



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 19/2015, de 26 de novembre,  
sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei  
orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a  
l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a  
garantia de l'estat de dret**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

**D I C T A M E N**

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret (BOE núm. 249, de 17 d'octubre de 2015).

## ANTECEDENTS

1. El dia 28 d'octubre de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la consellera de Governació i Relacions Institucionals, de 27 d'octubre (Reg. núm. 5004), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 27 d'octubre de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució Espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels apartats u i tres de l'article únic de la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 29 d'octubre de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Joan Ridao Martín.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 26 de novembre de 2015.

## FONAMENTS JURÍDICS

### ***Primer. L'objecte del Dictamen***

Tal com s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha sol·licitat dictamen al Consell sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'estat de dret (en endavant, LO 15/2015 o Llei orgànica de reforma de la LOTC), amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició, si escau, de recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional (en endavant, TC).

A fi de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem primerament el contingut i la finalitat de la LO 15/2015, per a la qual cosa partirem del context normatiu en el qual s'insereix. A continuació, assenyalarem quins són els dubtes que suscita al peticionari aquesta reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, juntament amb els arguments en què es fonamenten i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà aquest pronunciament per tal de donar complida resposta a totes les qüestions anteriors.

1. La LO 15/2015 té un article únic, amb quatre apartats que modifiquen els articles 80, 87, 92 i 95 LOTC, i una disposició final única, que disposa l'entrada en vigor de la Llei el mateix dia de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat*. L'objecte de la reforma de la LOTC, com indica el seu títol,

és establir una nova regulació de l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional.

En el preàmbul s'afirma que un dels principals components de l'exercici de qualsevol funció jurisdiccional és la garantia de l'efectivitat de les resolucions, la qual cosa constitueix un element essencial de l'existència d'un estat de dret. A aquests efectes, i en relació amb l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional, justifica la conveniència d'una nova regulació dels instruments per fer efectius els seus pronunciaments perquè «la necessitat d'adaptar-se a les noves situacions que pretenen evitar o defugir aquesta efectivitat obliga a desenvolupar els instruments necessaris perquè la garantia d'efectivitat sigui real».

Com s'ha dit, l'article únic de la LO 15/2015 modifica quatre preceptes del títol VII de la LOTC, que porta la denominació «De les disposicions comunes sobre procediment». L'apartat u de l'esmentat article únic afegeix un segon paràgraf a l'article 80 LOTC, que estableix el caràcter supletori de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa (en endavant, LJCA), en matèria d'execució de resolucions.

L'apartat dos modifica l'article 87 i afegeix un segon paràgraf a l'apartat primer d'aquest article, que habilita l'alt tribunal per «acordar la notificació personal de les seves resolucions a qualsevol autoritat o empleat públic que es consideri necessari». Respecte de l'apartat segon del mateix precepte, afegeix un nou paràgraf que atribueix a les seves sentències i resolucions «la consideració de títols executius».

L'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015 conté una modificació de l'article 92 LOTC que suposa una ampliació remarcable del seu contingut normatiu, atès que passa de tenir un únic apartat a tenir-ne cinc, un d'ells subdividit en quatre lletres.

En concret, l'article 92, apartat 1, LOTC manté la redacció donada per la LO 2/1979, que va ser modificada, en introduir-hi un segon paràgraf, per la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, i afegeix ara un primer incís a l'apartat que disposa que el Tribunal Constitucional «ha de vetllar pel compliment efectiu de les seves resolucions», com també la referència a «les mesures d'execució necessàries», entre les actuacions que pot adoptar per fer efectives les seves resolucions. Així mateix, en el segon paràgraf del mateix apartat primer, la reforma preserva la declaració de nul·litat de les resolucions que contravinguin les dictades en la jurisdicció constitucional. I, a continuació, en l'apartat 2, preveu que el Tribunal pugui demanar l'auxili de qualsevol administració o poder públic per tal de garantir l'efectivitat de les seves resolucions i que l'hauran de prestar de forma preferent i urgent, mentre que en l'apartat 3 atribueix legitimació a les parts per promoure l'incident d'execució.

De la seva banda, el nou apartat 4 de l'article 92 LOTC conté un conjunt de mesures que pot acordar el Tribunal Constitucional en cas d'incompliment total o parcial de les seves resolucions. Es disposa que l'adopció d'aquestes mesures anirà precedida d'un breu procediment iniciat d'ofici o a instància de part, en el qual es requerirà a institucions, autoritats, empleats públics o particulars responsables del compliment, l'emissió d'un informe sobre l'assumpte en el termini que es fixi en cada cas. Rebut l'informe, el Tribunal, en cas d'apreciar incompliment de la seva resolució, total o parcial, podrà adoptar qualssevol de les següents mesures: imposar multa coercitiva de 3.000 a 30.000 euros, reiterant la multa fins al compliment íntegre de la resolució (lletra *a*); acordar la suspensió en les seves funcions de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment, durant el temps necessari per assegurar l'observança del pronunciament del Tribunal (lletra *b*); dur a terme l'execució substitutòria de les resolucions, per a la qual cosa el Tribunal podrà requerir al Govern de

l'Estat que adopti les mesures necessàries (lletra c), i, finalment, si escau, deduir testimoni de particulars per exigir la responsabilitat penal que pugui correspondre (lletra d).

A l'últim, l'apartat 5 de l'article 92 LOTC disposa que, per a l'execució de les resolucions de suspensió de disposicions, actes o actuacions, quan hi concorrin «circumstàncies d'especial transcendència constitucional», el Tribunal podrà adoptar les mesures necessàries sense donar audiència a les parts, que seran convocades en un termini de tres dies, de forma que, després d'aquest tràmit, pugui decidir alçar, mantenir o modificar les mesures inicialment acordades.

La darrera modificació introduïda per la LO 15/2015 la conté l'apartat quatre de l'article únic, que dóna nova redacció a l'article 95.4 LOTC, i que disposa que els límits de les sancions previstes a l'article 95.3 i de les multes previstes al nou article 92.4.a puguin ser revisats per llei ordinària.

Una vegada descrit el contingut de la norma objecte de dictamen, cal que la situem en el context de les diferents reformes de la LOTC, atès que aquesta, en els seus trenta-sis anys de vigència, ha experimentat fins a deu reformes de diferent abast i significació. Entre d'altres cal ressenyar, als efectes del nostre Dictamen, les que han modificat les atribucions del Tribunal Constitucional. La primera modificació de la LOTC fou l'efectuada per la Llei orgànica 8/1984, de 26 de desembre, per la qual se'n va derogar l'article 45, que preveia un recurs d'empara directe davant de les resolucions fermes que declarassin l'obligació de prestar el servei militar i fossin considerades lesives del dret a l'objecció de consciència. Posteriorment, la Llei orgànica 4/1985, de 7 de juny, suprimí el recurs previ d'inconstitucionalitat sobre els projectes d'estatuts d'autonomia i les lleis orgàniques, previst a l'article 79, supressió que va ser declarada no contrària a la Constitució per la STC 66/1985, de 23 de maig. Recentment, la Llei orgànica 12/2015, de 22 de setembre, ha donat

una nova redacció a l'article 79, mitjançant la qual s'introdueix de nou el recurs previ d'inconstitucionalitat, per bé que el seu objecte es limita als projectes d'estatuts d'autonomia i a les seves propostes de reforma. Les competències del Tribunal també van ser ampliadades per la Llei orgànica 7/1999, de 21 d'abril, que introduí un nou procés constitucional, el conflicte en defensa de l'autonomia local, regulat a l'article 75 bis i següents.

Esment especial mereix la Llei orgànica 6/2007, que suposà una reforma important de la LOTC en diferents aspectes. D'una banda, es va reforçar l'anomenada dimensió objectiva del recurs d'empara, en configurar l'admissió a partir del concepte d'especial transcendència constitucional. Així mateix, es regulà la participació de les parts en el procés *a quo* en la tramitació de la qüestió d'inconstitucionalitat, com també l'anomenada qüestió interna d'inconstitucionalitat. En l'aspecte orgànic, es van preveure els mecanismes de participació de les assemblees legislatives autonòmiques en el procés de designació de magistrats del Tribunal Constitucional per part del Senat, aspecte aquest que fou declarat no contrari a la Constitució per la STC 49/2008, de 9 d'abril. Finalment, la reforma del 2007 significà un enfortiment del caràcter únic i exclusiu de la jurisdicció constitucional, modificant-ne l'article 4, així com l'article 92 LOTC, precepte en el qual, cal subratllar-lo als efectes que aquí interessin, es va introduir la possibilitat que el Tribunal pogués declarar, en incident d'execució, la nul·litat de qualsevol resolució contrària a les dictades per ell mateix, després de l'audiència del Ministeri Fiscal i de l'òrgan que les va dictar.

2. Un cop exposat el contingut de la LO 15/2015 i el context normatiu en el qual s'insereix, cal assenyalar, breument, els dubtes que suscita al Govern en relació amb determinats aspectes de la reforma de la LOTC.

La sol·licitud del Govern planteja un retret general a la Llei en considerar que comporta un canvi qualitatiu molt important en la naturalesa de la institució i

que pot alterar l'equilibri i el joc de contrapesos amb la resta de poders de l'Estat establert per la Constitució de 1978. Aquest plantejament general serveix per fonamentar el qüestionament sobre diversos aspectes de la reforma de la LOTC.

Abans, però, de concretar els problemes de constitucionalitat des d'un punt de vista substantiu, la sol·licitud considera que el procediment parlamentari de lectura única i urgència pel qual s'ha tramitat la iniciativa legislativa suposa una limitació de la capacitat d'esmena i una reducció de la participació i del debat respecte de la reforma «d'una institució capital», la qual cosa pot suposar una vulneració del dret fonamental de participació política reconegut a l'article 23 CE.

Quant a la regulació material efectuada per la LO 15/2015, el Govern suscita un primer dubte respecte de l'apartat u de l'article únic, que introdueix un segon paràgraf a l'article 80 LOTC, sostenint que el reenviament a la LJCA en matèria d'execució de resolucions es fa sense excepcions, la qual cosa denota un canvi en la configuració de la institució i la voluntat de donar-li «un caràcter judicialista». A partir d'aquesta remissió estima que es poden acabar conferint al Tribunal Constitucional unes potestats de fer complir les seves resolucions més intrusives que les que disposa el poder judicial perquè es poden projectar no únicament sobre les administracions sinó també sobre òrgans constitucionals, com les Corts o el Govern de l'Estat, o estatutaris, com el Parlament de Catalunya o el Govern de la Generalitat. És per això que considera que el precepte esmentat podria vulnerar la reserva jurisdiccional de l'article 117.3 CE, així com l'article 153.c CE.

El segon dubte es planteja respecte de la nova redacció de l'article 92.1 LOTC. A parer del sol·licitant, la incorporació de la referència a la funció de vetllar pel compliment de les seves resolucions, així com la possibilitat que aquest pugui acordar les mesures d'execució necessàries, sembla atribuir al



Tribunal una funció diferent de la de resoldre els processos jurisdiccionals, consistent a seguir atentament i prendre coneixement del grau d'efectivitat de les seves resolucions. Això, entén, suposaria un canvi en la naturalesa i en la posició del Tribunal Constitucional, com també en la seva funció d'àrbitre en les controvèrsies competencials, que excediria l'habilitació al legislador orgànic continguda en l'article 165 CE.

La petició també suscita dubtes de constitucionalitat respecte de l'article 92.4.a LOTC, en la redacció donada per l'apartat quatre de l'article únic LO 15/2015, que preveu la imposició de multes coercitives de tres mil a trenta mil euros, sobre la base d'una doble consideració. Per una part, estima que les quanties són desproporcionades i que no es preveu cap criteri per determinar-les en cada cas, deixant la seva fixació a la discrecionalitat del Tribunal. Per l'altra, considera que no es preveu la possibilitat de plantejar recurs per part de les persones o òrgans a qui s'hagi imposat les multes, més enllà del genèric recurs de súplica previst per l'article 93.2 LOTC i resolt pel mateix Tribunal. Segons la sol·licitud, s'estaria vulnerant d'aquesta manera «la garantia de disposar de la possible revisió de la resolució sancionadora davant d'un Tribunal superior al que ha imposat la sanció, prevista a l'article 14.5 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics [...] [i] a l'article 2 del Protocol núm. 7 del Conveni per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals».

Igualment, el Govern qüestiona la constitucionalitat de la previsió de l'article 92.4.b LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, consistent a acordar la suspensió en les seves funcions de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsables de l'incompliment de les resolucions del Tribunal Constitucional, durant el temps necessari per assegurar l'observança dels pronunciaments del Tribunal. En aquest cas, la possible inconstitucionalitat vindria donada perquè ens trobaríem davant l'atribució de «potestats de naturalesa cautelar o

sancionadora, de dubtosa idoneïtat, més pròpies de jutges i tribunals de l'ordre penal», i que no reuneixen les garanties mínimes d'un règim sancionador. A més, perquè la suspensió d'autoritats i empleats públics constituïria una de les mesures que estableix l'article 155 CE, de manera que la previsió de l'article 92.4.b LOTC conculcaria aquest precepte en adoptar-se per part d'un òrgan i un procediment diferent del que preveu la Constitució.

L'article 92.4.c LOTC, en preveure la possibilitat que el Tribunal Constitucional acordi l'execució substitutòria i requereixi la col·laboració del Govern de l'Estat per assegurar el compliment de la seva resolució, podria vulnerar, a parer del Govern, l'article 155 CE, així com l'autonomia reconeguda constitucionalment a les comunitats autònomes per l'article 137 CE, i els articles 153.c i 117.3 CE.

Finalment, el Govern qüestiona l'article 92.5 LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, perquè, en habilitar el Tribunal Constitucional per adoptar mesures per assegurar l'efectivitat de la suspensió de les disposicions i els actes, amb el caràcter de cautelariíssimes i *inaudita parte*, s'estaria excedint l'article 161.2 CE, que regula l'efecte suspensiu dels processos constitucionals, i incorreria per aquest motiu en les mateixes vulneracions de preceptes constitucionals que les esmentades respecte de l'article 92.4 LOTC.

