda que la multa coercitiva no es una sanción, según nuestra jurisprudencia constitucional (SSTC 164/1995 y 239/1988), aunque la misma «puede llegar a tener un efecto próximo al sancionador», concluyendo que esta medida de ejecución no es inconstitucional pese al aumento de las cuantías.

El sistema de las multas está previsto por los sistemas alemán y estonio. La Comisión de Venecia señala que «imponer tales pagos drásticos cambiaría la naturaleza de los mismos, especialmente cuando se haga repetidamente (...) y se puedan pagar montos totales muy altos». Además la ley debería aclarar quién va a

²⁶ Las multas coercitivas están previstas en la LJCA (arts. 48.7 y 112. a), en la LRJPAC (art. 99.1) y en la LEC (arts. 709 a 711). Incluso, el Derecho de la Unión establece la posibilidad, en el marco del recurso de incumplimiento, de que la Comisión Europea inste al Tribunal de Justicia la imposición de multas coercitivas a los Estados que incumplen sus resoluciones (art. 260.2 TFUE).

pagar las multas y prever un trato diferente «cuando las sanciones pecuniarias correspondan respectivamente a las autoridades públicas, a los titulares de cargos y a los particulares», pudiendo, a la postre, socavarse la autoridad del Tribunal y de la propia Constitución. Además, señala que la reforma «no aclara si es la autoridad quien tiene que pagar la sanción o el titular de la misma de sus fondos personales». Asimismo, indica que el elevado importe de las multas puede llegar a configurarlas como auténticas sanciones penales de conformidad con el art. 6 CEDH, especialmente cuando se trata de particulares, aunque este carácter desaparece si se trata de una autoridad pública, cuando la multa debe consignarse con cargo al presupuesto del órgano en cuestión, pues el CEDH protege los derechos de los individuos y no los de las autoridades públicas. Es decir, las garantías de un juicio imparcial del CEDH solo son necesarias para las multas impuestas a particulares. Finalmente contempla la posibilidad de que la autoridad que se negó a ejecutar la decisión del Tribunal también desobedezca la imposición de una multa coercitiva, cuestionando así la autoridad del Tribunal y de la propia Constitución. En este hipotético caso, la Comisión entiende que hay que hacer intervenir a otros poderes del Estado, reforzando el sistema de controles y contrapesos y garantizando la independencia del Tribunal. Y concluye: «El autor debe ciertamente estar obligado a obedecer la sentencia del Tribunal Constitucional, pero no por el Tribunal Constitucional, que no tiene los medios prácticos para obligar al titular a cumplir su decisión».

Este tema únicamente fue recurrido por el Gobierno catalán pese al dictamen en contra del Consejo de Garantías Estatutarias que no veía problemas de constitucionalidad. La doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional entiende, a tal efecto, que no estamos en presencia de una sanción, sino que tienen una naturaleza coercitiva y disuasoria, siendo su finalidad el cumplimiento de un deber jurídico o restablecer la legalidad conculcada, pudiendo adoptarse únicamente «cuando resulte idónea para la finalidad prevista por el legislador». En cuanto a la desproporción y falta de criterio de graduación entiende que ello es una competencia del legislador, no siendo el principio de proporcionalidad «un canon de constitucionalidad autónomo» que pueda invocarse de forma también autónoma, y no violándose los principios de seguridad jurídica, de legalidad, ni el art. 165 CE. La doctrina minoritaria no cuestiona este tema.

Frente a todas estas consideraciones, creemos que la doctrina constitucional sobre el concepto de sanción debe ser objeto de una profunda revisión. En efecto, las disquisiciones realizadas para considerar si la imposición de multas son o no una sanción son fácilmente rebatibles, pues estas siempre tienen una finalidad represiva y de castigo. Si ello es así, el Tribunal Constitucional pasaría a tener la consideración de un órgano sancionador, incluso penal, con lo cual se alteraría su propia posición constitucional.

E) *La suspensión de funciones*

La reforma de la LOTC señala que el Tribunal podrá «acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal» (art. 92.4 b LOTC).

El Gobierno de la Generalitat entendió que estamos en presencia de una medida sancionadora, más propia de la jurisdicción penal y sin tener las garantías propias de un régimen sancionador (duración, reiteración...), siendo más propia del contenido del art. 155 CE. Por su parte, el dictamen del Consell de Garantías Estatutarias, tras considerar que esta medida de ejecución no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico salvo en el ámbito de la función pública (art. 96.1 EBEP) y carrera judicial (art. 424.1 LOPJ) y como pena privativa de derechos (arts. 33, 39, 43 y 56.1.1 CP), dispone que estas aplicaciones difícilmente se pueden trasladar sin más a la jurisdicción constitucional, especialmente en los procesos de control de constitucionalidad. Además, se trata de una medida de ejecución innecesaria porque la persona suspendida puede ser sustituida por otra, lo que no garantiza necesariamente la ejecución de la resolución incumplida. Tiene, pues, un carácter sancionador. Con ello, además, se atribuye al Tribunal una potestad «sancionadora *ad extra*», dirigida «a sujetos que pueden ser incluso ajenos a las partes del proceso» o que no son responsables del correspondiente incumplimiento. Ello supone, además de la violación del art. 23 CE, una alteración del modelo de justicia constitucional (art. 161.1), no pudiéndose aceptar que el Tribunal enjuicie conductas personales en relación con el control de constitucionalidad, de carácter abstracto y no concreto. Además, esta medida de ejecución es contraria a los principios de seguridad jurídica y tipicidad (no acota la duración de la medida de suspensión), entendiendo que no es aplicable a los órganos parlamentarios autonómicos ni tampoco a sus ejecutivos, e invadiendo competencias propias de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, concluye el dictamen que la medida es una de las contempladas en el art. 155 CE, que regula un mecanismo de defensa de la Constitución de carácter excepcional, pero que no permite la disolución de órganos autonómicos, sino únicamente convertirles en destinatarios de las correspondientes instrucciones. Estamos, pues, en presencia de una medida de ejecución inconstitucional, por violar los arts. 25 y 161.1. CE.

