STC 215/2016, de 15 de diciembre de 2016

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7466-2015, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, bajo la dirección letrada de don Xavier Castrillo Gutiérrez, doña Roser Revilla Ariet y don Ramón Riu Fortuny, Abogados de la Generalitat de Cataluña, contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. Han comparecido y formulado alegaciones la Letrada de las Cortes Generales doña Paloma Martínez Santa María, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, y el Abogado del Estado, en representación del Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 30 de diciembre de 2015, los Abogados de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

2. Los fundamentos de Derecho en los que se basa el recurso son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es una de las leyes cuyo objeto y contenido determina la propia Constitución, si bien diversos artículos de su título IX remiten a ulteriores concreciones y desarrollos, como de forma específica resulta del art. 165 CE. Es obvio, sin embargo, que la libertad del legislador no es absoluta, pues se halla sometido y vinculado tanto a los preceptos que integran el título IX CE y a los arts. 53.2, 95 y 163 CE, como al conjunto de los demás preceptos de la Constitución, que al tiempo que determinan los contenidos necesarios de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, conforman unos límites negativos a su regulación. El mismo Tribunal Constitucional ya se ha referido en las SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 4, y 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, al alcance de la libertad de configuración del legislador orgánico, a sus límites y al control de constitucionalidad de su propia Ley Orgánica y sus reformas. En concreto, por lo que a este último aspecto se refiere, ha declarado que el control que ha de ejercer ha de ser estrictamente de constitucionalidad, no un control de oportunidad, teniendo que limitarse a los supuestos en los que entran en conflicto el texto de la norma impugnada y el texto de la Constitución, pues es al legislador ex art. 165 CE a quien le corresponde desarrollar directamente y de forma completa el título IX CE (STC 49/2008, FJ 4).

El legislador al aprobar la Ley Orgánica 15/2015 ha llevado a cabo una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que, aunque atañe únicamente a cuatro artículos, resulta cualitativamente muy importante, porque confiere al Tribunal algunas atribuciones que exceden de los límites constitucionales para la regulación y la determinación de sus potestades. Además, algunos preceptos no contienen una regulación mínimamente precisa y completa de los instrumentos que se ponen a disposición del Tribunal, limitándose en cuestiones esenciales a enunciar conceptos indeterminados que le dejan un margen de discrecionalidad incompatible con la seguridad jurídica y la previsibilidad que la actuación de un órgano jurisdiccional exige.

Tras referir los preceptos modificados por la Ley recurrida y reproducir pasajes de su preámbulo, en la demanda se afirma que no se van a cuestionar aspectos relativos a la calidad ni a la oportunidad de la reforma, ni a valorar si con ella se pretende, como se ha sostenido, una utilización espuria del Tribunal Constitucional para evitar al Gobierno y al Senado la

carga política de tener que llegar a utilizar el mecanismo extraordinario previsto en el art. 155 CE. Se impugna, en primer lugar, la Ley en su integridad por haberse tramitado por un procedimiento parlamentario que ha vulnerado el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), condicionado gravemente la formación de la voluntad de la Cámara y comportado una limitación sustancial del derecho fundamental al ius in officium de sus miembros; y se recurren, en segundo lugar, algunos preceptos concretos, cuya inconstitucionalidad resulta, en unos casos, de la propia naturaleza de las medidas previstas y, en otros, de la indeterminación de las potestades habilitadas.

La Constitución, a diferencia de lo que ocurre con la ejecución de las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales ordinarios (art. 117.3 CE), no contiene mención alguna a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, enunciando únicamente en su artículo 164 la eficacia frente a todos de aquellas sentencias que no se limiten a la estimación objetiva de un derecho. De sus diferentes enunciados cabría haber deducido una configuración muy limitada de la capacidad del Tribunal Constitucional para adoptar por sí mismo y sin el auxilio de los juzgados y tribunales medidas en orden a dar efectividad a sus propias resoluciones. Por el contrario, la Ley Orgánica 15/2015 asigna al Tribunal unas potestades para hacer cumplir sus resoluciones no ya equivalentes, sino incluso superiores y más intrusivas que las atribuidas a los órganos del Poder Judicial.