3. Una vegada delimitat l'objecte del Dictamen, doncs, indicarem l'estructura que adoptarà. Així, en el fonament jurídic següent ens pronunciarem, en primer lloc, sobre l'adequació constitucional del procediment legislatiu seguit per a l'aprovació de la LO 15/2015. Tot seguit, examinarem les distintes qüestions substantives que planteja la sol·licitud, que es refereixen a l'aplicació supletòria de la LJCA en matèria d'execució de resolucions; l'atribució expressa al Tribunal Constitucional de vetllar pel compliment de les seves resolucions; la imposició de multes coercitives; la suspensió en les

funcions d'autoritats i empleats públics; l'execució substitutòria, i les previsions sobre la garantia de l'efectivitat de la suspensió de disposicions i actes impugnats. Paral·lelament, enunciaré en relació amb cada precepte el paràmetre constitucional a tenir en compte i procediré a la seva aplicació en cada cas.

***Segon. El marc constitucional de l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional i la seva aplicació als preceptes sol·licitats***

D'acord amb el que ha estat anunciat, i per tal de donar adequada resposta als dubtes d'inconstitucionalitat suscitats pel Govern, en el present fonament jurídic analitzarem el paràmetre constitucional aplicable als preceptes reformats per la LO 15/2015, a partir d'unes consideracions generals sobre el vessant executiu de la jurisdicció constitucional i, al mateix temps, examinarem els preceptes sol·licitats per tal de determinar si s'hi adequen. Prèviament, però, tractarem una qüestió de rellevància formal, també plantejada pel sol·licitant, com és l'adequació constitucional del procediment parlamentari de lectura única emprat per a l'aprovació de la Llei orgànica de reforma de la LOTC.

1. Primer de tot, el Govern considera vulnerat el dret fonamental de l'article 23 CE, pel fet que el procediment de lectura única pel qual s'ha tramitat la Proposició de Llei orgànica de reforma de la LOTC limita la capacitat d'esmena i redueix de forma dràstica la participació i el debat dels parlamentaris respecte d'una regulació que «comporta un canvi qualitatiu molt important en la naturalesa mateixa de la institució i de les seves funcions constitucionals, la qual pot alterar l'equilibri i el joc de contrapesos amb la resta de poders de l'Estat establerts per la Constitució de 1978».

Per situar aquest dubte en el seu context, cal que exposem, abans de res i de forma succinta, els tràmits principals que ha seguit el procediment d'elaboració i d'aprovació de la norma que ara ens ocupa. Així, la corresponent Proposició de Llei orgànica, el text de la qual es va presentar al Congrés dels Diputats el 4 de setembre de 2015 (BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie B, núm. 237-1, de 4 de setembre de 2015), va ser presa en consideració pel Ple d'aquesta Cambra el dia 16 del mateix mes en el qual, de forma subsegüent, es va acordar la seva tramitació directa i en lectura única, així com també pel procediment d'urgència (art. 93 i 126.5 del Reglament del Congrés dels Diputats, RCD, en endavant). Seguidament, es va tramitar en el Senat, en el si de la Comissió Constitucional, amb terminis novament i expressament reduïts, i va ser aprovada pel Ple d'aquesta Cambra el dia 15 d'octubre (BOCG, Senat, núm. 607, de 2 d'octubre de 2015).

Al llarg d'aquest procediment, que ha tingut una durada d'un mes i escaig, formalment, s'han presentat esmenes, tant en el Congrés com en el Senat. Així, en el primer es van presentar esmenes de totalitat, de modificació, de millora i de supressió de l'articulat (BOCG, Congrés del Diputats, sèrie B, núm. 237-3, de 29 de setembre de 2015) i en el segon, propostes de veto, esmenes a l'articulat i vots particulars (BOCG, Senat, núm. 611, 612 i 613, de 13, 14 i 15 d'octubre de 2015). Ara bé, cap d'aquestes va reeixir, de manera que la Proposició de Llei orgànica es va aprovar en els mateixos termes que el text inicial presentat al Congrés (BOCG, Senat, núm. 613, de 15 d'octubre de 2015). A l'últim, cal afegir que la norma, presentada com a iniciativa legislativa d'origen parlamentari, no va ser objecte de dictamen previ per part del Consell d'Estat ni del Consell General del Poder Judicial.

Dit això, cal recordar que la tècnica de lectura única constitueix un tipus de procediment parlamentari de caràcter facultatiu, tendent a agilitar l'aprovació de les lleis, que es caracteritza per l'omissió de diferents tràmits de la fase

central de l'*iter legis* comú. En concret, si bé pot presentar alguna variació segons els diferents reglaments parlamentaris, es caracteritza perquè en lloc de les lectures successives a què se sotmet el text durant la seva tramitació, el susdit procediment es veu habitualment reduït a dos únics moments: el debat de totalitat davant el Ple de la Cambra i la votació també única per part d'aquest mateix òrgan. En l'àmbit de les Corts Generals, en el qual se situa la Llei orgànica objecte del nostre Dictamen, l'article 150.2 RCD declara que «[a]doptado tal acuerdo [*de tramitació directa i en lectura única*] se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación» (en el mateix sentit, art. 129.2 i .3 RS).

Pel que ara interessa, l'article 150 RCD regula la tramitació de projectes o proposicions de llei en lectura única en la secció sisena del capítol III, dedicat a les especialitats en el procediment legislatiu, igual com fa l'article 129 del Reglament del Senat (RS, en endavant) que s'incorpora a la secció primera del capítol II, relatiu als procediments legislatius especials. En concret, l'apartat 1 de l'esmentat article 150 RCD disposa que aquest procediment es pot acordar «[c]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». En un sentit idèntic es pronuncia l'article 129.1 RS.

Així doncs, els requisits exigits són dos: que la naturalesa del text ho aconselli o que ho permeti la simplicitat de la seva formulació. La jurisprudència constitucional mateixa ha deixat dit que «la figura de los proyectos o proposiciones de ley en lectura única, típica del Derecho parlamentario [...] tiene precisamente su razón de ser en iniciativas legislativas cuya naturaleza o simplicidad de formulación permiten una tramitación abreviada de las mismas» (STC 274/2000, de 15 de novembre, FJ 10, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4).

En l'àmbit dels usos parlamentaris que, com reconeix la doctrina, constitueixen un instrument d'interpretació important dins de l'organització i el funcionament de les cambres, si bé clarament subordinat al reglament parlamentari i a la llei (STC 90/2005, de 18 d'abril, entre moltes d'altres), la manca de precisió dels esmentats requisits ha comportat que, en ocasions, aquest tipus especial de procediment hagi estat utilitzat en casos en què, amb independència de la naturalesa o la simplicitat del contingut de la regulació, s'havia assolit un alt grau de consens entorn d'un projecte o una proposició de llei que permetia preveure que els textos inicials no serien modificats durant el curs de la tramitació.

Ara bé, no per aquesta pràctica es pot entendre que el caràcter consensuat de la norma s'identifiqui amb el primer supòsit previst als articles 150.1 RCD i 129.1 RS, ja que l'exigència que «la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen», hauria d'excloure a priori del procediment de lectura única les regulacions que, pel seu contingut, tenen rellevància constitucional, com ara pel fet que afecten principis i valors constitucionals, aspectes essencials dels drets fonamentals, òrgans de naturalesa constitucional, relacions entre els poders públics o normes capçalera de caràcter sectorial. Quant al segon supòsit, que la «simplicidad de su formulación» ho permeti, aquest s'hauria d'entendre referit no només a textos molt breus o a iniciatives legislatives sobre els quals se'n debat en conjunt l'aprovació o el rebuig, sinó també als que no presentin una complexitat tècnica que aconselli un debat més profund i amb un grau més alt de participació parlamentària.

És sabut que l'esmentat procediment ha estat molt criticat per la doctrina, en la mesura que pot comportar una restricció severa en l'exercici del dret de participació de les minories en la funció legislativa, atès que aquestes tenen disminuïdes les seves facultats de censura i de modificació del text legislatiu proposat. En aquest mateix sentit, el Tribunal Constitucional ha constatat

que es tracta d'«un procediment en el qual resulten notablement limitades les possibilitats de participació de les minorías en el procés de elaboració de la norma» (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 5).

Arribats a aquest punt, cal recordar que el Tribunal Constitucional ha declarat reiteradament que la configuració del dret fonamental de l'article 23.2 CE o *ius in officium* «comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del *status* propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2». I que, a aquests efectes, mereixen protecció constitucional els drets o les facultats que «pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa [...] siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes» (per totes, STC 27/2000, de 31 de gener, FJ 4). D'aquesta manera, no hi ha dubte que la facultat d'esmena forma part del contingut central de l'exercici de la funció legislativa (STC 119/2011), pel fet que permet exercir amb plenitud el poder legislatiu, mitjançant la introducció de modificacions en els textos en tramitació, principalment amb la finalitat d'assolir el més ampli consens possible de voluntats i procurar la millora tècnica del text final.

És per aquestes raons que l'aplicació de la modalitat procedimental de lectura única pot repercutir sobre els drets de participació política dels parlamentaris ex article 23 CE, en tant que, com hem dit, el procediment d'elaboració de la llei en el si de les dues cambres es redueix al debat a la totalitat, d'acord amb les regles de funcionament i esmena que el caracteritzen (art. 150.2 RCD i 129.2 RS).

Malgrat l'anterior, com ha posat en relleu darrerament el mateix Tribunal, l'adopció del procediment de lectura única es tracta d'una possibilitat prevista en els reglaments de les cambres, que no priva absolutament el parlamentari de seguir exercint els seus drets de l'article 23 CE a través de la participació en la resta d'actes i tràmits anteriors al moment de l'aprovació de la llei; en concret, a través de la formulació de modificacions o alternatives per escrit, de l'exposició oral de la seva posició política i de les possibles discrepàncies davant el Ple, i de decidir el sentit del vot final d'aprovació o rebuig (STC 204/2011, de 15 de desembre, FJ 5, i 238/2012, de 13 de desembre, FJ 4).

Així mateix, amb motiu de la tramitació per lectura única de la Proposició de llei de reforma de l'article 135 CE, ha considerat que «ni siquiera la reforma constitucional estaba vedada al procedimiento de lectura única por la falta de concurrencia de la nota de simplicidad o naturaleza que aconsejan el recurso a este tipo de procedimiento legislativo» (STC 238/2012, de 13 de desembre de 2012, FJ 4), perquè «las normas aplicables (art. 150 RCD y concordantes) no establecen materias vedadas a dicha tramitación, como sí sucede con el Reglamento parlamentario de alguna Asamblea autonómica» (ITC 9/2012, de 13 de gener, FJ 3). En suma, en aquesta doctrina ha declarat que correspon al Ple de la Cambra el judici sobre l'oportunitat d'acudir a aquest tipus de procediment, així com l'exercici de ponderar la concurrència dels requisits exigits pel Reglament del Congrés, de forma que és el mateix òrgan plenari el que ha d'adoptar-lo per majoria simple, a proposta de la Mesa, i escoltada la Junta de Portaveus.

Sigui com sigui, en la seva jurisprudència més recent, el Tribunal Constitucional ha admès que les lesions constitucionals derivades de la utilització d'aquest procediment excepcional «solo podrían traer causa del incumplimiento de los supuestos en los que el Reglamento parlamentario permite acudir a este procedimiento excepcional, esto es, cuando su



naturaleza lo aconseje o la simplicidad de su formulación lo permita». Per tant, també reconeix que li correspon efectuar un control de la decisió mateixa d'adoptar-lo, en nom de la seva adequació al paràmetre de constitucionalitat configurat per les condicions establertes pels reglaments parlamentaris (STC 129/2013, de 4 de juny, FJ 10).

Dit això, i situats en el paràmetre del bloc de la constitucionalitat relatiu als drets dels parlamentaris en l'exercici de la funció legislativa, no pot obviar-se, al nostre parer, que la lectura única s'erigeix com un supòsit molt singular i excepcional, que implica una manifestació del predomini de la majoria parlamentària i que restringeix considerablement els drets de participació de les minories. Així, el seu ús ha de venir acotat per allò que disposen els reglaments parlamentaris; pel que ara ens ocupa, els articles 150.1 RCD i 129.1 RS. Conseqüentment, si hom vol dotar d'eficàcia els requisits que preveuen aquests preceptes, considerem, a diferència del que ha expressat la jurisprudència constitucional a què hem fet esment, que la decisió parlamentària per a l'adopció del procediment ha de respectar el contingut mínim dels precitats requisits, com a limitació indisponible i, al mateix temps, ha de poder ser objecte de control en aquest aspecte. En cas de no ser així, no només repercuteix desfavorablement en els drets de participació política dels grups de l'oposició parlamentària, sinó que a més pot alterar el procediment de conformació de la voluntat política de les cambres en la tramitació d'una iniciativa legislativa.

D'acord amb aquests arguments, la lectura única no sembla el procediment més adequat per a la tramitació de normes amb rang de llei que tenen per objecte regular matèries d'especial transcendència. I encara ho és menys per a l'elaboració de la present Proposició de llei orgànica de reforma de la LOTC, en la mesura que es tracta d'una reforma d'un abast significatiu, en la qual es dirimeix, si més no, un eventual canvi en el disseny de la jurisdicció constitucional que, com s'analitzarà més endavant, pot tenir múltiples

implicacions d'ordre juridicoinstitucional. No en va, es modifica la regulació actual sobre un aspecte essencial del funcionament del Tribunal Constitucional com són les seves potestats per executar les resolucions recaigudes en els diversos processos constitucionals i, a més, s'alteren les relacions entre aquest òrgan constitucional i els poders legislatius i executius en l'exercici de les seves funcions representatives i executives, comprenent la possibilitat que els empleats i les autoritats de les administracions corresponents puguin ser, fins i tot, destinataris de mesures coercitives. Per tant, des del punt de vista substantiu, estem davant d'una iniciativa legislativa que, per la seva naturalesa, no és adequada per ser tramitada mitjançant el procediment de lectura única.

Ultra això, de la tramitació de la Proposició de Llei orgànica al Congrés i al Senat, que hem detallat anteriorment, es desprèn la manca del més elemental consens parlamentari previ, tal com es deriva del posicionament manifestat pels diferents grups parlamentaris en els debats reproduïts en el diari de sessions de les cambres i del rebuig de totes les esmenes presentades. En aquest sentit, és obvi que la celeritat dels tràmits que va provocar l'adopció d'aquest tipus de procediment al qual, a més, es va afegir la declaració d'urgència en ambdues cambres, dificulta el debat i la conformació madura de la voluntat política que caracteritza la funció representativa.