En primer lugar, hay que señalar que en este supuesto podríamos estar en presencia de una medida sancionadora, alterándose la naturaleza de la jurisdicción constitucional, pues con su imposición pueden limitarse el ejercicio de derechos fundamentales (art. 23 CE), incluso de personas no afectadas directamente por el proceso en cuestión y que ni siquiera tengan la condición de partes en el mismo²⁷. Incluso,

²⁷ Ello ha hecho calificar a J. RIDAO a la misma como una potestad «sancionadora *ad extra*». *Vid.* «Las nuevas facultades ejecutivas...» *cit.*, p. 167.

podría sostenerse que la atribución de esta competencia a la jurisdicción constitucional se hace en detrimento de la que corresponde a la jurisdicción ordinaria, a la cual efectivamente no se le priva de ella, pero se le posiciona en un lugar subsidiario pudiendo incluso no darse los supuestos para que los órganos judiciales actúen. Si ello es así, estaríamos en presencia de una competencia de ejecución claramente inconstitucional por invadir el ámbito competencial de la jurisdicción ordinaria, haciendo que el Tribunal Constitucional se convierta en un órgano más «fácil de controlar» por parte de otros poderes públicos y también por parte de determinados poderes privados. El legislador incurre, en resumidas cuentas, en el mismo error que se produjo en relación con las normas forales vascas, ahora con una mayor trascendencia política si se quiere.

En segundo lugar, se plantea si esta medida, que afecta a los procesos de control de constitucionalidad, es congruente o no con la naturaleza declarativa de las sentencias estimatorias de la norma cuestionada, tema que parece sumamente cuestionable. Además, no se determina de forma clara quién es el destinatario en cuestión, pudiendo afectar a todo tipo de autoridades y funcionarios de cualquier órgano o Administración Pública, cuestión esta que tampoco parece ser competencia del Tribunal Constitucional, pues con ello invade el ámbito competencial de otros órganos estatales, autonómicos y locales. Recordemos, a modo de ejemplo, que en el caso de los órganos judiciales el único competente es el CGPJ y que, en el supuesto de autoridades autonómicas, podría estar vulnerándose el propio principio autonómico o el ámbito de la autonomía parlamentaria. Incluso es posible sostener, dada la generalidad del precepto, que los destinatarios son *erga omnes*, pudiendo afectar a sujetos cuya conducta no está directamente relacionada con la resolución dictada por el Tribunal, como pudieran ser, por ejemplo, todos los funcionarios del órgano afectado. Es decir, podríamos estar en presencia de un supuesto de responsabilidad objetiva sin determinación de una persona concreta, a no ser que se pretenda inhabilitar a todos los funcionarios y autoridades integrantes de una determinada Administración Pública.

En tercer lugar, la LOTC no contempla la posibilidad de una ejecución sustitutoria, razón por la cual la autoridad pública no puede ser depuesta de su cargo, sino únicamente privada de algunas de sus competencias, las expresamente relacionadas con el fallo de la sentencia; ni el funcionario público ser sustituido por otro, pues tampoco se le inhabilita con carácter absoluto o general, como sería el supuesto de las sentencias penales, sino que permanece en el ejercicio de sus funciones y competencias que no afecten al fallo de la sentencia. Y finalmente, esta medida no puede imponerse cuando los destinatarios sean los particulares. Una vez más, el legislador actúa con una rapidez inusitada y no meditada ante un problema político concreto, creando más problemas que los que pretende resolver.

Finalmente, esta medida de ejecución parece concebida como una exigencia de responsabilidades de carácter personal, como una manifestación de un pretendido *ius puniendi* del Tribunal, el cual carece de esta competencia, y pudiendo ser

contraria a lo dispuesto en el art. 23 CE. Todo ello sin olvidar, cuando se produzca la aplicación al caso concreto, una posible vulneración del principio de proporcionalidad.

La suspensión de funciones únicamente está prevista para el caso de los funcionarios públicos en el art. 90.4 del 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, entendiendo que la suspensión de funciones tiene un carácter provisional y que la misma únicamente procederá con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial o de un expediente disciplinario. Es decir, la finalidad de la norma es evitar la perturbación del servicio público en cuestión²⁸.