De la función jurisdiccional que le encomienda la Constitución (art. 161), así como del contenido de su art. 164.1 y de los arts. 40.2, 87.1 y 92 LOTC, el propio Tribunal ha deducido el efecto vinculante de sus resoluciones y su capacidad para adoptar las medidas necesarias para garantizar su efectividad (STC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 7; AATC 107/2009, de 24 de marzo, FFJJ 2 y 4, y 157/2014, de 28 de mayo, FJ 2). Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su redacción original ya incorporó algunas previsiones en orden a la posibilidad de que el Tribunal adopte medidas de ejecución de sus resoluciones, como el enunciado del deber de todos los poderes públicos de cumplir lo que el Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC), la posibilidad de solicitar el auxilio jurisdiccional a los Juzgados y Tribunales y el deber de éstos de prestarlo con carácter preferente y urgente (art. 87.2 LOTC), así como la habilitación para disponer en sus sentencias o resoluciones, o en actos posteriores, quien ha de ejecutarlas y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución (art. 92 LOTC). Estas previsiones fueron reforzadas con el reconocimiento al Tribunal de la facultad de declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su

jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó (art. 92, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo).

La nueva redacción que la Ley Orgánica 15/2015 da al art. 92.1 LOTC cambia radicalmente el escenario anterior e impone al Tribunal con carácter general una nueva función, la de velar por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, de modo que el Tribunal debe vigilar, manteniendo su seguimiento, por la ejecución de todas sus resoluciones y, en caso de que no se cumplan o no tengan la debida efectividad, debe adoptar las medidas precisas en orden a alcanzar esa efectividad frente a cualquier particular, autoridad o poder público. No obstante, si del enunciado constitucional de la obligación general de cumplir las sentencias del Tribunal Constitucional y de su carácter de órgano jurisdiccional, así como de los preceptos citados de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se ha deducido la potestad del Tribunal de ejecutar sus resoluciones, preciso es reconocer que esa potestad ejecutiva se halla necesariamente modulada en función del objeto propio de cada uno de los procesos de los que conoce y en los que recaen sus resoluciones. Por lo tanto, para determinar la dimensión de las potestades del Tribunal en orden a la ejecución de sus resoluciones es imprescindible atender a la naturaleza y objeto del proceso en las que recaigan.

b) Los Abogados del Gobierno de la Generalitat aducen como primer motivo de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 15/2015 que su tramitación parlamentaria directa y en lectura única ha vulnerado el art. 150 RCD y los derechos fundamentales que a los diputados reconoce el art. 23 CE.

El Pleno del Congreso de los Diputados acordó la tramitación directa y en lectura única de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, disponiendo además, de conformidad con lo establecido en los arts. 93 y 125.5 RCD, su tramitación por el procedimiento de urgencia, procedimiento este último que reduce a la mitad los plazos ordinarios de tramitación en la Cámara baja (arts. 93 y 94 RCD) y a un máximo de 20 días naturales el plazo para la tramitación en el Senado de la proposición o proyecto de ley (art. 90.3 CE). Así pues, en este caso la declaración de urgencia en el Congreso de los Diputados se proyectó no sobre los plazos del procedimiento legislativo ordinario, sino sobre los del procedimiento en lectura única, reduciendo a la mitad unos plazos ya de por sí abreviados.

El procedimiento de tramitación directa y en lectura única ex art. 150 RCD sólo resulta apto para textos muy breves, que permitan un tratamiento de conjunto y no se avengan a cambios o modificaciones parciales, ya sea por la simplicidad de su enunciado, ya por requerir una consideración unitaria en su formulación e incorporación al ordenamiento.

El sentido propio de la exigencia del art. 150 RCD relativa a “cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen” debería excluir la aplicación del procedimiento en lectura única a las regulaciones de especial relevancia constitucional, bien sea porque afectan a derechos fundamentales o valores constitucionales o a la configuración de los órganos constitucionales, sus potestades o relaciones entre ellos. A su vez, el sentido del requisito referido a “su simplicidad de formulación” debería excluir de dicho procedimiento proyectos o proposiciones de ley que no sean breves o que sean susceptibles de distintos debates parlamentarios centrados sobre preceptos concretos, en los que puedan plantearse alternativas y no únicamente la aprobación o rechazo en conjunto, y requieran, por tanto, un debate más profundo o un mayor grado de participación parlamentaria.