Després de les consideracions efectuades, hem de concloure que, atesa la naturalesa de la Proposició de Llei orgànica de reforma de la LOTC, el procediment de lectura única no era l'adequat per a la seva tramitació parlamentària, raó per la qual s'ha incomplert el requisit exigint pels articles 150.1 RCD i 129.1 RS. La utilització d'aquesta tipologia procedimental per a un supòsit no emparat en els reglaments parlamentaris que, com hem vist, comporta la reducció dels drets de participació de les minories en l'exercici

de la funció legislativa, suposa, així mateix, la vulneració del *ius in officium* dels parlamentaris i, consegüentment, de l'article 23 CE.

2. Ara ja des del punt de vista material, ens correspon analitzar el marc constitucional aplicable a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional. Per fer aquesta operació, cal que ens detinguem tot seguit a analitzar primerament la singularitat que suposa l'abast del control de constitucionalitat de la LOTC, així com la posició institucional que aquest ocupa en l'estructura de l'Estat.

Abans d'iniciar l'anàlisi de la problemàtica suscitada, hem d'assenyalar la particularitat que suposa que el Tribunal Constitucional controli la constitucionalitat de la seva pròpia Llei orgànica, única norma legal, més enllà de la Constitució, a la qual està vinculat. Sobre això, el propi Tribunal Constitucional ha determinat que la LOTC no està exempta de control de constitucionalitat, sinó sotmesa al principi de supremacia constitucional (art. 9.1 CE). Segons aquesta doctrina, el legislador orgànic previst a l'article 165 CE té límits en l'exercici de la seva llibertat de configuració tant d'acord amb els preceptes que integren el títol IX de la Constitució com amb el model de Tribunal Constitucional «que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra Norma Suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo» (STC 49/2008, FJ 3).

Amb tot, hem d'indicar que, atesa la singular posició de la LOTC, el Tribunal Constitucional ha reconegut que ha de respectar especialment la seva presumpció de constitucionalitat en tant que no li correspon a ell sinó al legislador orgànic regular el funcionament del Tribunal, l'estatut dels seus membres, o el procediment i les condicions de l'exercici de les accions. Per això mateix, el control de la LOTC «debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional» (STC 49/2008, FJ 4). I, en conseqüència, ha d'adquirir un

caràcter eminentment cautelós, excloent una eventual fiscalització més intensa que col·locaria el Tribunal en una posició de domini respecte de la seva normativa reguladora.

D'altra banda, pel que fa a la naturalesa i les funcions del Tribunal Constitucional, cal tenir present que la Constitució conté una específica garantia jurisdiccional de la seva primacia (art. 9.1), configurant-lo com un òrgan constitucional que garanteix l'efectiva vinculació de tots els poders públics a la norma fonamental.

El títol IX CE regula els trets principals de caràcter organitzatiu i funcional d'aquest òrgan i estableix els requisits i la designació dels seus membres, així com els aspectes essencials de llur estatus (art. 159 i 160), les competències jurisdiccionals que li atribueix directament la Constitució (art. 161 i 163), la legitimació per interposar els corresponents processos constitucionals (art. 162) i els efectes de les seves sentències (art. 164). El títol es clou amb una reserva específica de llei orgànica a la qual es remet el desenvolupament de la regulació del funcionament del Tribunal Constitucional, l'estatut dels seus membres, els procediments a substanciar davant d'aquell i les condicions per a l'exercici de les accions corresponents (art. 165).

El Tribunal Constitucional, com a òrgan de garantia de l'eficàcia normativa de la Constitució, té naturalesa jurisdiccional: així, l'article 161.1 CE li atribueix «jurisdicció en tot el territori», els seus membres són independents i inamovibles (art. 159.5 CE) i decideix en forma de sentència (art. 164 CE), d'acord amb normes de procediment (art. 165 CE) i a partir de la iniciativa de les parts legitimades (art. 162 CE). Es tracta, doncs, d'un tribunal únic en el seu ordre i no incardinat en el poder judicial. Atenent a la regulació dels títols VI i IX, la Constitució distingeix doncs, dues jurisdiccions diferents: «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 (Título VI CE) y es, por tanto, la común u ordinaria; y la del Tribunal Constitucional (Tít. IX CE) cuyo ámbito de actuación o de jurisdicción se limita a las garantías constitucionales a través de los procesos que se expresan en el art. 161 CE» (STC 113/1995, de 6 de juliol, FJ 6).

Segons l'anterior, l'exercici de la jurisdicció constitucional, tal com hem vist que es configura a la Constitució, té caràcter exclusiu i excloent pel que fa al control de constitucionalitat de les lleis (art. 161.1.a i 163 CE); subsidiari respecte de la jurisdicció ordinària en la tutela dels drets fonamentals davant dels poders públics (art. 53.2 i 161.1.b CE), i concurrent amb la jurisdicció contenciosa administrativa respecte dels conflictes de competències (art. 153.c CE i art. 61.2 LOTC). Juntament amb les competències expressament previstes a l'article 161.1 CE, el Tribunal també coneix amb caràcter exclusiu sobre el control de constitucionalitat del tractats internacionals previ a la seva ratificació (art. 95 CE) i sobre els conflictes entre òrgans constitucionals i en defensa de l'autonomia local, competències aquestes darreres afegides per la LOTC (art. 73 a 75 i art 75 bis a 75 quinquies, respectivament).

El constituent de 1978 va configurar el Tribunal Constitucional com un òrgan jurisdiccional de control de la constitucionalitat de normes i actes jurídics, sense afegir funcions que desvirtuessin aquesta naturalesa de garant de la Constitució enfront dels processos de producció i d'aplicació de les normes. Així, en el títol IX de la Constitució no es van incorporar funcions com l'exigència de responsabilitats als titulars d'òrgans estatals, presents en el dret comparat (art. 61 Llei fonamental de Bonn, art. 142 Constitució d'Àustria, art. 134 Constitució italiana) o, sense anar més lluny, en el Tribunal de Garanties Constitucionals. Aquest últim tenia atribuït l'enjudiciament de la responsabilitat penal dels titulars dels alts òrgans de l'Estat, com ara el president de la República, de les Corts, del Consell de Ministres, del Tribunal Suprem i del Govern de les regions autònomes, així

com dels ministres, els consellers dels governs regionals, els magistrats del Tribunal Suprem i el fiscal general (art. 22, apts. 3 a 8, i art. 76 a 100 de la Llei orgànica del Tribunal de Garanties Constitucionals, de 14 de juny de 1933).

A través de l'exercici de les competències que li atribueix la Constitució, el Tribunal Constitucional actua com a intèrpret suprem del text fonamental, «de manera que su interpretación de los preceptos constitucionales, es decir, la definición de la norma, se impone a todos los poderes públicos» (STC 1/1981, de 26 de gener, FJ 2). Per tal d'assegurar la dita vinculació, tenen especial transcendència els efectes de les sentències del Tribunal i, en aquest sentit, de l'article 164.1 CE es deriven tres mandats fonamentals: publicació en el butlletí oficial de l'Estat, força de cosa jutjada i efectes *erga omnes* de totes les resolucions «que no es limitin a l'estimació subjectiva d'un dret». Aquesta especial eficàcia de les sentències ha estat subratllada pel mateix Tribunal en els següents termes:

«las Sentencias de este Tribunal, de las que deriva una doctrina —la doctrina constitucional—, como señala el art. 40.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tienen el valor de cosa juzgada (art. 164.1 CE), de suerte que todos los poderes públicos, tal como prescribe el art. 87.1 LOTC, están obligados a dar cumplimiento a lo que el Tribunal Constitucional resuelva cualquiera que sea el procedimiento en que lo haya sido. Los mencionados preceptos determinan, por sí solos, una eficacia de las Sentencias de este Tribunal que no se proyecta únicamente respecto de los hechos pretéritos que fueron el 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.» (per totes, recollint doctrina anterior, STC 25/2015, de 19 de febrer, FJ 7)

Tant de la Constitució (art. 164 CE) com de la LOTC (art. 87 LOTC) es deriva l'obligació dels òrgans i els subjectes afectats per un pronunciament del

Tribunal Constitucional de complir el que estableix la resolució dictada per l'intendent suprem de la Constitució. Per tal de garantir l'efectivitat d'aquesta obligació de compliment, i tot i que la Constitució no ho preveu expressament, ha de considerar-se que aquest poder d'execució dels seus pronunciaments resta implícit en l'atribució de «jurisdicció» que efectua l'article 161.1 CE. Així, la jurisdicció constitucional no s'esgota en la funció deliberativa i d'enjudiciament a través de la qual s'exerceix el paper d'intendent suprem de la Constitució, sinó que també incorpora un vessant executiu amb l'objecte de fer efectius els pronunciaments que contenen les seves resolucions.

En aquest context, a títol il·lustratiu direm que en l'àmbit del dret comparat no hi ha un únic model respecte del poder d'execució dels tribunals constitucionals. A Alemanya, l'article 35 de la Llei del Tribunal Constitucional Federal preveu que aquest «pot determinar en la seva sentència qui l'ha d'executar. Pot, també, regular en concret la forma i la manera de l'execució». A Àustria, en canvi, l'article 146 de la Constitució atribueix l'execució de les sentències de l'alt tribunal a la jurisdicció ordinària en procediments molt específics, com ara les demandes patrimonials contra el *Bund*, els *Länder* o d'altres ens territorials. Fora d'aquests supòsits, l'execució correspon amb caràcter general al president federal, que pot donar instruccions als òrgans del *Bund* o dels *Länder* per tal fer-la efectiva. A Itàlia, finalment, no es preveu un poder específic d'execució per part del Tribunal Constitucional, de forma que el compliment de les sentències depèn de la cooperació de la resta d'òrgans i dels poders públics obligats.

En el cas espanyol, la LOTC, en la seva redacció original de 1979, ja contenia determinades previsions normatives en matèria d'execució de les seves resolucions: l'obligació de compliment per part dels poders públics i la possibilitat de sol·licitar l'auxili jurisdiccional (art. 87 LOTC), la imposició de multes coercitives (art. 95.4 LOTC) i, directament inspirat en el model

alemany, l'atribució al Tribunal Constitucional del poder d'execució de les seves resolucions, declarant en el seu article 92 que el Tribunal «[p]ot disposar en la sentència, o en la resolució, o en actes posteriors, qui l'ha d'executar, les mesures d'execució necessàries i, si s'escau, resoldre les incidències de l'execució». La reforma de la LOTC, operada amb la LO 6/2007, va reforçar les facultats del Tribunal per garantir l'efectivitat del compliment de les sentències i hi va afegir un segon paràgraf al precitat article per atorgar-li la capacitat d'anul·lar en incident d'execució totes aquelles resolucions que les contravinguessin. Segons la doctrina constitucional, aquest poder d'execució, i en particular la facultat d'anul·lar els actes i les resolucions que incompleixin un pronunciament de la jurisdicció constitucional, té com a finalitat «la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior, pues establecen la posibilidad de anular cualquier acto que pudiera menoscabar dicho ámbito» (ITC 107/2009, de 24 de març, FJ 2).

La virtualitat del vessant executiu de la jurisdicció constitucional és especialment rellevant en l'àmbit del recurs d'empара en el qual el Tribunal pot acordar el «restablecimiento del recurrente en la integridad de su Derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación» (art. 55.1.c LOTC), que és un típic pronunciament de condemna a una prestació, susceptible d'ésser executat forçosament per part del Tribunal en cas d'incompliment.

En efecte, els incidents d'execució promoguts davant el Tribunal es produeixen en la generalitat dels casos en l'àmbit del recurs d'empара, com ho demostra la pràctica jurisdiccional (es poden citar, entre d'altres, ITC 90/2008, de 14 d'abril; 270/2008, de 15 de setembre; 1/2009, de 12 de gener; 121/2011, de 26 de setembre, i 186/2011, de 22 de desembre). A més, en aquest tipus de procés constitucional, el titular del dret fonamental



lesionat té un dret constitucional a l'execució de la sentència (art. 24.1 CE), que exigeix del Tribunal una activitat especialment diligent per donar-li satisfacció en cas que la lesió no sigui reparada. Tot i així, cal posar de manifest que el Tribunal Europeu de Drets Humans ha considerat insuficients els mecanismes de reparació dels drets fonamentals de què disposa el Tribunal Constitucional en tant que la LOTC no permet que es pugui acordar una indemnització en cas que l'execució de la *restitutio in integrum* sigui impossible (*García Mateos c. Espanya*, Sentència de 19 de febrer de 2013). En aquest sentit, cal que assenyalem que la LO 15/2015, tot i tenir per objecte «desenvolupar els instruments necessaris perquè la garantia d'efectivitat [de les resolucions] sigui real», no conté tampoc una previsió específica per tal de sanar aquesta anomalia.

Més enllà del recurs d'empara, atès l'objecte del present Dictamen i els dubtes que se'ns han plantejat, cal que centrem principalment la nostra anàlisi en els processos de declaració d'inconstitucionalitat i, més particularment, en els conflictes constitucionals. De fet, en aquestes tipologies procedimentals són molt poc freqüents els incidents d'execució. Tant és així que, pel que fa als processos de control de constitucionalitat de les lleis, el Tribunal Constitucional va declarar ben aviat que «[l]as sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de las leyes, que determinan el efecto de invalidación de las mismas, no tienen ejecución por la justicia constitucional. Producen efectos generales y vinculan a todos los poderes públicos, como dice el art. 38 de la LOTC, pero no requieren una especial actividad de ejecución por parte del Tribunal» (ITC 309/1987, de 12 de març, FJ 2).

Igualment, en l'àmbit dels conflictes de competència s'ha plantejat de manera escadussera que les sentències que disposin «lo que fuera precedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo» (art. 66 LOTC) de la disposició o resolució viciades d'incompetència

poden ser objecte d'execució en la mesura que constitueixen un pronunciament de condemna, tal com va afirmar l'ITC 854/1986, de 23 d'octubre. I, ocasionalment, s'ha plantejat algun incident d'execució sol·licitant l'anul·lació d'actes dictats amb posterioritat a la suspensió automàtica de la disposició impugnada ex article 161.2 CE perquè suposaven una contravenció de l'efecte suspensiu (ITC 107/2009, de 24 de març).

En conseqüència, podem afirmar que existeix una obligació constitucional de complir les sentències i resolucions del Tribunal Constitucional i que l'exercici de la seva jurisdicció implica, juntament amb la dimensió interpretativa i aplicativa de la Constitució, un vessant executiu que atorga al Tribunal el poder d'executar les seves resolucions en cas d'incompliment. Aquesta execució, però, té un abast diferent segons el tipus de pronunciament contingut en les sentències i els processos constitucionals en què s'hagin dictat. En qualsevol cas, el fet que l'atribució de la potestat de fer executar allò jutjat no es pugui considerar que vulnera el model de justícia constitucional configurat per la Constitució, no treu que les concretes mesures o tècniques d'execució, singularment considerades, puguin presentar específics problemes de constitucionalitat, ja sigui perquè afecten el disseny constitucional o perquè vulneren determinats preceptes constitucionals, com tindrem ocasió d'exposar en els apartats següents.