La doctrina mayoritaria del Tribunal Constitucional, tras desechar argumentos genéricos como es la teórica vulneración del principio de separación de poderes, volviendo, asimismo, a negar pronunciarse sobre una hipotética aplicación de la medida en cuestión, también niega el carácter sancionador de la misma, pues la función que tiene encomendada la medida no conduce a esta conclusión, añadiendo que la suspensión establecerá el tiempo y los límites materiales en cada caso, pudiendo incluso ser repuesta la persona afectada, pues no se le priva de su condición de autoridad o funcionario, pudiendo la medida levantarse cuando cese la voluntad de incumplimiento, y no produciéndose, por tanto, una violación del 23.2 ni del 25.1 CE, pues no es una medida punitiva ni su finalidad es infligir un castigo ante un comportamiento antijurídico. Y es que esta medida lo que pretende es remover el obstáculo que supone la voluntad incumplidora «de modo que el hecho de que la autoridad o empleado público suspendido no pueda en ejercicio de sus funciones llevarla a término no es revelador de su condición punitiva». La medida tiene como finalidad garantizar las resoluciones del Tribunal y no otra diferente, razón por la cual tiene una naturaleza jurídica distinta a la de la sanción. Además, el sujeto pasivo es únicamente la autoridad o funcionario público responsable del cumplimiento, «sin que pueda extenderse a autoridades, empleados públicos u otras personas ajenas a dicho ámbito de responsabilidad». Finalmente, la medida tiene un carácter temporal, «durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal» y deberá ajustarse «a las funciones que guarden relación directa con la ejecución de la sentencia» y «contraerse al ejercicio de aquellas atribuciones cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada».

²⁸ En contra de la posición mayoritaria se encuentra M. ALMEIDA CERREDA, «El nuevo sistema de ejecución...», *cit.*, quien entiende que «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 temporal» (p. 188). Todo ello, sin embargo, como una media excepcional que requiere previamente la aplicación de otras medidas de ejecución menos excepcionales.

Por su parte la doctrina minoritaria señala que estamos en presencia de una medida inconstitucional pues su naturaleza es sancionadora, tratándose de una medida cautelar de carácter personal, para doblegar la voluntad de la autoridad afectada, pudiendo la medida convertirse en ilimitada, mutando de esta forma la voluntad del poder constituyente objetivada en la Constitución, sin que se contemple la posibilidad de un sustituto para ejercer las funciones suspendidas de la autoridad o funcionario público (Xiol). Asimismo, señala que el Tribunal no puede depurar ilegalidades, no siendo propiamente una medida de ejecución y teniendo un carácter eminentemente punitivo (Asua).

La Comisión de Venecia no cuestiona en exceso esta medida, pues cumple el criterio de proporcionalidad exigido en la STEDH de 6 de enero del 2011, teniendo como finalidad garantizar la función jurisdiccional del Tribunal y no afectando a los derechos del CDEH. Ahora bien objeta los sujetos pasivos destinatarios, pues la norma no distingue entre funcionarios o funcionarios electos, resultándole problemática la suspensión de diputados electos, razón por la cual la ley debe definir el alcance personal de la suspensión, que no puede dar lugar a la sustitución de una persona por otra, evitando situaciones absurdas y el debilitamiento de la autoridad del Tribunal. A este respecto, cuestiona la posible suspensión de los parlamentarios, pues éstos tienen «un mandato democrático del pueblo soberano». En cuanto a los efectos de la suspensión, señala que la misma no da lugar a la sustitución de una persona por otra, sino que la persona suspendida no puede ejercer sus poderes mientras se niegue a ejecutar la decisión. Y si se niega reiteradamente ¿quién la va a ejecutar? La ley no regula este supuesto cuando deberían haberse previsto todas las posibilidades, pues de lo contrario puede producirse un menoscabo de la autoridad del Tribunal.

De todo lo anterior podemos colegir que la suspensión de funciones de una autoridad o cargo público, que parecía ser una de las medidas de ejecución estrella de la reforma de la LOTC, puede quedarse convertida en una mera medida de ejecución declarativa. En efecto, la misma no puede identificarse con la figura de la inhabilitación penal, que sí supone una privación de todas las competencias inherentes a la condición de autoridad pública. Con la medida prevista en la LOTC, el sujeto pasivo no puede ser privado de su condición de tal, sino tan solo de sus competencias directamente relacionadas con el incumplimiento, pudiendo ejercer todas aquellas que no guarden esta relación. Es decir, no se produce la sustitución total de la persona afectada, sino tan solo de aquellas de sus competencias directamente relacionadas con el incumplimiento de la sentencia, ya ejercidas o que pudieran ejercerse en un futuro. Por tales razones, no es de extrañar que el propio Tribunal no haya acordado esta medida de ejecución, sustituyéndola por la de deducir testimonio para que intervenga la jurisdicción ordinaria y acuerde una inhabilitación de la persona afectada como una sanción de carácter penal. Con ello, además, evita poner en entredicho su propia autoridad ante el previsible y continuado incumplimiento de sus resoluciones.

F) *La ejecución sustitutoria*

La reforma de la LOTC señala, a este respecto, que el Tribunal podrá acordar «la ejecución resolutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales». En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones» (art. 92.4 c).