Los Abogados de la Generalitat reconocen que la interpretación de los enunciados del art. 150 RCD ha dado lugar a que los usos parlamentarios hayan venido admitiendo ocasionalmente que la naturaleza no tan simple de un proyecto o proposición de ley no impida la utilización del procedimiento en lectura única, siempre que desde el inicio de la tramitación exista un amplio consenso entre los grupos representados en la Cámara respecto a su contenido, de forma que resulte previsible que a lo largo de su tramitación van a proponerse pocos cambios. Sin embargo, en el caso de la proposición de ley aprobada como Ley Orgánica 15/2015, el consenso fue inexistente, ya que fue presentada, impulsada y aprobada por un único grupo parlamentario y la oposición de los demás.

Tras reproducir la doctrina de este Tribunal sobre el derecho de participación de los diputados en el procedimiento legislativo como elemento integrante de su ius in officium (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y ATC 118/199, de 10 de mayo, FJ 2), en la demanda se afirma que la reforma introducida por la Ley Orgánica 15/2015 supone un cambio profundo de las funciones del Tribunal Constitucional, que puede tener múltiples implicaciones en su cometido jurisdiccional y en su relación con otros poderes públicos. Además, la insólita naturaleza de alguna de las medidas previstas no sólo desaconsejaba abreviar el tiempo de reflexión y debate parlamentario, sino que a todas

luces requería de una tramitación que facilitara la participación más plural y consensuada posible y, por tanto, impedía seguir el procedimiento en lectura única. A pesar de tratarse de un texto breve, sus prescripciones podían ser tratadas singularmente y modificadas parcialmente en distintos sentidos. De hecho, se presentaron por los distintos grupos parlamentarios numerosas enmiendas, no únicamente a la totalidad, sino también a su articulado, que tuvieron que ser abordadas conjuntamente en un único debate en el Pleno del Congreso, con la premura, el desconcierto y la confusión que quedaron reflejados en el Diario de sesiones. En estas circunstancias, la limitación del derecho de los diputados a participar en la tramitación de esta proposición de ley, por no haberse celebrado debates más pausados en ponencia y en comisión, se agravó por la reducción de plazos resultante de la tramitación por el procedimiento de urgencia.

Es cierto que en ocasiones la especial relevancia de una reforma legal o incluso constitucional no ha sido óbice para que el Congreso de los Diputados siguiera en su tramitación el procedimiento en lectura única (ATC 9/2012, de 13 de enero, y STC 238/2010). Pero en estos casos se trataba de textos legales distintos, tramitados en circunstancias también muy diferentes de las que concurrían en este supuesto y que en su momento contaron con un amplio consenso entre los distintos grupos de la Cámara, lo que impide aplicar ahora las soluciones tomadas entonces.

A mayor abundamiento, la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única choca con el precedente inmediato de que la propia Cámara tramitó por el procedimiento ordinario la iniciativa legislativa aprobada como Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los proyectos de Ley Orgánica de Estatutos de Autonomía o de su modificación. Iniciativa sin duda de menor calado que la actual reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ya que únicamente se modificaron por aquélla dos preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, limitándose a recuperar, con algunas modulaciones y un objeto mucho más restringido, uno de los procedimientos que había establecido la redacción original de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y que estuvo vigente hasta su derogación por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Además en aquel caso, a diferencia del que ahora nos ocupa, se contó con el informe del Consejo de Estado, que aportó a la Cámara un estudio muy útil para la deliberación parlamentaria.