3. Entrant en l'anàlisi dels aspectes materials de la reforma de la LOTC, el sol·licitant formula un primer retret respecte de l'apartat u de l'article únic de la LO 15/2015, en la remissió que efectua el nou segon paràgraf de l'article 80 LOTC a la LJCA en «matèria d'execució de resolucions». A parer del Govern, es tracta d'un reenviament *in toto* a aquesta Llei, que «denota un canvi qualitatiu» respecte de la configuració del Tribunal Constitucional i la voluntat del legislador orgànic de donar-li un biaix judicialista contrari al tractament constitucional diferenciat del poder judicial i el Tribunal Constitucional.

Amb relació a aquesta qüestió, cal assenyalar que ni la Constitució, que crea i configura de manera immediata la jurisdicció constitucional, ni la mateixa LOTC, que la desenvolupa en els seus aspectes essencials, regulen de forma exhaustiva tots els aspectes processals de les actuacions davant el Tribunal Constitucional. En aquest sentit, hem de recordar que des de l'aprovació de la LOTC l'any 1979, l'article 80 ja contenia una remissió a la regulació prevista en la Llei orgànica del poder judicial i en la Llei d'enjudiciament civil, amb vista a aplicar supletòriament aquestes normes generals per a determinades matèries dels procediments davant la jurisdicció constitucional.

A parer de la mateixa doctrina constitucional, les precitades remissions legislatives són admissibles, si bé han d'operar únicament «en defecto de específica previsión o regulación» en la LOTC o «en los acuerdos adoptados por el Tribunal en el ejercicio de sus específicas competencias» (ITC 192/2007, de 21 de març, FJ 2; ITC 423/2003, de 17 de desembre, FJ 5; 424/2003, de 17 de desembre, FJ 4, i 425/2003, de 17 de desembre, FJ 5). Ultra això, l'aplicació de la normativa supletòria ha de ser compatible amb les peculiaritats de l'exercici de la funció jurisdiccional constitucional: per tant, «cuando no se contraría lo dispuesto en la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, sus principios inspiradores» (per totes, STC 86/1982, de 23 de desembre, FJ 2; 114/2006, de 5 d'abril, FJ 7, i 230/2006, de 17 de juliol, FJ 2; així com ITC 260/1997, de 14 de juliol, FJ 4, i 423/2003, de 17 de desembre, FJ 5).

A partir d'aquí, estem en condicions d'analitzar la nova versió introduïda per la LO 15/2015, que afegeix l'aplicació amb caràcter supletori de la LJCA, si bé acotada a la «matèria d'execució de resolucions». Primer de tot, posarem de manifest que la nova remissió a aquesta norma processal contenciosa administrativa té un abast limitat (l'execució de sentències prevista al capítol IV del títol IV, i regulada als art. 103 i seg. LJCA), com també hem vist que

el tenen les remissions preexistents a la LEC i a la LOPJ contingudes en el primer apartat de l'article 80 LOTC, que incorporen un *numerus clausus* de supòsits (compareixença en judici, recusació i abstenció, publicitat i forma dels actes, comunicacions i actes d'auxili jurisdiccional, dia i hores hàbils, còmput dels terminis, deliberació i votació, caducitat, renúncia i desistiment, llengua oficial i policia de sala).

Per tant, els articles de la LJCA podran aplicar-se en allò no previst a la LOTC, amb els límits abans indicats per la jurisprudència constitucional, davant de comportaments elusius del compliment de les sentències. Amb tot, una anàlisi soma de les mesures d'execució previstes a la LJCA evidencia que algunes ja estaven previstes a la LOTC o bé han estat incorporades al seu articulat amb la reforma examinada, per bé que no sempre en els mateixos termes: la declaració de nul·litat dels actes i les disposicions contraris als pronunciaments de les sentències (art. 103.4 i .5 LJCA); la imposició de multes coercitives (art. 112.a LJCA); la possibilitat que el tribunal pugui acordar que s'executin les condemnes a realitzar una determinada activitat a través dels propis mitjans del tribunal o bé requerint la col·laboració de les administracions (art. 108.1.a LJCA), o l'execució subsidiària a càrrec de l'Administració condemnada (art. 108.1.b LJCA). Per contra, d'altres no s'hi preveuen expressament, com ara la possibilitat d'adoptar mesures per restaurar la situació exigida per la decisió judicial, així com determinar la indemnització dels danys ocasionats (art. 108.2 LJCA).

Això no treu que, en tot cas, per determinar l'abast de l'aplicació supletòria de la LJCA, caldrà que el Tribunal distingeixi en funció del tipus de procés constitucional de què es tracti, com s'ha posat de manifest en l'apartat anterior. És en aquest sentit que hem d'insistir que les sentències en matèria de recursos i de qüestions d'inconstitucionalitat són, per definició, merament declaratives (ITC 309/1987, de 12 de març), de manera que els efectes generals que se'n deriven, com ja ha estat dit, es produeixen des de la data

de la seva publicació en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (art. 38 LOTC). I que, pel que fa a les sentències resolutòries de conflictes positius de competència o de recursos d'empara, la viabilitat de la dita supletorietat dependrà del tipus de pronunciament que continguin.

Val a dir que el recurs d'empara és el mecanisme processal constitucional que més s'aproxima al procediment propi de l'ordre contenciós administratiu i respecte del qual resulta més procedent la remissió a les facultats previstes als articles 103 i següents de la LJCA, interpretats tenint en compte la Constitució i els articles 87, 92 i 95.4 LOTC.

En suma, estimem que la nova remissió de la LOTC a la regulació de les potestats d'execució dels tribunals contenciosos administratius no és inconstitucional, per bé que haurà de ser temperada amb les exigències de l'execució processal presents en cada procés constitucional. En efecte, com ha afirmat el mateix Tribunal Constitucional, es tracta d'una aplicació supletòria sotmesa als límits derivats d'allò que preveu la LOTC i els principis constitucionals que la inspiren. En altres paraules, tenint en compte que, com s'ha dit, no existeix una clàusula general de jurisdicció constitucional, tampoc en el vessant d'execució de les seves resolucions, sinó que les competències del Tribunal Constitucional són estrictament les enumerades per la Constitució i la LOTC, la remissió a la LJCA no pot suposar una atribució de potestats d'execució distintes de les expressament previstes per la LOTC. En aquest sentit, la supletorietat operarà respecte de les mesures d'execució que preveu actualment l'article 92 LOTC, però no com un mecanisme d'atribució de potestats no expressament previstes per la Llei orgànica reguladora del Tribunal Constitucional, única norma amb rang legal, recordem-ho, a la qual aquest està vinculat.

Per aquests motius, l'apartat u de l'article únic de la LO 15/2015, que introdueix un segon paràgraf a l'article 80 LOTC, no és contrari a la Constitució.

4. La nova redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015 a l'article 92, apartat 1, paràgraf primer, LOTC, addiciona al text anterior un primer incís que estableix que «[e]l Tribunal ha de vetllar pel compliment efectiu de les seves resolucions». Així mateix, a la norma que fins ara preveia que en la sentència o resolució, o en actes posteriors, es podia disposar qui l'havia d'executar i resoldre les incidències d'execució, la reforma afegeix que també s'hi poden incorporar «les mesures d'execució necessàries».

A parer del Govern, l'atribució de la funció de vetllar pel compliment de les resolucions, entesa en el sentit de vigilar, així com la potestat de disposar de mesures per tal que es compleixin efectivament, altera la naturalesa i la posició de l'alt tribunal respecte de la resta d'institucions i òrgans constitucionals, perquè la Constitució no conté un reconeixement específic d'aquestes potestats, a més que resulta dubtós que l'article 165 CE habiliti el legislador orgànic, a l'empara de la regulació que ha de fer del seu propi procediment, per a l'adopció de mesures d'intervenció directa en el funcionament de les institucions i els òrgans que són part en els procediments.

Com ja hem exposat en un altre moment, el concepte de jurisdicció constitucional comporta la potestat d'execució, juntament amb la d'enjudiciament i decisió dels processos constitucionals configurats per la Constitució (art. 161.1.a, .b i .c i 163 CE) i les lleis orgàniques (art. 164.1.d CE), en tal grau que això ha permès atribuir al Tribunal Constitucional el coneixement de nous processos com el recurs d'empara electoral (art. 49.3 i 114.2 LOREG) o el conflicte en defensa de l'autonomia local (art. 75 bis i

següents LOTC). En aquest sentit, no hi ha dubte que la funció de vetllar pel compliment de les resolucions que ara explicita l'article 92.1 LOTC constitueix un element inherent a l'exercici de la jurisdicció constitucional, a més que, en essència, això ja estava implícit en la dicció pretèrita del precepte examinat, quan feia referència al fet que el Tribunal podria disposar en la sentència o en la resolució qui havia d'executar-la i resoldre les incidències d'execució.

És en aquest sentit que el mateix Tribunal Constitucional, amb ocasió d'un incident d'execució respecte de la suspensió de la norma impugnada en un conflicte de competències, ha afirmat que:

«debe velar porque las Sentencias y decisiones que adopte se ejecuten, por quien resulte obligado a ello, en sus propios términos y de la manera más diligente posible, evitando que se produzcan incumplimientos simulados o inexactos y dilaciones indebidas en la ejecución, sin que deba olvidarse que el propio art. 92 LOTC permite que este Tribunal disponga en la Sentencia o resolución que dicte quién ha de ejecutarla.» (ITC 107/2009, de 24 de març, FJ 4)

El fet que, com ja hem indicat, les possibilitats d'execució dels pronunciaments del Tribunal Constitucional puguin variar segons el tipus de procés no fa que la funció general de vetllar pel compliment de les seves resolucions contradigui la naturalesa del model de justícia constitucional que dissenya el títol IX de la Constitució. D'altra banda, com hem apuntat abans, la referència que el Tribunal Constitucional podrà disposar «les mesures d'execució necessàries» no es pot interpretar com una clàusula en blanc a partir de la qual s'habiliti el Tribunal per fer ús de qualsevol mesura d'execució prevista a la LJCA. Les mesures necessàries s'han d'entendre referides a la llista que preveu la LOTC expressament, en l'exercici de les quals podrà emprar-se supletòriament la LJCA.

Una altra cosa és l'examen de l'adequació constitucional d'aquest mandat de vetllar pel compliment efectiu de les resolucions, que s'estén a tot tipus de procediment, quan l'hàgim de projectar, com així farem més endavant, sobre les mesures concretes que preveuen els apartats 4 i 5 de l'article 92, en la redacció donada per la LO 15/2015. Només així podrà determinar-se, com ja hem anticipat, si es vulnera el model de Tribunal Constitucional configurat pel poder constituent o alguna de les específiques previsions constitucionals contingudes en el títol IX, o qualsevol altre precepte de la Constitució.

Per tot això, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la nova redacció donada al primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 92 LOTC, no excedeix l'habilitació constitucional continguda en l'article 165 CE perquè la Llei orgànica reguli el seu propi funcionament i els procediments davant el Tribunal Constitucional.

5. L'article 92, apartat 4, LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, disposa que el Tribunal Constitucional, quan adverteixi que una resolució seva podria estar essent incomplida, ha de requerir (d'ofici o a instància d'alguna de les parts del procés) les institucions, autoritats, empleats públics o particulars a qui correspongui dur a terme el seu compliment per tal que informin respecte d'aquesta qüestió en el termini fixat. Seguidament, un cop rebut l'informe o transcorregut el termini sense que s'hagi emès, si aprecia l'incompliment total o parcial de la dita resolució, pot adoptar qualsevol de les mesures que preveu el mateix precepte. D'entre aquestes, el Govern ha sol·licitat el nostre parer consultiu amb relació a les contingudes en les lletres *a*, *b* i *c* del citat article 92.4 LOTC.

Així, la lletra *a* de l'article 92.4 LOTC preveu la imposició de multes coercitives «de tres mil a trenta mil euros a les autoritats, empleats públics o



particulars que incompleixin les resolucions del Tribunal. La multa es pot reiterar fins al compliment íntegre del que es mana».

Quant a aquest precepte, el sol·licitant planteja dos dubtes d'inconstitucionalitat: d'una banda, considera que les quanties de les multes són desproporcionades i que no s'estableix cap criteri per determinar la que correspon en cada cas, amb la qual cosa resta en l'esfera de la discrecionalitat del Tribunal. De l'altra, entén que no es preveu la possibilitat de plantejar recurs per part de les persones o els òrgans a qui s'hagin imposat les multes, més enllà del genèric recurs de súplica ex article 93.2 LOTC. Al seu parer, s'estaria vulnerant «la garantia de disposar de la possible revisió de la resolució sancionadora davant d'un Tribunal superior al que ha imposat la sanció, prevista a l'art. 14.5 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics [...] [i] a l'art. 2 del Protocol núm. 7 del Conveni per a la protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals».

Per començar, hem de significar que la LOTC, des de la seva redacció original, ja disposava que el Tribunal Constitucional, pel que fa als incidents d'execució de les seves resolucions, pogués imposar multes coercitives (art. 95.4), si bé és cert que aquesta imposició es preveia en relació amb l'incompliment dels requeriments del Tribunal, mentre que ara el nou text legislatiu fa extensiva la tècnica de la multa coercitiva al supòsit d'incompliment de totes les resolucions que dicti amb ocasió d'un procediment davant seu.

A títol merament descriptiu, direm que també estan previstes a la LJCA (art. 48.7 i 112.a) i a la LRJPAC (art. 99.1), amb relació a l'execució d'obligacions de fer de caràcter personalíssim, quan no sigui procedent la compulsió directa sobre la persona obligada o aquesta no pugui encarregar a una tercera persona els actes d'execució. Igualment, es troben presents en la legislació processal civil, si es tracta de l'execució de condemnes de fer

personalíssim o de no fer (art. 709, 710.1 i 711 LEC), i en l'àmbit del dret de la Unió Europea, en el marc del recurs d'incompliment, que preveu la possibilitat que la Comissió Europea insti del Tribunal de Justícia la imposició de multes coercitives als estats que incompleixin les seves resolucions (art. 260.2 TFUE).