El Gobierno de la Generalitat entiende que esta atribución al Gobierno vulnera el art. 155 CE y conculca la autonomía constitucionalmente garantizada en el art. 137 y lo dispuesto en los arts. 153 c) y 117.3 CE. Por su parte, el dictamen del Consell de Garantías Estatutarias señala que esta ejecución sustitutoria es muy diferente a la establecida en la legislación procesal correspondiente. Además, se plantea la cuestión de si la atribución al Gobierno de la potestad de ejecución es general y excluyente o, por el contrario, presenta toda una serie de límites. En todo caso parece que se estuviera violando la autonomía parlamentaria (art. 72 CE), la independencia judicial (art. 117.1 CE), y el principio territorial de división del poder, pues el Estado no puede sustituir a una Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Finalmente, la LOTC únicamente menciona al Gobierno del Estado, lo que plantea el problema de qué sucede cuando éste sea el destinatario de la resolución.

Esta medida de ejecución sustitutoria, que va mucho más allá de la redacción originaria de la LOTC (art. 87.2) de requerir el auxilio de jueces y tribunales, que es lo razonable —y no la del Gobierno— en un Estado de Derecho, también puede plantear problemas, especialmente si la comparamos con el principio de coerción estatal del art. 155 CE²⁹, pareciendo, como hemos señalando, que con la reforma de la LOTC se pretenden cumplir dos finalidades: por un lado, dotar al ordenamiento jurídico de mecanismos que hagan innecesaria la aplicación, por su carácter excepcional, del referido precepto constitucional y, por otro, preparar la aplicación de dicho precepto con la intervención previa del Tribunal, ante la ineficacia de adoptar los mecanismos ordinarios que el ordenamiento jurídico pueda permitir. La aplicación del art. 155 CE, actualmente recurrida ante el Tribunal Constitucional, se produjo, tras la declaración unilateral, de independencia por parte del Parlamento de Cataluña, en octubre del 2017, adoptándose toda una serie de medidas, alguna de las cuales (la disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones autonómicas, y el cese del Gobierno catalán) pueden ser de dudosa constitucionalidad.

²⁹ Sobre el significado de la coerción estatal como mecanismo de carácter excepcional, cfr., entre otros muchos, E. VIRGALA FORURIA, «La coacción estatal del artículo 155 de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 73, 2005; P. CRUZ VILLALON, «La protección extraordinaria del Estado», en A. PREDIERI y E. GARCIA DE ENTERRIA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*; E. GONZALEZ HERNANDEZ, «El artículo 155 CE y la LO 15/2015, de 17 de octubre de reforma de la LOTC: ¿ineludible reciprocidad o círculo perverso?», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 37, 2016.

Y es que la atribución al Gobierno de la nación de esta potestad sustitutoria, aunque sea en los términos fijados por el Tribunal, no parece tener otra interpretación posible que la anteriormente expresada, pudiendo ser considerada como un fraude de ley y un auténtico fraude de Constitución, y contraria al principio de división y colaboración de poderes. Incluso el propio principio democrático podría verse afectado, pues el funcionamiento constitucional de los diferentes poderes públicos se ha visto alterado. Además, se pueden plantear importantes problemas en el supuesto de que el sujeto destinatario de la resolución fuese el propio Gobierno, no contemplándose la posibilidad de que otro órgano estatal, autonómico y local pudiese ser, en este caso, el titular de la ejecución sustitutoria. Es decir, la reforma de la LOTC parece desconocer conscientemente la estructura vertical del poder diseñada por el poder constituyente, atribuyéndole una función que podría asemejarse a la suspensión automática del art. 161.2, y alterándose en consecuencia los postulados del principio autonómico, el cual excluye que la realización del interés general sea patrimonio exclusivo y excluyente de los órganos centrales del Estado. Lo que no puede interpretarse, en cualquier caso, es que esta ejecución sustitutoria sea una manifestación del principio de lealtad constitucional, pues también el Gobierno está obligado, al igual que todos los poderes públicos, al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Es decir son sujetos pasivos y nunca pueden tener la consideración de sujetos activos, pues esta condición únicamente la tiene —y con límites— el Tribunal.

Esta medida de ejecución no establece el cauce procedimental, pudiendo llegar a interpretarse que éste no es otro que el establecido en el art. 155 CE, lo cual es manifiestamente inconstitucional, pues estamos ante supuestos diferentes. Todo ello sin olvidarnos del amplio margen de discrecionalidad que parece atribuir al Gobierno, el cual no se ve paliado o limitado por la obligación de atender a los términos fijados por el propio Tribunal. Lo que realmente sucede es que se ha querido que la actuación del Gobierno *ex art.* 155 CE resulte amparada por el propio Tribunal, pues éste no interviene en el procedimiento de aquel precepto constitucional, ya que su intervención fue excluida expresamente en los debates constituyentes.

La doctrina mayoritaria del Tribunal señala, al efecto, que con esta medida no se lesiona la imparcialidad jurídica ni la igualdad procesal, pues el Gobierno carece de facultades decisorias, pues es el Tribunal quien decide qué medidas concretas implica la ejecución, no configurando al Gobierno como órgano sustitutivo de las Comunidades Autónomas. Además, indica que estamos ante un supuesto distinto del art. 155, el cual tienen un contenido más amplio, pues no se reduce al incumplimiento de sentencias del Tribunal Constitucional, sino que es una vía de coerción directa para el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales. Y es que aunque las medidas a adoptar puedan ser equivalentes, el título legitimador es otro, no alterándose el sistema de controles sobre las Comunidades Autónomas.