En consecuencia, al no concurrir los requisitos que el art. 150 RCD establece para el procedimiento en lectura única, la tramitación de la proposición de ley por este procedimiento determina su inconstitucionalidad formal y la vulneración de los derechos fundamentales que a los diputados reconoce y garantiza el art. 23 CE.

c) El primero de los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo se imputa al artículo único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.4 a) LOTC, que habilita al Tribunal Constitucional para imponer y reiterar multas coercitivas de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren sus resoluciones. El precepto, en opinión de los Abogados de la Generalitat, vulnera los principios de seguridad jurídica (art. 9.3) y de legalidad (art. 25), así como el art. 165 CE, al no establecer parámetro alguno de gradación de las multas coercitivas ni de los plazos para reiterarlas.

i. El importe de las multas coercitivas que prevé el art. 92.1 a) LOTC supone un gran incremento respecto al establecido por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo —de 600 a 3.000 €—, y comporta no sólo un cambio cuantitativo de la medida, sino también cualitativo, al adquirir naturaleza sancionadora, pues la cuantía fijada resulta claramente desvinculada y desproporcionada en relación con la capacidad económica de los sujetos que pueden ser sancionados y no guarda relación alguna con una actualización de las cantidades anteriormente previstas.

El importe es muy superior al de las multas del art. 48.7 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) —de 300 a 1.200 €—, que pueden imponerse a la autoridad o empleado responsable de no atender el requerimiento del órgano judicial para remitir el expediente administrativo reclamado, así como al de las multas coercitivas del art. 112 LJCA —de 150 a 1.500 €—, que pueden ser impuestas a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan los requerimientos del órgano jurisdiccional en orden a la ejecución del fallo judicial. Esa enorme diferencia entre los respectivos importes resulta especialmente llamativa cuando los multados por los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo y por el Tribunal Constitucional pueden ser en ambos casos las mismas autoridades o funcionarios públicos.

A la vista de los salarios que actualmente perciben las autoridades y funcionarios públicos por el desempeño de sus cargos y puestos de trabajo, la cuantía de las multas del art. 92.4 a) LOTC es desproporcionada y su imposición tendrá unas consecuencias muy gravosas para los sujetos pasivos, pudiendo llegar a tener un efecto devastador si esas multas llegan a reiterarse.

ii. La inconstitucionalidad del precepto impugnado radica no sólo en el excesivo y desproporcionado importe de las multas, sino también y, principalmente, en la ausencia absoluta, dado el carácter sancionador que han adquirido, de criterios para la graduación de las multas y la determinación de los plazos para reiterarlas, quedando todo ello a la libre apreciación del Tribunal Constitucional. El legislador ha incumplido, por lo tanto, el deber de definir los criterios a los que tendría que atender el Tribunal para fijar la cuantía de la multa, que debe ser adecuada y proporcionada a las circunstancias del caso, y el plazo a partir del cual puede ser reiterada, de modo que la imposición de las multas coercitivas carece del imprescindible grado de certeza y previsibilidad.

La imposición de estas multas no va a poder ser impugnada ni revisada por ningún órgano jurisdiccional del Estado. A lo sumo, a tenor del art. 93 LOTC, podrá interponerse recurso de súplica ante el propio Tribunal Constitucional. La inexistencia de esa posibilidad de revisión por otro órgano jurisdiccional obligaba al legislador a garantizar la taxatividad y predeterminación normativa de esas sanciones mediante la definición legal de los criterios de gradación de las cuantías y del plazo para su reiteración. De lo contrario, como sucede con el precepto recurrido, se entrega a un órgano constitucional una potestad incondicional frente a cuyo ejercicio no es posible constatar si se incurre en arbitrariedad o su adecuación al principio de igualdad.

El legislador debería haber establecido unos parámetros y criterios de gradación de las multas, como, por ejemplo, el nivel de participación de cada sujeto pasivo en el incumplimiento, la mayor o menor gravedad de la conducta incumplidora, la contumacia del incumplidor, su capacidad económica, o, en fin, la urgencia o perentoriedad de la situación derivada del incumplimiento, que permitieran garantizar una mínima igualdad en el tratamiento de los sujetos pasivos ante la imposición de multas. Así viene establecido en la Ley de enjuiciamiento civil, para las multas coercitivas (art. 591, en relación con los arts. 589 y 711); o en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que se fija

el plazo en el que las multas coercitivas pueden ser reiteradas [art. 112 a)]; o, en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), que remite a las leyes que en cada caso las prevean la definición de los supuestos, la forma y la cuantía en los que pueden imponerse o reiterarse las multas coercitivas (artículo 103). En este sentido, tampoco puede desconocerse que para la imposición de las multas coercitivas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 260.2 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea: TFUE), la Comisión ha emitido diversas comunicaciones conforme a las cuales ha objetivado la determinación de sus cuantías mediante una completa regulación por la que se multiplica un tanto alzado de base uniforme, primero por un coeficiente de gravedad y un coeficiente de duración, y posteriormente por un factor fijo, que toma en cuenta la capacidad económica del Estado al que se impone la multa.