Constatat això, cal que remarquem que les multes coercitives, d'acord amb la doctrina constitucional, no constitueixen una sanció. Així, segons l'alt tribunal, consisteixen en la imposició d'obligacions pecuniàries, de manera reiterada en el temps, a fi d'aconseguir que qualsevol persona, incloent-hi les que estan investides d'autoritat, dugui a terme l'acompliment de mandats judicials o de resolucions administratives. Per això, a diferència del que succeeix amb la via de constrenyiment o amb l'execució subsidiària, no són un mecanisme d'execució directa del mandat de què es tracti sinó un instrument per doblegar la possible resistència de l'obligat al compliment perquè accompli les obligacions derivades de la resolució. Dit d'una altra forma, es tracta d'un mitjà comminatori, una mesura d'intimidació del compliment d'un mandat judicial o normatiu o d'una resolució administrativa i, per tant, «no representan el efectivo ejercicio del *ius puniendi* del Estado o no tienen un verdadero sentido sancionador» (STC 239/1988, de 14 de desembre, FJ 2 i 3; en el mateix sentit, STC 164/1995, de 8 de novembre, FJ 4). Per aquest motiu, la multa coercitiva, com a mitjà d'execució forçosa per a les obligacions personalíssimes, és independent de les sancions que puguin imposar-se i compatible amb elles.

Afirmat l'anterior, hem de fer palès que, tot i que una part de la doctrina i la jurisprudència constitucional han afirmat el caràcter no sancionador de les multes coercitives, no es pot desconèixer que aquesta mesura, a banda de tenir una finalitat principalment comminatòria i d'estímul de l'execució que s'ha expressat, resulta d'aplicació quan ha tingut lloc un incompliment previ de l'obligació de complir les resolucions constitucionals. És des d'aquesta

darrera perspectiva, i pel fet que els imports previstos i la seva eventual reiteració comporten un impacte oneros, que aquest tipus de mesures d'execució forçosa poden arribar a tenir un efecte proper al sancionador.

Quant a l'increment de la quantia de les multes coercitives (de 3.000 a 30.000 euros, abans de 600 a 3.000 euros) que, a parer del sol·licitant, seria determinant d'un increment desproporcionat, certament, si es compara amb els imports previstos per aquest tipus de multes a l'article 48.7 LJCA (300 a 1.200 euros) o a l'article 112 LJCA (150 a 1.500 euros), l'augment de les quanties no deixa de ser significatiu. Ara bé, com és sabut, per bé que ens trobem davant d'una actuació compulsiva, si la finalitat que es persegueix és legítima, com és el cas, el legislador té un ampli marge de configuració en la fixació de les quanties. I aquest marge únicament podrà considerar-se excedit en els casos en què resulti una evident desproporció entre l'import fixat i el grau de rellevància de l'incompliment de la resolució corresponent, atenent, a més, a les circumstàncies concurrents en cada cas, com ara la gravetat, la contumàcia, la urgència o la peremptorietat de la situació derivada del dit incompliment. En abstracte, per tant, no pot considerar-se que els imports previstos en l'article 92.4.a LOTC incorrin en un desequilibri patent, atesa la importància que en si mateixa pot tenir l'obligació de compliment de les resolucions del Tribunal Constitucional (art. 164 CE i art. 87.1 LOTC), de manera que correspondrà al Tribunal apreciar les circumstàncies que fan al cas per determinar la quantia concreta i que aquesta no resulti desproporcionada.

Pel que fa a la segona de les qüestions plantejades, això és, l'absència de previsió d'un recurs contra la imposició d'aquestes multes davant un tribunal superior, cal que fem dues observacions. En primer lloc, l'argument de la sol·licitud parteix del fet que la multa coercitiva té caràcter sancionador, cosa que, com hem vist, no és així, d'acord amb la seva naturalesa i amb la mateixa jurisprudència constitucional. En segon lloc, no per sabut ens

estarem de dir que el caràcter únic i exclusiu de la jurisdicció constitucional exclou que les resolucions del Tribunal Constitucional puguin ser jutjades per un altre tribunal de l'Estat (art. 4.2 i 93.2 LOTC).

Per aquests motius exposats, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la redacció donada a la lletra *a* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, no és contrari a la Constitució.

6. La lletra *b* de l'esmentat apartat 4 de l'article 92 LOTC atribueix al Tribunal la facultat d'adoptar una altra mesura, també en el cas que aprecii l'incompliment total o parcial de la seva resolució, consistent en «la suspensió en les seves funcions de les autoritats o empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment, durant el temps necessari per assegurar l'observança dels pronunciaments del Tribunal».

Els dubtes d'inconstitucionalitat abocats pel sol·licitant en el seu escrit al voltant d'aquesta norma es fonamenten en consideracions de dos tipus. En primer lloc, argumenta que el precepte atribueix al Tribunal Constitucional una potestat de naturalesa cautelar o sancionadora, de dubtosa idoneïtat, més pròpia dels jutges i tribunals de l'ordre penal. En segon lloc, addueix que la susdita suspensió, quant a la seva durada, resta al lliure albir del Tribunal Constitucional, sense preveure les garanties mínimes d'un règim sancionador. Finalment, estima que la finalitat que persegueix la dita mesura ja està prevista a l'article 155 CE, on es fixa un procediment per adoptar-la conforme al qual es requereix la majoria absoluta en el Senat.

A) Pel que fa a la primera de les qüestions, igual que hem fet en relació amb les multes coercitives, mirarem d'escatir inicialment la naturalesa jurídica i els efectes de la mesura de suspensió, en les seves funcions, de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment, per dilucidar si es tracta d'una mesura característica de les

incidències d'execució de les resolucions judicials, o bé, per contra, d'una veritable sanció, com addueix el peticionari, tenint en compte que no qualsevol mesura onerosa que afecti negativament els béns i els drets dels subjectes de dret constitueix necessàriament una sanció.

Per definició, les mesures d'execució no transformen el contingut de l'acte a executar ni afegixen cap obligació nova, de manera que tenen per objectiu donar efectivitat al mandat contingut en la resolució a executar en els seus mateixos termes, sense addicionar, contradir o desconèixer allò decidit amb força de cosa jutjada. Així, com ha manifestat el Tribunal Constitucional en els recursos d'empara i, també, amb ocasió dels conflictes constitucionals, el compliment de la decisió pot requerir una interpretació del seu abast, però aquest marge de discrecionalitat té com a límit alguna d'aquestes dues situacions: que s'aprecii que es tracta d'un pronunciament contrari a la decisió executada, o bé d'un intent de menyscabament de l'eficàcia —jurídica o material— d'allò que s'ha resolt i manat (ITC 90/2008, de 14 d'abril, FJ 2; 1/2009, de 12 de gener, FJ 2, i 177/2012, FJ 2). I tot això, sens perjudici que puguin emprar-se altres vies executives alternatives si hi ha en joc el dret de tercers de bona fe que, d'altra forma, en resultarien perjudicats, sempre que resti eficaçment restituit el dret garantit pel Tribunal (ITC 151/2001, de 13 de juny, FJ 6).

Per la seva banda, el que caracteritza tota sanció, com hem vist en l'apartat anterior, és el seu aspecte principalment retributiu o, en altres paraules, el càstig per l'incompliment d'una obligació o deure legal prèviament establerts. D'acord amb això, i com a resultat del dit incompliment, s'imposa al subjecte o a l'entitat responsable un seguit d'obligacions noves, com ara la privació de drets o béns, les quals no estan en línia directa amb la continuació de l'obligació continguda en la resolució judicial. Per tant, l'element que qualifica, d'acord amb la doctrina constitucional, una mesura restrictiva com a sancionadora és que tingui una «finalidad represiva, retributiva o de

castigo», no merament dissuasiva o de reparació de la legalitat (STC 164/1995, de 13 de novembre, FJ 4). El *quid alius* que suposa la sanció respecte d'altres mesures que poden tenir algun matís coercitiu és que «el perjudici causado responda a un sentido retributivo, que se traduce en la irrogación de un mal añadido al que de suyo implica el cumplimiento forzoso de una obligación ya debida o la imposibilidad de seguir desarrollando una actividad a la que no se tenía derecho» (STC 48/2003, de 12 de març, FJ 9). En diverses ocasions, la doctrina ha qualificat com a sancions les mesures retributives adoptades per l'Administració pública quan limiten drets i es basen en l'apreciació i la valoració de determinades conductes personals com a contràries a l'ordenament jurídic (STC 61/1990, de 29 de març, FJ 6, i 181/1990, de 15 de novembre, FJ 4).

B) Pel que ara interessa i per tal de dilucidar si la mesura prevista constitueix una mesura d'execució, en aquest cas, forçosa, dels pronunciaments del Tribunal Constitucional o la imposició d'una sanció, cal fer les següents consideracions.

En primer lloc, hem de destacar que la suspensió de funcions no està prevista ni expressament ni implícita en el nostre ordenament jurídic processal com a mesura d'execució compulsiva i, encara menys, a la LJCA. Certament, des d'una perspectiva diferent, hom pot trobar referències a la «suspensió de funcions» en l'àmbit administratiu, com a mesura provisional i privativa dels drets de l'article 23 CE en el vessant del sector públic, en el transcurs d'un procediment disciplinari, en el qual el destinatari està sotmès a una relació de subjecció especial amb l'Administració pública (art. 98 EBEP). Es tracta, però, d'una mesura cautelar, que no podrà excedir de sis mesos, la justificació de la qual és intentar evitar que la continuació en el lloc de treball de l'empleat públic impliqui una pertorbació del servei públic o perjudiqui la instrucció de l'expedient en el qual s'està depurant la seva responsabilitat (STS de 20 de març de 2001). Així mateix, es pot adoptar

quan el destinatari estigui sotmès a altres mesures decretades pel jutge o tribunal en el curs d'un procediment judicial simultani, que impossibilitin el desenvolupament de les seves funcions, com ara la presó provisional (art. 98.3 EBEP). Semblantment, com a mesura provisional que pot acordar el jutge d'instrucció, està prevista en els processos penals seguits per delictes de terrorisme (art. 384 bis LECrim).

Com a sanció disciplinària i per un període màxim de sis anys, està prevista en l'àmbit de la funció pública (art. 96.1.c EBEP) i en els procediments disciplinaris relatius als membres de la carrera judicial, que poden comportar una suspensió provisional per un període màxim de sis mesos quan apareguin indicis racionals de la comissió d'una falta molt greu (art. 424.1 LOPJ) i, com a sanció per infraccions molt greus, una suspensió definitiva per un màxim de tres anys (art. 420.1 LOPJ).

Ultra això, la «suspensió d'ocupació o càrrec públic» es troba regulada com una sanció *stricto sensu* en la jurisdicció penal, només com a pena privativa dels drets de l'article 23 CE, tant en el vessant de la funció pública com en el dels càrrecs representatius, que pot ser de caràcter principal o accessòria (art. 33, 39.c, 43 i 56.1.1 CP). En aquest cas, estem davant d'una manifestació del *ius puniendi* de l'Estat per la comissió d'un il·lícit penal que, com a tal, requereix, per a la seva imposició, l'observança del més alt grau de garanties formals i materials (art. 24 i 25 CE).

A l'últim, direm que la LOTC només preveia fins a l'actualitat correccions disciplinàries de caràcter intraprocessal, imposades a les parts en el curs d'un procediment o amb motiu d'aquest. En efecte, l'article 80 LOTC es remet a la LOPJ i a la LEC en la matèria de policia de sala (art. 552 i seg. LOPJ), i l'article 95.3 LOTC preveu la imposició d'una sanció pecuniària (de 600 a 3.000 euros) al recurrent que actuï amb temeritat o abús de dret en la formulació dels recursos d'inconstitucionalitat o d'empara.

En segon lloc, amb relació a la idoneïtat de la mesura dictaminada com a possible mesura d'execució forçosa, hem de partir necessàriament d'un breu examen de les modalitats d'execució de les sentències previstes a la LJCA, a les quals, després de l'actual reforma, remet la mateixa LOTC.

Així, a tall de resum, es pot dir que hi ha tres modalitats d'execució forçosa davant l'incompliment, segons la naturalesa de la condemna. Quan es tracti d'una condemna al pagament d'una quantia líquida, si el jutge aprecia la falta de diligència en el compliment, pot instar l'execució forçosa, escoltat l'òrgan encarregat de fer efectiva l'obligació, i incrementar en dos punts l'interès legal a reportar (art. 106 LJCA). En cas de condemna a realitzar una determinada activitat o a dictar un acte, el jutge, en cas d'incompliment, pot: executar la sentència mitjançant els seus propis mitjans o requerint la col·laboració de les autoritats i els agents de l'Administració condemnada o d'altres administracions; adoptar les mesures necessàries per tal que la decisió adquireixi eficàcia, entre d'altres, l'execució subsidiària amb càrrec a l'Administració condemnada i, si aquesta contravé la decisió, restituir la situació a l'estat exigint per la decisió, tot determinant els danys i perjudicis (art. 108 LJCA). I, a l'últim, si es tracta d'una sentència de condemna declarativa, que anul·la totalment o parcial l'acte impugnat, pot ordenar la seva inscripció en els registres públics i, si escau, la publicació en els diaris oficials o privats (art. 107 LJCA).

Com ja hem dit, la jurisdicció constitucional, per la seva especialitat, no pot efectuar una aplicació mimètica de les previsions anteriors. Així, si bé sembla que en el recurs d'empara això pugui ser més factible, no és el cas dels processos de constitucionalitat, per la singularitat que hem vist que presenten. Especialment, perquè no tenen una dimensió subjectiva que comporti que en l'execució dirimida estigui subjacent la defensa d'uns interessos i uns drets dels particulars davant les administracions públiques,



sinó que responen a una dimensió objectiva que afecta les relacions entre els poders de l'Estat i les comunitats autònomes o d'aquestes entre si.

Amb tot, si fem un esforç interpretatiu (amb el benentès que també haurien de canviar els termes dels pronunciaments de les resolucions adoptades fins ara pel Tribunal Constitucional com a àrbitre entre els poders públics) i ens plantejem si la «suspensió en les seves funcions» dels empleats o autoritats de l'Administració responsable pot ser una mesura idònia per a l'execució forçosa, hem d'avançar que la nostra resposta ha de ser, necessàriament, negativa.