La doctrina minoritaria, sin embargo, entiende que con ello se ha producido un exceso del legislador orgánico, otorgando al Tribunal unas potestades que el poder

constituyente tenía reservadas a otro órgano como es el Gobierno, situándose en la posición del poder constituyente, alterando el equilibrio entre los poderes del Estado y posicionando al Tribunal en un plano subordinado al Gobierno, pues lo inhabilita para ejercer un control posterior de constitucionalidad (Xiol), quien concluye que «es difícilmente imaginable la posibilidad de articular el mecanismo del art. 155 CE sin que haya una verificación del incumplimiento de la Constitución por parte de la Comunidad Autónoma mediante resoluciones del Tribunal Constitucional que así lo pongan de manifiesto». Es decir, la reforma de la LOTC parece convertirse en un posible supuesto de aplicación del art. 155 CE. Finalmente, la doctrina minoritaria concluye que esta medida de ejecución no tiene, como pretende la doctrina mayoritaria, una apariencia de «vis neutra y técnica» (Valdés).

En suma, estamos en presencia de una medida de ejecución que ha permitido que la utilización del art. 155 CE se vea amparada por una previa decisión del Tribunal Constitucional, propiciando con ello una mayor aplicación del referido precepto constitucional, que tiene un carácter excepcionalísimo.

G) Adopción de otras medidas necesarias

Finalmente, y cuando «concurrieren circunstancias de especial trascendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes», dando en su resolución audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal durante el plazo de tres días, transcurrido el cual dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas (art. 92.5).

Al respecto, el Gobierno de la Generalitat entiende que estamos en presencia de una medida de ejecución de carácter absoluto y discrecional, aplicable a los procesos en los que se invoca el 161.2. Es una medida cautelarísima que se produce, además, *in auditá parte* y que va más allá del referido precepto constitucional, violándose los arts. 137, 153 c), 117.3 y 23.2 CE. Por su parte, el dictamen del Consell de Garanties pone de relieve que esta medida de ejecución es de una naturaleza distinta a las anteriores, pues ésta no se produce ante el incumplimiento de una resolución, sino que tiene como finalidad «garantizar la efectividad de medidas cautelares ya tomadas», y que puede tener su antecedente en el art. 135 LJCA. Asimismo señala que esta medida no «especifica a qué tipo de procesos constitucionales es de aplicación», poniendo de relieve que la especial trascendencia constitucional fue introducida en los recursos de amparo por la Ley Orgánica 6/2007 y sobre cuya naturaleza y significado ya se pronunció nuestra jurisprudencia constitucional en la importante STC 155/2009. Asimismo, analiza el significado de este medida en relación con lo dispuesto en el art. 161.2. CE, con el cual guarda cierta semejanza, incrementando el privilegio procesal a favor del Gobierno del Estado. También indica que la aplicación de la misma debe ser excepcional «si se quiere evitar que derive en un mecanismo de control preventivo e inconstitucional y, en consecuencia, contrario al art. 153 CE».

Finalmente, y por lo que a su ámbito de aplicación atañe, entiende que es posible aplicar cualesquiera de las medidas del art. 92.4, pudiendo incluso contemplarse otras medidas no expresamente previstas, como son las previstas supletoriamente en la LJCA. En cuanto a la falta de audiencia previa entiende que la misma puede ser paliada *a posteriori*, concluyendo que con estas interpretaciones es constitucional, pues no excede de la cobertura del 161.2 ni del 153 CE.

Esta medida cautelar, que puede tener su excusa en la redacción dada por la Ley 37/2011 a la LJCA, donde se habla de «circunstancias de especial urgencia», y en la propia reforma de la LOTC, operada por la Ley Orgánica 6/2007, donde se utiliza también el concepto de «especial trascendencia constitucional», parece presentar también un carácter excepcional con la pretensión de dotar al Tribunal de todas las potestades de ejecución imaginables, que van más allá de cualquier medida prevista en las leyes procesales supletorias. Es decir, el Tribunal puede adoptar todo tipo de medidas de ejecución además de las expresamente previstas en la reforma de la LOTC y además de las contempladas en las leyes procesales. Se trata, pues, de un *plus* competencial atribuido al Tribunal para el supuesto de que las otras medidas de ejecución no sean eficaces. Y todo ello referido a cualquier proceso constitucional. Y es que parece que el legislador no quiere dejar cabos sueltos antes de acudir a la aplicación del art. 155 CE, como último supuesto excepcional de coerción estatal.

Estamos en presencia de una medida cautelar indeterminada, indefinida y totalmente abierta, que parece legitimar cualquier tipo de actuación por parte del Tribunal. Con ello, no solo se altera la posición constitucional del mismo, sino los postulados inherentes al principio democrático que preside nuestro ordenamiento constitucional. La trascendencia constitucional, libremente y arbitrariamente interpretada, se convierte de este modo en un nuevo principio constitucional que pretende sustituir a los ya existentes.

Además de ello, la adopción de estas medidas *in auditá parte* puede presentar problemas de inconstitucionalidad, pues supone un atentado a los principios de audiencia y contradicción inherentes a todo procedimiento judicial. Y ello, pese a que, posteriormente, se contemple la posibilidad de una audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal durante tres días antes de dictarse la resolución, lo cual, o es incongruente, o no palía en modo alguno la inconstitucionalidad anterior, pudiendo producirse una posible lesión del principio de seguridad jurídica y de la tutela judicial efectiva.