iii. Se continúa argumentando en la demanda que las multas coercitivas del art. 92.4 a) LOTC pueden presentar una función conminatoria y de estímulo del cumplimiento de una resolución del Tribunal y del requerimiento formulado, pero al mismo tiempo tienen también una función netamente sancionadora, que emerge con toda claridad del hecho de que el incumplimiento de aquella resolución es una conducta inconstitucional (arts. 164 CE y 87 LOTC) que viene a ser sancionada de forma inmediata con la imposición de la multa. Igualmente su función sancionadora resulta de su elevado importe y de la consiguiente penalidad que su pago va a suponer para los sujetos pasivos a quienes se impongan.

Es cierto que el Tribunal Constitucional tiene declarado que las multas coercitivas que puede imponer la Administración no han de ser calificadas necesariamente de sanciones, sino que pueden constituir un medio independiente y compatible con ellas cuando sirven de modo instrumental a la ejecución forzosa de las obligaciones personalísimas y no comportan un efecto sancionador (SSTC 239/1988, de 14 de diciembre, FFJJ 2 y 3, y 164/1995, 13 de noviembre, FJ 4). Pero el Tribunal ha admitido también (SSTC 61/1990, de 29 de marzo; 276/2000, de 26 de noviembre; 291/2000, de 30 de noviembre; 132/2000, de 16 de mayo; 26/2005, de 14 de febrero, y 39/2011, de 31 de marzo) que ni la denominación legalmente conferida a una medida restrictiva de derechos individuales, ni la mera voluntad del legislador de excluir la medida del ámbito sancionador bastan para privar a la imposición de medidas restrictivas de derechos del régimen de garantías que la Constitución establece para el ejercicio de potestades sancionadoras. Es preciso partir del concepto material de sanción y atender a la verdadera naturaleza, finalidad y función punitiva de la medida, tomando en

consideración si su imposición parte de la apreciación de conductas incumplidoras y de las consecuencias personales y no objetivas que tienen las medidas para los sujetos pasivos sobre los que recaen (STC 48/2003, 12 de marzo, FJ 9). Es necesario indagar en cada caso, de conformidad con esta doctrina constitucional, sobre la verdadera naturaleza de la medida concreta, resultando determinante a tales efectos la función que pretende conseguirse a través de su imposición, para lo que deben tenerse en cuenta los siguientes dos elementos: "(i) si tiene carácter general porque protege los derechos e intereses de los miembros de la comunidad y se dirige potencialmente a la población entera y (ii) si la finalidad de la pena es punitiva y disuasoria al mismo tiempo" (STC 181/2014, de 6 de noviembre, FFJJ 5 y 6).

En este caso resulta innegable la concurrencia del primer requisito, puesto que la imposición de multas tendría un efecto general sobre la población entera y sobre el propio sistema constitucional, ya que coadyuvaría al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y con ello a la garantía del orden público procesal. Pero también concurriría el segundo requisito, dado que las multas coercitivas previstas en el art. 92.4 a) LOTC tienen un componente sancionador o de castigo que responde a una previa valoración negativa de la conducta incumplidora de una resolución del Tribunal Constitucional, además del incumplimiento accesorio de no atender en plazo el requerimiento formulado. A ello se añade el efecto derivado del elevado coste que va a suponer para los multados, que más allá de perseguir el restablecimiento de la legalidad, configura materialmente a la multa impuesta como una sanción, puesto que se inflige un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de sus bienes, por lo que, necesariamente, la definición legal de estas multas requiere la aplicación de las garantías sustantivas y procedimentales que los arts. 25 y 24.2 CE exigen para la imposición de sanciones.