En efecte, pel que interessa a aquest Dictamen i deixant de banda el recurs d'empara, si tenim en compte que en els processos de declaració d'inconstitucionalitat les sentències són majoritàriament declaratives, l'obligació de compliment derivada d'expulsar una norma o resolució de l'ordenament jurídic consistiria a no tornar a reproduir-les o a no dictar altres normes, resolucions o actes en aplicació d'aquelles. Per tant, la conseqüència habitual d'un pronunciament jurisdiccional d'aquest tipus seria propra a una obligació de no fer una determinada activitat. En aquesta situació és evident que la «suspensió en les funcions de l'empleat o l'autoritat de l'Administració responsable» no sembla en absolut una mesura destinada a garantir-ne l'execució, entre altres raons perquè el pronunciament ja s'ha incomplert, com reconeix l'article 92.4.c LOTC mateix i, consegüentment, l'actuació contrària al pronunciament del Tribunal Constitucional o que pot menystenir la seva eficàcia ja s'ha produït. En aquest cas, la veritable mesura d'execució, ja prevista fins ara a la LOTC, seria la nul·litat de l'actuació i de qualsevol altra de coetània o subsegüent que contravingués el que disposa el dit pronunciament (abans art. 92.2 i, després de la reforma, art. 92.1, segon par., LOTC). I això és així perquè aquest procediment específic de nul·litat, que té lloc en el si de l'execució mateixa, permet reaccionar davant les activitats que contravinguin la decisió judicial sense necessitat d'acudir a un

procés impugnatori independent, evitant la pluralitat de successius recursos amb relació a un mateix assumpte i les dilacions processals. El mateix argument resulta aplicable tant si es tracta d'una sentència que posi fi al procediment constitucional com d'un altre pronunciament adoptat pel Tribunal en el curs d'aquest.

Una altra possibilitat que, pel que fa als processos d'inconstitucionalitat, podria donar-se juntament amb l'expulsió de la norma o disposició, seria quelcom similar a la condemna a una obligació de fer o de dur a terme una activitat concreta (amb el benentès que la resolució judicial l'hauria d'especificar, així com el termini màxim per dur-la a terme), com ara restaurar una determinada situació o reparar els danys i perjudicis derivats de les situacions creades a l'empara d'aquella. En aquest supòsit, no sembla tampoc adequada com a mesura d'execució forçosa la suspensió en les seves funcions de les autoritats o els empleats públics de l'Administració responsable.

Certament, si pensem en actuacions personalíssimes o en les que comporten un marge de discrecionalitat, no encertem a capir com es pot garantir l'execució amb la remoció del subjecte que l'ha de dur a terme. En aquests casos semblaria més adient el mecanisme compulsiu de les multes coercitives a què ja ens hem referit. Si, per contra, es tracta d'una actuació reglada, la suspensió de l'autoritat o l'empleat públic no resulta tampoc necessària perquè aquesta situació pot trobar solució amb els mecanismes propis de l'execució substitutòria. Aquests mateixos raonaments serien traslladables als requeriments que pogués efectuar el Tribunal al llarg del procés.

D'acord amb el que ja hem exposat, podem afirmar que la imposició de la suspensió és una mesura que no està en línia directa amb el compliment de la resolució judicial, que és allò que es pretén garantir. Es tracta, doncs,

d'una mesura no idònia, que desborda la finalitat d'assolir l'execució del pronunciament judicial i que té caràcter sancionador. Efectivament, el que persegueix principalment és el càstig o la retribució davant l'incompliment del deure legal de respectar allò resolt pel Tribunal Constitucional (art. 87.1 LOTC). En aquest punt, cal que recordem que la doctrina constitucional mateixa, per bé que en relació amb les mesures cautelars, ha manifestat que quan una mesura limitativa de drets és desproporcionada o no raonable es transforma en punitiva (STC 108/1984, de 26 de novembre, FJ 2, i 24/1999, de 8 de març, FJ 2).

Fetes les consideracions anteriors, podem afirmar que el nou article 92.4.b LOTC atribueix al Tribunal Constitucional una potestat sancionadora *ad extra*, dirigida davant de subjectes que poden ser fins i tot aliens a les parts del procés. Recordem, a més, que la «suspensió de funcions» en el nostre ordenament jurídic només està prevista com a mesura provisional o definitiva en l'àmbit disciplinari a què estan subjectes els servidors públics i com a pena privativa de drets únicament en la jurisdicció penal.

És en aquest sentit que podem dir que aquesta potestat sancionadora, que comporta la privació de l'exercici de drets fonamentals (art. 23 CE), no es troba emparada en les previsions del títol IX de la Constitució i no s'adequa al model de justícia constitucional que aquesta configura. Això és així perquè el que caracteritza l'exercici de la jurisdicció constitucional ex article 161.1 CE, com hem dit, és la realització d'un judici de contrast abstracte o concret entre normes, disposicions o actes jurídics i la Constitució. Per tant, en cap cas el constituent va atribuir al Tribunal Constitucional facultats per enjudiciar la compatibilitat amb la Constitució de conductes personals i determinar-ne les corresponents responsabilitats. A més, la previsió de l'apartat *d* de l'article 161.1 CE, pel qual s'estableix que el Tribunal Constitucional és competent per conèixer «[d]e les altres matèries que li atribueixin la Constitució o les lleis orgàniques», no suposa una clàusula

oberta a la incorporació d'una nova funció jurisdiccional diferent de la de jutge de la constitucionalitat de la llei i de la resta de funcions que també preveu l'esmentat precepte constitucional.

En vista de l'anterior, podem arribar a la conclusió que l'atribució al Tribunal Constitucional d'una potestat sancionadora *ad extra* és inconstitucional perquè no troba empara en el ventall de matèries jurisdiccionals que atribueix al Tribunal Constitucional l'article 161.1 CE.

C) Més enllà de les consideracions efectuades, i per tal de donar resposta als retrets formulats per la sol·licitud, hem d'afegir que la reforma de les potestats d'execució del Tribunal Constitucional vulnera també altres principis constitucionals, en la mesura que no compliria amb les garanties mínimes que han de presidir l'establiment d'un règim sancionador. Sense ànim exhaustiu i remetent-nos als dictàmens 17/2010, de 15 de juliol (FJ 7); 17/2014, de 14 d'agost (FJ 2), i 7/2015, de 4 de juny (FJ 3), on vàrem tractar a bastament el significat dels principis a què estan sotmesos tant els tribunals de l'ordre penal com la mateixa Administració en l'ordre sancionador, fixats sobretot pels articles 24 i 25 CE, farem algunes consideracions específiques quant a la seva projecció en la mesura sancionadora incorporada *ex novo* a l'article 92.4.b LOTC.

D'entrada, si ens atenim a la necessitat que els principis de seguretat jurídica i tipicitat exigeixen que la norma predetermini les conductes infractores i les sancions corresponents, de forma que es puguin predir amb suficient grau de certesa les conductes i la responsabilitat annexa, així com l'eventual sanció (per totes, STC 61/1990, FJ 7), hem d'advertir que la norma dictaminada és imprecisa en molts aspectes.

Començant pel seu àmbit d'aplicació, ja hem dit que els processos constitucionals són diversos, com també ho són els subjectes i els òrgans

que en són part i, en aquest sentit, la fórmula «les autoritats o empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment» pot estar referida a l'aparell administratiu i als càrrecs electes tant dels òrgans parlamentaris de govern com dels executius. Per la seva part, no podem deixar d'esmentar que l'exposició de motius de la LO 15/2015, com hem indicat, fa referència expressa al fet que la «necessitat d'adaptar-se a les noves situacions que pretenen evitar o defugir aquesta efectivitat [de les resolucions del Tribunal Constitucional] obliga a desenvolupar els instruments necessaris perquè la garantia d'efectivitat sigui real». Es reconeix, per tant, que, en origen, es podria tractar d'una llei *ad casum*, per bé que ara resulti d'aplicació general, que obeeix a unes circumstàncies que van ser posades en relleu pels mateixos proposants durant la defensa de la reforma, l'anàlisi de les quals excedeix la nostra funció jurídica consultiva.

Deixant de banda l'anterior, entenem que les cambres parlamentàries en l'exercici de la seva funció representativa no entrarien dins de l'àmbit d'aplicació d'una norma d'aquesta naturalesa. En efecte, de forma molt succinta, perquè ja hem considerat la mesura inconstitucional en si mateixa, cal que recordem que els membres dels òrgans parlamentaris, com a càrrecs electes emparats per l'article 23 CE, gaudeixen d'inviolabilitat en l'exercici de les seves funcions, en garantia del mandat representatiu que han obtingut de la ciutadania (art. 67 i 152 CE i art. 57.1 EAC). Així, l'alt tribunal, molt recentment, ha destacat «como uno de los fundamentos del sistema democrático, que el Parlamento es la sede natural del debate político y que el eventual resultado del debate parlamentario es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la viabilidad misma del debate (en este sentido, ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6)» (ITC de 5 de novembre de 2015). I, en la mateixa interlocutòria, ha afegit que no es pot promoure un control de constitucionalitat «sobre una resolución que no se ha adoptado y cuyo contenido último se desconoce», a més que «es a la propia Cámara autonómica a la que corresponde velar porque su actuación se desarrolle en

el marco de la Constitución».

Per tant, les iniciatives legislatives no són actes acabats sinó un primer projecte o una primera proposta que pot ser modificat en el curs del debat parlamentari, de forma que no se'ls pot imputar preventivament la inexecució d'un pronunciament de la justícia constitucional. En el seu moment, un cop aprovada la norma o la resolució corresponent, es podrien activar, si és el cas, els mecanismes d'execució ordinaris, com serien l'anul·lació de la disposició o el plantejament del corresponent procés de constitucionalitat.

Quant a la possible aplicació de la norma examinada a altres poders constituïts i tenint en compte que l'alt tribunal no està habilitat per adoptar una sanció d'aquesta naturalesa, no resulta sobrer recordar que els caps dels executius autonòmics, en la seva condició de diputats i càrrecs públics representatius, tenen la més alta representació de la comunitat autònoma, la representació ordinària de l'Estat a la comunitat, dirigeixen l'acció del seu Govern i gaudeixen d'un estatut personal configurat a les normes estatutàries que, entre d'altres aspectes, preveu de forma taxada les seves causes de cessament (art. 67.7 EAC). D'altra banda, en cas d'aplicar-se a òrgans superiors d'una Administració autonòmica o local, el Tribunal Constitucional estaria duent a terme una funció no prevista expressament per la Constitució, ja que la seva jurisdicció no és diriment de les responsabilitats personals com succeeix en altres jurisdiccions constitucionals o, per citar un antecedent ben proper, com l'exercida pel Tribunal de Garanties de la Segona República (art. 121.e i .f Constitució de 1931). Si ho fes així, s'estaria lesionant greument el dret fonamental a l'exercici de funcions i càrrecs públics (art. 23 CE), a més d'afectar el dret a l'autonomia consagrat en els articles 2, 137 i 143 CE. A més, no s'ha d'oblidar que la Constitució atribueix a la jurisdicció contenciosa administrativa la funció de control de l'administració autonòmica i les seves normes (art. 153.c CE)

Seguint amb les garanties materials que han de presidir les sancions, cal que subratllem, per connexió amb el que s'ha dit, que la norma en qüestió, tal com està redactada, podria facultar per sancionar persones no necessàriament responsables de l'incompliment sinó perquè, simplement, mantenen una relació de servei amb una determinada Administració.

Així, tornant a fer referència al que vam exposar en el nostre Dictamen 7/2015 (FJ 3.2) «no és possible sustentar una responsabilitat per infracció que no sigui atribuïble als subjectes que directament han realitzat la conducta constitutiva». No són admissibles criteris merament objectius o, el que és el mateix, s'exclou «la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente» (STC 76/1990, de 26 d'abril, FJ 4). En aquest mateix sentit, dèiem, la jurisprudència constitucional ha conclòs que la culpabilitat impedeix un «indebido traslado de responsabilidad personal (no de responsabilidad civil subsidiaria), a persona ajena al hecho infractor, al modo de una exigencia de responsabilidad objetiva sin intermediación de dolo o culpa, sin practicarse la prueba de descargo propuesta por el recurrente» (STC 219/1988, de 22 de novembre, FJ 3).

Quant a un altre aspecte que mereix la nostra crítica des del punt de vista del principi de seguretat jurídica i de les garanties materials que ha de respectar una norma sancionadora, hem de fer esment al fet que el legislador no acota de forma suficient la durada de la mesura de suspensió, que es mantindrà «durant el temps precís per assegurar l'observança dels pronunciaments del Tribunal». Aquesta expressió comporta que el destinatari de la mesura sancionadora no pugui saber amb prou certesa quins són els efectes de la seva conducta i que, per tant, es vulneri el principi de tipicitat (art. 25 CE) quant a la determinació de la sanció. A tall il·lustratiu, ens basta recordar que la suspensió de funcions, tant si es preveu com a mesura provisional o definitiva en el curs d'un procediment disciplinari com si es

tracta d'una sanció penal, té prevista una acotació temporal amb un termini màxim o està lligada a una altra mesura o pena que també té una limitació temporal concreta.

D) Per cloure el present apartat, examinarem el fet que el sol·licitant estima que la mesura de suspensió de funcions d'autoritats o empleats públics objecte del nostre escrutini «ja està contemplada a l'art. 155 de la Constitució, que preveu només l'adopció d'aquesta mesura en el cas que la comunitat no compleixi les obligacions que la Constitució i altres lleis l'hi imposen, [...], i fixa un procediment per adoptar aquesta mesura, que haurà de ser aprovada per la majoria absoluta en el Senat».

Certament, l'article 155 CE preveu que quan una comunitat autònoma no complís les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposin, o actués atemptant greument l'interès general, el Govern de l'Estat després del requeriment al president de la comunitat autònoma i, en el cas de no ser atès, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, «podrà adoptar les mesures necessàries per obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat». A més, per dur a terme les actuacions anteriors, l'habilita per «donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes».

En efecte, aquesta institució característica del dret federal (*Bundeszwang*), present en l'article 37 de la Llei fonamental de Bonn, que en el cas espanyol enfonsa les seves arrels en la Constitució de la Segona República, constitueix una inequívoca manifestació de la supremacia de l'Estat en el control de l'ordre constitucional que pot derivar en una acció coactiva sobre les comunitats autònomes per compel·lir-les a complir la Constitució i les lleis.

Amb tot, es tracta d'un mecanisme de defensa de la Constitució de caràcter excepcional, que no està referit a la possibilitat de suspendre o dissoldre els



òrgans autonòmics, com en alguns ordenaments constitucionals federals, i que, per extensió, tampoc no permet la suspensió de les seves autoritats i els empleats públics, sinó que, com a màxim, allò que fa la norma constitucional és mencionar-los en el sentit que podran ser destinataris d'instruccions a l'efecte. A més, tractant-se d'una mesura compulsiva, ha d'ajustar-se als principis de necessitat, proporcionalitat, adequació al cas concret i lesió menor de les competències i els interessos autonòmics.