Estas medidas de ejecución cautelarísimas atentan contra el principio de igualdad de las partes en todo proceso, y también en los procesos constitucionales, lo cual únicamente puede estar justificada si está expresamente prevista por la Constitución, tal y como sucede con el art. 161.2 CE. Y es que no parece de recibo que el Gobierno pueda instarlas y no las otras partes del proceso, pareciendo producirse una extensión normativa de lo establecido en el referido precepto constitucional que, a nuestro juicio, no es constitucionalmente admisible. A las partes únicamente les resta la posibilidad de instarlo ante el Tribunal para que esta proceda de oficio, lo cual implicaría una cierta equiparación con la facultad atribuida al Gobierno.

Esta medida solo fue recurrida por la Generalitat de Cataluña, señalando que el legislador modifica los efectos del control de constitucionalidad y le confiere una habilitación ilimitada al Tribunal. La doctrina mayoritaria señala, en tal sentido, que se trata de una previsión específica para un supuesto singular de incumplimiento, encontrando su cobertura en el art. 165, no siendo un fortalecimiento del 161.2 CE, y concluyendo que el margen de apreciación «no puede ser confundido con una arbitrariedad constitucionalmente proscrita». La doctrina minoritaria del Tribunal no se pronuncia, paradójicamente, sobre esta cuestión.

IV. CONCLUSIONES: LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE EJECUCIÓN ESTABLECIDAS

En páginas anteriores hemos puesto e manifiesto la posible inconstitucionalidad de alguna de las medidas de ejecución propuestas en la reforma de la LOTC, especialmente por lo que a la suspensión de funciones y ejecución sustitutoria se refiere. No obstante lo anterior, también es cierto que el Tribunal, que declaró la constitucionalidad de las mismas, ha sido muy prudente en su aplicación, desecharándose, porque tampoco se le solicitó expresamente, la utilización de las dos medidas más cuestionables. Incluso en los supuestos en que el Tribunal acudió a la imposición de multas coercitivas, estas no tuvieron efectividad alguna pues los afectados renunciaron o fueron cesados en sus respectivos cargos.

Como era de esperar, dada la finalidad de la reforma de la LOTC, las medidas de ejecución establecidas se han aplicado únicamente al proceso soberanista catalán³⁰.

Así, ante el planteamiento por el Gobierno de un incidente de ejecución de la STC 259/2015, sobre la Resolución 5/XI de 20 de enero del 2016 del Parlamento de Cataluña, por la que se creó la Comisión de Estudio del Proceso Constituyente, el Tribunal adoptó el ATC 141/2016, en el cual, sin declarar nula dicha resolución, sin embargo se recordaba al Parlament, especialmente a su Presidenta y a los miembros de la Mesa, la imposibilidad de dicho proceso constituyente y el deber que tenían de paralizar cualquier iniciativa contraria a los preceptos constitucionales.

Una vez aprobada dicha Resolución por el pleno del Parlamento, se volvió a plantear por el Gobierno otro incidente de ejecución³¹ de la referida sentencia 259/2015, donde ya el Tribunal acude a las nuevas medidas de ejecución previstas en

³⁰ Un caso diferente han sido los procesos de inhabilitación de los diputados Mas y Homs, seguidos ante la jurisdicción ordinaria (TSJC y TS), con motivo de la consulta celebrada el día 9 de noviembre del 2014, suspendida por providencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre del mismo año.

³¹ I. VILLAVERDE, «Cumplir o ejecutar...» *cit.*, se muestra crítico con el contenido del fallo del Tribunal y sostiene que no estamos ante la vía procesal adecuada y que el Tribunal no debió admitir el incidente de ejecución, indicando al Gobierno que el procedimiento adecuado era el establecido en el Título V de la LOTC (pp. 655 y 656).

la reforma de la LOTC. En efecto, tras declarar nula dicha resolución parlamentaria por atentar a los arts. 1.1 y 2, 9.1 y 168 CE, y tras señalar que el pueblo español es el único titular de la soberanía, se dirige a los titulares de los órganos parlamentarios anteriormente mencionados (y también al Secretario General del Parlamento de Cataluña), concluyendo que no es «competencia de este Tribunal resolver si la conducta de la Presidenta del Parlament es constitutiva de alguna infracción penal, pero sí constatar que las circunstancias antes referidas constituyen un conjunto de entidad suficiente como para trasladarlas al Ministerio Fiscal a fin de que, si lo estima pertinente, promueva el ejercicio de las acciones penales que se considere precedentes». Y ello, porque todos los titulares de los cargos públicos tienen un «deber cualificado de acatamiento a dicha norma fundamental, que no se cifra en una necesaria adhesión ideológica a su total contenido, pero sí en el compromiso de realizar sus funciones de acuerdo con ella y en el respeto al resto del ordenamiento jurídico», no pudiendo constituirse la Generalitat en «fuente de legitimidad jurídica y política», pues si así lo hace, «socavaría su propio fundamento constitucional y estatutario» así como «la norma que declara la sujeción de todos a la Constitución». Así lo estimó el Ministerio Fiscal, imputando a la Presidenta de la Cámara por un delito de desobediencia ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, cuya competencia ha sido recabada por el Tribunal Supremo, asumiendo, además, la competencia para enjuiciar todos los contenciosos interpuestos sobre esta cuestión.