Per tot el que ha quedat exposat, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la redacció donada a la lletra *b* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari als articles 25 i 161.1 CE.

7. La lletra *c* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, en la redacció donada per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, regula l'execució substitutòria de les resolucions recaigudes en els processos constitucionals. En concret, en aquest cas, el Tribunal Constitucional podrà «requerir la col·laboració del Govern de la nació a fi que, en els termes que fixi el Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de les resolucions».

A parer del sol·licitant, aquest precepte, en atribuir al Govern de l'Estat un poder de substitució per tal d'executar les resolucions del Tribunal Constitucional, podria vulnerar l'article 155 CE i conculcar l'autonomia reconeguda constitucionalment a les comunitats autònomes per l'article 137 CE, així com ser contrari als articles 153.c i 117.3 CE.

Abans de res, cal dir que la LOTC en la seva redacció original no preveia una mesura d'aquesta naturalesa, però sí l'auxili dels jutjats i tribunals per garantir l'efectivitat de les seves resolucions (art. 87.2). Si tenim en compte la remissió per a l'aplicació supletòria de la LJCA, que hem vist que efectua el nou redactat de l'article 80 LOTC, resulta il·lustratiu referir-nos, ni que sigui

molt breument, a l'article 108 LJCA, que regula l'execució substitutòria de les sentències de condemna a l'Administració consistents a realitzar una determinada activitat o a dictar un acte.

Així, com ja hem assenyalat en el punt anterior, cal recordar que, en relació amb una condemna de fer, el jutge o el tribunal té dues possibilitats, d'acord amb l'esmentat precepte legal. La primera consisteix que l'òrgan jurisdiccional executi la sentència pels seus propis mitjans, o bé que, per fer-ho requereixi la col·laboració de les autoritats i els agents de l'Administració condemnada o, en defecte d'aquesta, d'altres administracions públiques (art. 108.1.a LJCA). Val a dir que aquesta substitució de l'òrgan administratiu condemnat per l'òrgan judicial només seria possible en els casos en què es tracti d'una activitat reglada, el contingut de la qual estigui predeterminat per la llei. En canvi, quan la producció de l'acte o la realització de l'activitat comportin un marge de discrecionalitat o sigui personalíssima, l'execució substitutòria per part del tribunal no seria procedent, com reconeix la mateixa LJCA per a algunes situacions. En aquest sentit, disposa que els òrgans jurisdiccional no podran dictar en la sentència la forma en què s'hauran de redactar els preceptes d'una disposició general que hagin de substituir els anul·lats ni podran determinar el contingut discrecional dels actes anul·lats (art. 71.2 LJCA).

La segona possibilitat és la d'ordenar que dugui a terme l'execució subsidiària un subjecte distint de l'òrgan o l'Administració condemnada, però a càrrec d'aquesta (art. 108.1.b LJCA). Aquest tipus d'execució subsidiària, que té el seu equivalent en l'àmbit processal civil per a les obligacions de fer no personalíssimes (art. 706 LEC), es projecta sobre una activitat material que comporta unes despeses, les quals es repercuteixen en el subjecte obligat al compliment de la sentència.

Finalment, quan es tracti d'obligacions de no fer i l'Administració dugui a terme una actuació que contravingui el pronunciament de la sentència, ja hem avançat que la LJCA no preveu l'execució subsidiària (com tampoc altres normes processals: art. 710 LEC) sinó la reposició de la situació a l'estat exigít per aquella, a instància dels interessats, i la indemnització pels danys i els perjudicis que ocasioni l'incompliment (art. 108.2 LJCA). En aquests supòsits es pot acudir també al procediment impugnatori específic previst a la LJCA, que permet als interessats obtenir la nul·litat de ple dret dels actes i les disposicions, dictats amb la finalitat d'eludir el seu compliment de la sentència (art. 103.4 LJCA).

Ara bé, dit això, cal remarcar que l'article 92.4.c LOTC està redactat en uns termes que configuren l'execució substitutòria en l'àmbit de la jurisdicció constitucional de forma diferent a la regulació processal exposada. Així, d'una banda, s'expressa de forma genèrica, ja que no distingeix a quin tipus de resolució s'aplica ni especifica la naturalesa de l'obligació de condemna que es pot executar per aquesta via, com tampoc les mesures que es podrien adoptar. I, de l'altra, com a administració col·laboradora identifica únicament i singular el Govern de l'Estat, sense introduir la possibilitat de col·laboració de cap més administració pública.

Finalment, la seva ambigüitat podria portar a dues possibles interpretacions, amb conseqüències diferents. Segons la primera, quan el precepte faculta expressament el Govern de l'Estat per adoptar les mesures necessàries que assegurin el compliment de les resolucions, en els termes fixats pel Tribunal, li estaria atribuït en realitat la potestat d'execució subsidiària, amb caràcter general i excloent.

En aquest cas, l'atribució de l'esmentada potestat d'execució substitutòria al Govern de l'Estat tindria uns límits constitucionals molt clars derivats del

principi de divisió de poders, tant en la seva dimensió horitzontal com en la vertical.

Des del punt de vista de la divisió horitzontal dels poders, l'estatus equiordenat dels òrgans creats per la Constitució, el principi d'autonomia parlamentària (art. 72 CE) i el d'independència judicial (art. 117.1 CE) determinen la impossibilitat que el Govern de l'Estat, actuant a requeriment i sota el mandat del Tribunal Constitucional, pugui adoptar actes o realitzar activitats que corresponguin a l'àmbit de les funcions constitucionalment atribuïdes a altres òrgans i poders de l'Estat. L'exercici de la jurisdicció constitucional, també en la seva dimensió executiva, no pot suplantar, a través de l'actuació del Govern de l'Estat com a comissari de l'execució, els àmbits de decisió que corresponen als altres poders de l'Estat.

Pel que fa a la divisió territorial del poder, també és clar que un tal poder de substitució no resulta conforme amb el sistema de distribució de competències. En aquest sentit, cal assenyalar que, tal com va afirmar ben aviat el Tribunal Constitucional a la STC 76/1983, de 5 d'agost (FJ 12), el model constitucional de repartiment competencial prohibeix que l'Estat pugui substituir una comunitat autònoma en l'exercici de la funció executiva. Aquesta doctrina, com hem recordat en el DCGE 3/2014, de 28 de gener (FJ 4.3), ha estat reiterada en diverses ocasions: entre d'altres, STC 227/1988, de 29 de novembre (FJ 20.d: la previsió d'una actuació subsidiària del Govern de l'Estat constitueix un control substantiu que no està previst en l'article 153 CE); STC 54/1990, de 28 de març (FJ 3: la competència sobre l'alta inspecció no inclou l'exercici de funcions executives en substitució de les comunitats autònomes); STC 118/1996, de 27 de juny (FJ 18: l'Administració estatal no pot substituir l'autonòmica en matèries que són competència d'aquesta), i, finalment, STC 36/2005, de 17 de febrer (FJ 2: l'Estat no pot substituir les comunitats autònomes en l'exercici de competències pròpies).

És per això que l'execució substitutòria de les resolucions del Tribunal Constitucional feta únicament a través del Govern de l'Estat no respectaria la posició institucional de les comunitats autònomes i derivaria clarament en un control jeràrquic no previst a la Constitució (art. 153 CE).

Una segona interpretació ens situaria davant d'una modalitat d'execució en la qual el Tribunal Constitucional mateix, en substitució de l'òrgan o l'administració que ha incomplert totalment o parcial la seva resolució, dicta l'acte o realitza l'activitat corresponent. En aquesta execució substitutòria, l'alt tribunal pot comptar amb la col·laboració o l'auxili del Govern de l'Estat per tal que, amb aquesta finalitat, i en els termes fixats pel Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de la dita resolució.

Al nostre parer, si partim de la remissió de la LOTC a la LJCA per a la matèria d'execució de les sentències judicials, podem optar per aquesta segona interpretació, atès que la regulació del nou article 92.4.c LOTC ens situa preferentment en el context del tipus d'execució substitutòria pel Tribunal mateix, previst a l'article 108.1.a LJCA, descrit abans. I això deixant de banda les evidents dificultats funcionals d'aplicar el mecanisme d'execució substitutòria a les resolucions recaigudes en processos d'inconstitucionalitat que, com hem dit, contindran principalment obligacions de no fer una determinada actuació.

Per tant, tenint en compte que el Tribunal Constitucional pot disposar de facultats per executar les seves resolucions i que l'execució substitutòria n'és un dels mecanismes possibles, hem d'examinar com està regulada a la norma objecte de Dictamen. Dit això, el primer problema que presenta l'article 92.4.c LOTC rau en el fet que esmenta únicament el Govern de l'Estat com a administració a la qual pot requerir el Tribunal Constitucional perquè l'auxiliï, més enllà dels supòsits en què el subjecte obligat al

compliment sigui la pròpia Administració general de l'Estat. En efecte, quan sigui aquesta última Administració l'obligada al compliment, el Govern de l'Estat, com a òrgan superior d'aquesta, podria adoptar les decisions o dictar els actes necessaris per fer efectives les resolucions del Tribunal en substitució dels òrgans competents per fer-ho. Però, fora d'aquests casos, no sembla justificat dotar-lo d'aquesta situació de preeminència que, entre altres coses, prejutja que sempre serà la comunitat autònoma la incomplidora de la resolució, malgrat que el Govern estatal és habitualment una de les parts en els processos constitucionals.

A això últim hi hem d'afegir que la norma faculta el Govern de l'Estat per adoptar «les mesures necessàries per assegurar el compliment», facultat aquesta que, tot i emmarcar-se en els «termes que fixi el Tribunal» té vocació clara d'amplitud i discrecionalitat. I entenem que és així perquè, malgrat que es diu que les mesures s'adoptaran d'acord amb el que estableixi el Tribunal, a continuació s'atorga al Govern de l'Estat una potestat d'adopció i d'execució de les mesures de caràcter discrecional que desborda allò que seria propi d'una execució per substitució o subsidiària en tant que hauria de tractar-se de mesures precises i emeses expressament i de manera acotada pel Tribunal Constitucional mateix.

D'altra banda, els efectes derivats de l'aplicació d'aquest precepte són, a la pràctica, equivalents als de la interpretació que hem fet en primer lloc, en la mesura que la norma no permet la intervenció de les administracions autonòmiques i locals en l'execució subsidiària de les resolucions dels processos constitucionals, atribuint-la, no únicament de manera preferent sinó també en exclusiva, al Govern estatal. L'anterior comporta una exclusió il·legítima que deriva en una posició de superioritat jeràrquica de l'Estat respecte de les comunitats autònomes, que no té ancoratge constitucional i li atorga un control sobre aquestes no previst a l'article 153 CE.

En conclusió, estimem que l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la redacció donada al segon incís, «[e]n aquest cas, el Tribunal pot requerir la col·laboració del Govern de la nació a fi que, en els termes que fixi el Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de les resolucions», de la lletra c de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari a l'article 153 CE.

8. El darrer dels preceptes sol·licitats és l'article 92.5 LOTC, també modificat per l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015. Aquesta norma preveu que, si es tracta «de l'execució de les resolucions que acordin la suspensió de les disposicions, actes o actuacions impugnades i hi concorren circumstàncies d'especial transcendència constitucional, el Tribunal, d'ofici o a instància del Govern, ha d'adoptar les mesures necessàries per assegurar el seu degut compliment sense oir les parts. En la mateixa resolució ha de donar audiència a les parts i al Ministeri Fiscal durant un termini comú de tres dies, després del qual el Tribunal ha de dictar resolució i aixecar, confirmar o modificar les mesures adoptades prèviament».

Segons el sol·licitant, es tracta d'una habilitació al Tribunal Constitucional perquè pugui adoptar mesures tendents a assegurar el compliment de les resolucions que acordin la suspensió de les disposicions, els actes o les actuacions impugnades, sense especificar de quin tipus són aitals mesures i, per tant, atribuint-li així una facultat absoluta i discrecional perquè adopti qualsevol tipus d'actuació. Considera, a més, que l'article 92.5 LOTC, atesa la terminologia que empra, «circumstàncies d'especial transcendència constitucional», seria aplicable als processos en què s'invoca l'article 161.2 CE, que preveu la suspensió amb caràcter automàtic de les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes, en aquest supòsit sense motivació per part de l'òrgan jurisdiccional i sense escoltar prèviament les parts. Per tot això, el peticionari reputa que la norma en qüestió, en habilitar l'adopció en aquests casos de les mesures previstes a

l'article 92.4, amb el caràcter de cautelaríssimes i *inaudita parte*, excediria de la cobertura que l'article 161.2 CE pot conferir als efectes suspensius, i vulneraria l'autonomia política (art. 137 CE), el procediment de control per la jurisdicció contenciosa administrativa de l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes (art. 153.c CE), la reserva de jurisdicció de l'article 117.3 CE i el dret a l'exercici de les funcions i els càrrecs públics de l'article 23.2 CE.

La redacció de l'article 92.5 LOTC ens ha de dur, primer de tot, a fer una anàlisi detallada de l'àmbit d'aplicació i l'abast del seu contingut, atesa la configuració poc precisa i la indeterminació d'alguns dels seus termes que, al nostre parer, no només dificulten la deguda intel·ligència del precepte, sinó que presenten seriosos problemes d'adequació a l'ordre constitucional.

El precepte que, com s'ha exposat, està ubicat en el títol VII LOTC («De les disposicions comunes sobre procediment»), al·ludeix a la facultat del Tribunal Constitucional per adoptar les mesures que consideri necessàries amb la finalitat d'assegurar l'execució d'una mesura cautelar adoptada prèviament en el si del mateix procediment. Per tant, a diferència dels supòsits examinats en els apartats anteriors, no es tracta de mesures d'execució forçosa davant un incompliment de la resolució judicial, total o parcial, sinó de noves mesures cautelars adoptades al llarg del procés per garantir l'efectivitat de mesures cautelars ja preses, per tal d'assegurar que es compleixi la resolució que ha acordat la suspensió de les disposicions, els actes o les actuacions impugnats.