Asimismo habría que citar la providencia de 7 de septiembre de 2017, mediante la cual se admite la impugnación de la resolución 807/XI del Parlamento, por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral. El Tribunal entiende que la suspensión conlleva la de cualquier actuación que traiga causa del mismo y se notifica personalmente a todos los afectados, advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. Asimismo se prohíbe poner los medios materiales o personales necesarios, apercibiéndoles de sus posibles responsabilidades, incluida la penal. Finalmente, se recaba el auxilio del Tribunal Superior de Justicia catalán, a tenor del 87.2. LOTC, para realizar las notificaciones, requerimientos y percibimientos acordados.

En otras ocasiones, mediante providencia de 7 de septiembre, contra el Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración de referéndum, se actúa de igual forma que en el supuesto anterior. Lo mismo acontece en la providencia de 7 de septiembre de 2017, por la que se admite el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que posteriormente sería declarado inconstitucional y nulo por decisión unánime del Tribunal. También habría que mencionar la providencia de 7 de septiembre de 2017, por la que se admite el incidente de ejecución de sentencia contra el acuerdo de la Mesa del parlamento, de 7 de septiembre de 2017, de admisión a trámite de la proposición de ley de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República, por contravenir la STC 259/2015, ley también declarada inconstitucional. Y asimismo habría que citar la Providencia de 7 de septiembre de 2017, admitiendo

la impugnación del Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, de convocatoria del referéndum de autodeterminación de Cataluña, añadiendo en esta ocasión que el apercibimiento personal es un elemento esencial en orden a la futura existencia de un delito de desobediencia grave.

Por otro lado, habría que mencionar, sin carácter exhaustivo, una serie de resoluciones del Tribunal:

- a) El Auto de 19 de septiembre de 2017 frente a la Resolución 1/XI del Parlamento catalán sobre el inicio del proceso político en Cataluña, por el que se declara la nulidad del acuerdo de la mesa de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia de la ley de referéndum, acordada en el Pleno de 6 de septiembre, deduciendo «testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir responsabilidad penal» a la Presidenta de la Mesa y a otros miembros de la misma.
- b) El Auto de 20 de septiembre del 2017 en relación con la Resolución 807/XI del Parlamento por el que se designan los miembros de la Sindicatura electoral de Cataluña. El Tribunal, en esta ocasión, acuerda imponer una multa coercitiva diaria de 12.000 euros a los miembros de la Sindicatura Electoral y a los miembros de las sindicaturas territoriales, señalando que éstas cesarán cuando justifiquen que han renunciado a sus cargos, previa revocación de todas las resoluciones y acuerdos adoptados. Asimismo, al igual que en supuestos anteriores acuerda deducir testimonio de particulares. La imposición de estas multas coercitivas no se ejecutó, pues los afectados fueron cesados inmediatamente, con lo cual el referéndum de 1 de octubre pudo celebrarse, además de por otras causas, sin las garantías mínimas exigidas.
- c) El Auto de 21 de septiembre de 2017, en relación con el Decreto 140/2017, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación, acordando asimismo imponer una multa coercitiva diaria de 12.000 euros a Josep María Jove i Llado y de 6.000 euros a Montserrat Vidal i Roca, señalando que la multa cesaría cuando ambos justifiquen ante este Tribunal que han revocado sus resoluciones, clausurado el contenido de la página web, y acordado el cese de toda colaboración en la campaña institucional. Asimismo, el Tribunal toma el acuerdo de deducir testimonio de particulares, recabar el auxilio del TSJ catalán y oír a los afectados a los efectos de lo dispuesto en el art. 92.5 LOTC. Al igual que sucedió en el supuesto anterior, estas multas tampoco llegaron a hacerse efectivas, pues las personas afectadas fueron cesadas inmediatamente en sus cargos.

En estos Autos el Tribunal se siente en la necesidad de justificar la imposición de las multas coercitivas, reiterando su jurisprudencia anterior en el sentido de que quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones, pues, de lo contrario, carecería de la potestad necesaria para garantizar la primacía de la Constitu-

ción, señalando asimismo que las multas no tienen una finalidad represiva, sino que tiene como finalidad restaurar la legalidad perturbada y pretende «obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto» (STC 239/1989), concluyendo que concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional.

En relación con estos Autos existe un voto particular concurrente, firmado por los Sres. Valdés y Xiol y por la Sra Balaguer, en línea con el voto particular formulando en su día contra la sentencia que declaró constitucional la reforma de la LOTC de 2015, poniendo de manifiesto que si bien no cuestionan la constitucionalidad de las multas coercitivas, sin embargo discrepan sobre la naturaleza de la jurisdicción constitucional y la eficacia de las multas. En efecto, se continúa con la línea argumental anterior, a nuestro juicio mejor fundamentada, en el sentido de que la jurisdicción constitucional es distinta de la jurisdicción ordinaria, pues tiene como finalidad controlar la acción de los poderes públicos que se oponen a la primacía del pacto constituyente. Además, las sentencias, en todos los procesos constitucionales, tienen un carácter declarativo y su fuerza ejecutiva deriva de la propia *auctoritas* del Tribunal. Cuando esta se pierde ello conduce a una proliferación exacerbada de los procedimientos de ejecución, haciéndose aun más necesario recordar la función declarativa de sus decisiones, pues la Justicia Constitucional es un mecanismo de salvaguarda de la normalidad y normatividad constitucionales, sin que se pueda predicar de ella una naturaleza sancionadora o el ejercicio de funciones ejecutivas.

Finalmente, dichas multas coercitivas fueron levantadas por el Tribunal, mediante Auto de 8 de noviembre del 2017.

d) Asimismo, habría que mencionar el Auto del Pleno 134/2017, de 5 de octubre, por el que se admite a trámite el recurso de amparo promovido por el grupo parlamentario socialista del Parlamento de Cataluña y se acuerda la suspensión de la convocatoria del pleno del Parlamento. El Tribunal, además de justificar la especial trascendencia constitucional del amparo interpuesto, y notificar personalmente el mismo a los miembros de la Mesa, les recuerda a todos ellos «de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada y apercibirles de las eventualidades responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento». Asimismo, recaba el auxilio jurisdiccional del TSJC conforme al art. 87.2 LOTC.

e) Por su parte en la STC, de 17 de octubre del 2017, por la que se declara inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada del «referéndum de autodeterminación», tras denegar la notificación personal a determinadas autoridades y cargos públicos de la Generalitat, dado lo dispuesto en el art. 164.1. CE y 38.1. LOTC, señala, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 87.1. y 92.1. LOTC, la subsistencia del deber de estas autoridades y cargos públicos en orden a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta sentencia.

f) El ATC, de 8 de noviembre del 2017, dictado en un incidente de ejecución, contra las resoluciones del Parlamento de Cataluña, de 27 de octubre del 2017, por la que se aprueba la Declaración Unilateral de Independencia, donde se acuerda la notificación personal a los miembros de la Mesa de la Diputación Permanente, advirtiéndoles de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la nulidad acordada, advirtiéndoles, además, de las posibles responsabilidades, incluida la penal, en que pudieran incurrir. Asimismo, se deduce testimonio de particulares con la finalidad de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad que proceda a los miembros de la Mesa que votaron a favor de la admisión a trámite.

La razón de esta actuación del Tribunal no es otra —que además es congruente con la finalidad de la reforma de la LOTC como mecanismo previo a la hipotética y futura aplicación posterior del art. 155 CE—, que reservar la aplicación de las medidas de ejecución «estrella» para otros supuestos que previsiblemente puedan producirse en el futuro inmediato. Es decir, el Tribunal, que ha considerado plenamente constitucional la reforma de la LOTC, continúa en la línea interpretativa anunciada de diferir su decisión a la aplicación de cada caso concreto, salvando así la constitucionalidad de la norma impugnada.

Title:

Enforcement of Constitutional Court decisions: a shift in the Constitutional Justice paradigm?

Summary:

I. General remarks. II. Theoretical issues raised: A) The likely disruption of the Constitutional Justice model. B) The notion of Constitutional Review. C) Enforcement as a constituent element of the jurisdictional function. III. New measures for enforcing Constitutional Court decisions: A) The nature of the sentences. B) The default rules. C) The position of the Court in relation to the implementation of its decisions. D) The imposition of fines. E) Suspension of duties. F) Execution of alternative measures. G) Adoption of other necessary measures. IV. Implementation of the corresponding enforcement measures.

Resumen:

La reforma, en 2015, de la LOTC ha supuesto importantes consecuencias jurídicas y políticas. En cuanto a las primeras se refiere, la reforma ha puesto en tela de juicio nuestro modelo de justicia constitucional así como la propia posición del Tribunal en relación con los demás poderes del Estado. Desde el punto de vista político, la reforma, aprobada precipitadamente y al final de la legislatura, esta concebida únicamente para resolver el problema soberanista catalán, situando en sede jurisdiccional decisiones políticas que nunca corresponden a un órgano de Justicia Constitucional. Como señaló la propia Comisión de Venecia, en su informe de marzo del 2017, y pese a haber sido declarada constitucional la reforma realizada, no es recomendable que estas competencias de ejecución sean atribuidas al Tribunal Constitucional.

Abstract:

The Spanish Constitutional Court Organization Act reform of 2015 has had significant legal and political repercussions. From a legal perspective, the reform has called into question both our constitutional justice model and the Court's role in relation to other State powers. From a political point of view, the unwise rush in adopting said reform at the end of the parliamentary term, was solely intended to resolve the Catalan sovereignty issue, thus placing political decisions at the hands of a Constitutional Court that should not be deciding on such matters. As pointed out by the Venice Commission itself, in its report of March 2017, and despite the reform's constitutionality, attributing such enforcement powers to the Constitutional Court is not recommended.

Palabras clave:

Tribunal Constitucional. Control de constitucionalidad. Modelo de justicia constitucional. Ejecución de resoluciones jurisdiccionales. Multas coercitivas. Suspensión de funciones. Ejecución sustitutoria.

Key words:

Constitutional Court. Constitutional review. Constitutional justice model. Enforcement of judicial decisions. Penalty payments. Suspension of duties. Execution of alternative measures.