Si acudim a la regulació processal contenciosa administrativa, tot i que no hi trobem una regulació igual que la que estem examinant, resulta oportú fer esment a la regulació de l'article 135 LJCA, en la seva redacció introduïda per la Llei 37/2011, de 10 d'octubre, de mesures d'agilitació processal. En efecte, aquesta norma presenta alguns trets comuns amb la que és objecte del



nostre examen en preveure que els interessats puguin al·legar la concurrència de circumstàncies d'especial urgència perquè el jutge o tribunal, sense escoltar la part contrària i en el termini de dos dies, apreciï si concorren aitals circumstàncies i adopti o denegui la mesura cautelar sol·licitada. Seguidament, disposa que, en la mateixa resolució, l'òrgan judicial ha de donar audiència a la part contrària perquè al·legui el que estimi convenient o convocar les parts a una compareixença. Finalment, rebudes les al·legacions o transcorregut el termini o bé celebrada la compareixença, l'òrgan judicial ha de dictar interlocutòria sobre l'aixecament, el manteniment o la modificació de la mesura adoptada, la qual podrà ser objecte de recurs conforme a les regles generals.

Val a dir que estem davant d'un tipus de mesura cautelar de caràcter excepcional i extraordinari, en tant que suposa sacrificar el principi d'audiència i de contradicció, i que la LJCA permet de forma restrictiva i per raons d'urgència quan l'execució de l'acte o l'aplicació de la disposició per part de l'Administració poden fer perdre la finalitat legítima del recurs (art. 130). Certament, en l'àmbit de la jurisdicció contenciosa administrativa, el més habitual és que aitals mesures cautelars consisteixin en la suspensió mateixa dels precitats acte o disposició que, com sabem, gaudeixen d'una presumpció de legalitat les conseqüències jurídiques de la qual han estat avalades per la doctrina constitucional. Així, l'alt tribunal ha considerat que el dret a la tutela judicial efectiva es satisfà facilitant que l'execució d'una actuació o disposició administrativa pugui ser sotmesa a la decisió d'un òrgan judicial i que aquest, amb la informació i contradicció que sigui de menester, resolgui sobre la seva suspensió (STC 22/1984, de 17 de febrer; 66/1984, de 6 de juny; 76/1992, de 14 de maig, i 78/1996, de 20 de març).

En aquest sentit, cal assenyalar que les mesures d'assegurament a què fa referència l'article 92.5 LOTC, recauen sobre una mesura cautelar, com és la suspensió de la disposició, l'acte o l'actuació impugnats, i, per tant, van més

enllà i difereixen, quant a la seva naturalesa, de les mesures que s'han exposat, presidides per la idea d'urgència i destinades a impedir que l'execució d'un acte o una disposició de caràcter administratiu puguin ocasionar al particular un perjudici irreparable o de molt difícil reparació.

Per altra part, una següent qüestió que suscita la norma objecte de dictamen és el fet que no especifica a quin tipus de processos constitucionals els és d'aplicació. Com a primer element d'interpretació hem de partir de l'exigència que es tracti de supòsits en què «concorren circumstàncies d'especial transcendència constitucional», expressió aquesta que no es defineix en la part dispositiva de la norma i respecte de la qual el preàmbul de la LO 15/2015 tampoc no és més precís, en la mesura que la identifica, a títol d'exemple, amb els casos «d'incompliment notori».

Nogensmenys, el concepte «circumstàncies d'especial transcendència constitucional» no constitueix una locució estranya al nostre ordenament, ja que fou introduïda en la mateixa LOTC per la reforma de la LO 6/2007 (art. 50.1.b), referida a un dels requisits d'admissió del recurs d'empara, en el sentit que s'exigeix que el demandant en aquest tipus de processos hagi de justificar una decisió del Tribunal sobre el fons de l'assumpte per raó precisament de la seva especial transcendència constitucional. Per determinar quan concorren aquestes circumstàncies, es pot acudir a la doctrina constitucional, que les ha explicat i ha elaborat una classificació dels supòsits que s'hi correspondrien (ITC 188/2008, de 21 de juliol, i 289/2008, de 22 de setembre, doctrina que ha reiterat en la STC 155/2009, de 25 de juny). En aquest context, l'article 50.1.b LOTC, a diferència precisament de l'article 92.5 LOTC, qualifica mínimament l'expressió comentada, afegint que «se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales». En suma, el Tribunal Constitucional examina *a limine* la

concurrència o no de les esmentades circumstàncies i, d'acord amb això, decideix l'admissió o el rebuig de la pretensió sense examinar el fons de la qüestió.

El segon element d'interpretació, que ens ha de permetre delimitar l'àmbit d'aplicació de la norma, per la seva semblança amb el que és objecte del nostre escrutini, és l'incident cautelar de suspensió de les disposicions i les resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes, que han estat impugnades pel Govern de l'Estat, previst a l'article 161.2 CE i desenvolupat a la LOTC per als procediments de declaració d'inconstitucionalitat (art. 30) i els conflictes constitucionals (art. 64.2 i 77).

En aquests casos, com és sabut, la invocació del precitat precepte constitucional per part del Govern de l'Estat produeix la suspensió de la vigència i l'aplicació de les disposicions o resolucions contra les quals s'ha recorregut, si bé el Tribunal haurà de ratificar-la o aixecar-la en un termini no superior a cinc mesos. Sobre aquest tipus d'incident, existeix una abundant doctrina constitucional que, als efectes de mantenir o d'aixecar la dita suspensió, considera necessari ponderar els interessos implicats, tant públics com privats, i els perjudicis d'impossible o difícil reparació que es derivarien d'una o altra opció. En aquest sentit, l'alt tribunal ha sostingut que el manteniment de la suspensió requereix que el Govern de l'Estat, a qui correspon la iniciativa, hagi d'invocar l'existència dels dits perjudicis però també demostrar o raonar de forma consistent la seva procedència i la impossible reparació d'aquells, ja que es parteix de l'existència d'una presumpció de constitucionalitat a favor de les normes o els actes objecte de conflicte (per totes, ITC 105/2010, de 25 de juliol, FJ 2; 264/2003, de 15 de juliol, FJ 2, i 100/2002, de 5 de juny, FJ 2).

Pel que ara interessa, i a fi de decantar aquest judici de ponderació cap a la ratificació de la suspensió, l'alt tribunal ha partit en alguna ocasió de la

constatació que l'acte o la norma impugnats tractaven sobre una qüestió de «gran relleu constitucional», sense aportar tanmateix elements suficients que permetin delimitar aquest concepte, més enllà dels suscitats en el cas concret objecte de judici (ITC 156/2013, d'11 de juliol, FJ 2, i ITC de 3 de novembre de 2015).

Per tant, tot i que l'expressió «circumstàncies d'especial transcendència constitucional» respon a una terminologia comuna amb els requisits d'admissió del recurs d'empara, no és menys cert que l'àmbit d'aplicació de l'article 92.5 LOTC se situa preferentment en els processos constitucionals objecte de l'article 161.2 CE, en els quals el Govern de l'Estat impugna les disposicions i les resolucions adoptades pels òrgans de les comunitats autònomes. Altrament, la possibilitat que el mateix Govern estatal incomplís l'execució de la suspensió d'una disposició o resolució elaborada per ell mateix portaria a la situació paradoxal que aquest estaria legitimat per instar l'adopció de les mesures cautelars a què es refereix el citat precepte orgànic.

Així les coses, allò que fa la norma objecte de dictamen és qualificar o incrementar encara més el privilegi processal reconegut per la Constitució a favor del Govern de l'Estat ja que, a l'efecte automàtic de la suspensió de la norma o acte autonòmics, ara s'hi afegix la possibilitat de sol·licitar al Tribunal l'adopció d'altres mesures cautelars que assegurin el seu compliment. Certament, pot argumentar-se que aquesta nova facultat manté una certa correspondència processal amb el mecanisme de suspensió previst a l'article 161.2 CE. Amb tot, estimem que caldria una aplicació excepcional, amb les garanties processals corresponents, i de forma degudament justificada, si es vol evitar que derivi en un mecanisme de control preventiu i inconstitucional i, en conseqüència, contrari a l'article 153 CE.

El que hem dit ens porta a una altra qüestió que suscita l'anàlisi del precepte, com és l'abast de les mesures que pot adoptar el Tribunal, d'ofici o

a instància del Govern de l'Estat, per assegurar el compliment de la resolució de suspensió. En aquest sentit, una interpretació sistemàtica de l'apartat 5 de l'article 92 amb la resta del contingut d'aquest mateix article permet concloure que es podria estar referint, com a mínim, a qualsevol de les mesures previstes a l'apartat 4, que el precedeix (multa coercitiva, suspensió de funcions i execució substitutòria per part del Govern de l'Estat). I diem «com a mínim» perquè l'expressió de l'article 92.5 LOTC («les mesures necessàries») és fins a tal grau indeterminada que podria incloure l'adopció d'altres possibles mesures, que no concreta. No obstant això, d'acord amb el que hem avançat en el punt tres d'aquest mateix fonament jurídic, estimem que no es poden considerar atribuïdes al Tribunal Constitucional altres potestats que les expressament previstes a la LOTC, en l'exercici de les quals podrà aplicar-se la LJCA de forma supletòria. A més, d'acord amb el que hem exposat en els punts sis i set d'aquest mateix fonament jurídic, les mesures «necessàries» a què fa referència la norma dictaminada no poden consistir en cap cas en les que s'enuncien en les lletres *b* i *c* de l'apartat 4 del mateix article 92, que hem considerat contràries a la Constitució, per les raons allà exposades.

Finalment, d'acord amb la sol·licitud, hem d'analitzar la possibilitat que les tantes vegades repetides mesures s'adoptin *inaudita parte*. Com ja hem vist, aquesta exclusió dels principis d'audiència i de contradicció i, en definitiva, del dret a formular al·legacions, que impedeix a l'executat invocar els seus drets i interessos o replicar les posicions contràries en el marc d'un incident contradictori, ha estat admesa per la normativa processal, si bé, recordem, s'ha considerat, al mateix temps, una pràctica excepcional que permet instar la suspensió dels actes i les disposicions administratives únicament per raó de circumstàncies d'especial urgència (art. 135 LJCA). En aquest context i atesa la remissió de la LOTC a la LJCA, resulta adient assenyalar que la decisió d'adoptar aquesta mesura, però també, en general, altres mesures cautelars ordinàries que assegurin l'efectivitat de la sentència (art. 129 i 130

LJCA) s'envolta de cauteles i requereix un judici previ de ponderació per part de l'òrgan judicial. Segons això, hem de recordar que els criteris que adopta la jurisprudència contenciosa administrativa són, principalment: necessitat de justificació o prova de les circumstàncies que permetin valorar la procedència de la mesura; impossibilitat de prejudicar el fons de l'assumpte, ja que la seva finalitat és que no resultin irreparables les conseqüències derivades de la duració del procés; *periculum in mora* o necessitat que s'adverteixi de manera immediata que pot produir-se una situació que faci ineficax el procés; ponderació dels interessos concurrents i, finalment, de manera complementària, el *fumus bonis iuris*, o aparença de bon dret de la pretensió del sol·licitant de la mesura.

Per tant, les observacions que hem d'efectuar a la regulació examinada no resulten tant d'aquesta manca d'audiència prèvia, en part pal·liada pel fet que el Tribunal Constitucional donarà audiència en aquest tràmit a les parts i al Ministeri Fiscal pel termini comú de tres dies, després del qual haurà d'aixecar, confirmar o modificar les mesures prèviament adoptades, sinó per la imprecisió dels termes en què està redactat el supòsit d'adopció de la mesura cautelar i les potestats que se'n deriven per al Tribunal Constitucional i el Govern de l'Estat. En altres paraules, les nostres reserves se sustenten en el fet que s'habilita el Tribunal per adoptar un ventall indeterminat de mesures (algunes de les quals ja hem declarat inconstitucionals) en cas d'apreciar unes circumstàncies justificatives que tampoc no s'especifiquen. A més, l'única cautela que s'inclou, que justificaria la seva adopció (circumstàncies d'especial transcendència constitucional), tampoc, com hem vist, no està definida clarament. No oblidem que no es tracta d'una mesura cautelar ordinària, sinó que la mesura prevista a l'article 92.5 LOTC, a més de no observar un tràmit d'audiència prèvia, consisteix en una mesura cautelar respecte d'una altra mesura cautelar ja adoptada i que, en aquest sentit, participa d'un major caràcter preventiu.

No obstant l'anterior, la tasca interpretativa que hem efectuat en aquest apartat ens ha permès dilucidar l'àmbit principal d'aplicació de la norma i l'abast de les mesures susceptibles de ser adoptades, de manera que el principi de conservació de la llei obliga a exhaurir les interpretacions de conformitat amb la Constitució i a apreciar la invalidesa només dels aspectes incompatibles amb la norma fonamental (per totes, STC 137/2013, de 6 de juny, FJ 6). Altrament, un pronunciament global d'inconstitucionalitat per la nostra part, fonamentat en la deficient tècnica legislativa emprada, podria adquirir un caràcter preventiu, ja que l'article 92.5 LOTC permet una aplicació constitucional de les seves previsions que, hem de presumir, respectarà les cauteles i el judici de ponderació a què hem fet esment. I que, en tot cas, no podrà incloure l'adopció de mesures que tinguin la mateixa naturalesa que les previstes per a l'execució de les resolucions judicials, a les lletres *b* i *c* de l'article 92.4 LOTC, que hem considerat inconstitucionals perquè vulneren els articles 25, 153 i 161.1 CE.

Per tot això, l'apartat tres de l'article únic de la LO 15/2015, en la nova redacció que efectua de l'apartat 5 de l'article 92 LOTC, no excedeix la cobertura de l'article 161.2 CE ni els procediments de control de l'article 153 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

## CONCLUSIONS

**Primera.** El procediment de lectura única emprat per a l'elaboració de la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional, vulnera l'article 150.1 del Reglament del Congrés

dels Diputats i l'article 129.1 del Reglament del Senat, com també vulnera l'article 23 CE.

*Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.*

**Segona.** L'apartat tres de l'article únic de la Llei orgànica 15/2015, en la nova redacció donada a la lletra *b* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari als articles 25 i 161.1 CE.

*Adoptada per majoria de set vots a favor i dos en contra.*

**Tercera.** L'apartat tres de l'article únic de la Llei orgànica 15/2015, en la nova redacció donada al segon incís, «En aquest cas, el Tribunal pot requerir la col·laboració del Govern de la nació a fi que, en els termes que fixi el Tribunal, adopti les mesures necessàries per assegurar el compliment de les resolucions», de la lletra *c* de l'apartat 4 de l'article 92 LOTC, és contrari a l'article 153 CE.

*Adoptada per majoria de sis vots a favor i tres en contra.*

**Quarta.** La resta de preceptes sol·licitats no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

*Adoptada per unanimitat.*

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.