En consecuencia, la previsión de las multas coercitivas del art. 92.4 a) LOTC, exenta de criterios o parámetros de gradación, contraviene las más elementales garantías que han de ofrecer a los ciudadanos y poderes públicos las normas sancionadoras, infringiendo, por tanto, los principios de legalidad en materia sancionadora (art. 25 CE) y de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), así como el mandato que el art. 165 CE dirige al legislador orgánico para regular el funcionamiento del Tribunal, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones.

d) Como segundo motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo, los Abogados de la Generalitat de Cataluña sostienen que el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.4 b) LOTC, vulnera los arts. 25 y 161.1 CE.

i. La suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos, prevista en el precepto impugnado, es una medida novedosa y sin precedentes en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, extraña a la naturaleza y funciones características del Tribunal Constitucional. Es cierto que se halla contemplada en otras disposiciones legales, pero en relación con el régimen disciplinario de los empleados públicos o con el sistema penal vigente que aplican los Jueces y Tribunales del Poder Judicial o el Consejo General del Poder Judicial [arts. 33.2 e), 33.3 c), 39. c), 43 y 56.1.1 del Código penal; 90, 96 y 98 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público, y 420 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)]. Todos estos supuestos parecen, por tanto, alejados del objeto propio de la jurisdicción del Tribunal Constitucional, quien no puede actuar como Juez penal, puesto que, entre otras razones, sus miembros no se hallan sujetos al régimen de incompatibilidades de los jueces y magistrados. En definitiva, el ordenamiento ha configurado la suspensión de autoridades o funcionarios como una sanción disciplinaria o penal o como una medida provisional previa a dichas sanciones. Asimismo, la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, cuya aplicación con carácter supletorio dispone el art. 80 LOTC en materia de ejecución de resoluciones, no habilita la adopción de una medida como la suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos para la ejecución de las sentencias de este orden jurisdiccional.

ii. La medida del art. 92.4 b) LOTC no es idónea para la ejecución forzosa de las resoluciones dictadas por el Tribunal en los procesos que ha de conocer. En efecto, las sentencias dictadas tanto en los procesos en los que se declara la inconstitucionalidad de normas con rango de ley, como en los que resuelven conflictos positivos de competencia o en las impugnaciones del título V LOTC tienen un valor eminentemente declarativo y la consecuencia habitual de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones o actos es la de no reproducirlos ni darles efectividad alguna. Otro tanto cabe decir de la ejecución de cualesquiera resoluciones adoptadas por el Tribunal Constitucional a lo largo de dichos procedimientos. Por lo tanto, la suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos no es una medida que pueda resultar idónea para garantizar la ejecución de la resolución adoptada. En caso de que por parte de las autoridades o funcionarios públicos

se actuase para mantener o reproducir las disposiciones o actos anulados, la medida de ejecución que debería adoptar el Tribunal es la declaración de nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (art. 92.1, párrafo segundo, LOTC).

Si las resoluciones del Tribunal determinasen obligaciones positivas de hacer, de adoptar medidas, proveer medios o aprobar disposiciones o si de ellas resultasen obligaciones personalísimas y no se estuvieran adoptando o aprobando por parte de las autoridades o empleados públicos competentes, tampoco parece que la suspensión de esas autoridades o funcionarios pueda resultar de alguna utilidad en orden a la ejecución de las resoluciones dictadas. La experiencia en otros órdenes jurisdiccionales indica más bien que las medidas adecuadas en estos casos serían la imposición de multas coercitivas o la ejecución sustitutoria.

iii. La suspensión de las autoridades o empleados públicos resulta una medida no idónea, innecesaria y no vinculada estrictamente a la ejecución, dotada de un carácter materialmente sancionador ad extra, por haberse incurrido en el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Cabe afirmar también, sostienen los Abogados del Gobierno catalán, que la potestad sancionadora que podría comportar la privación del derecho fundamental al ejercicio de los cargos públicos reconocido en el art. 23 CE no puede hallar cobertura en las previsiones del título IX CE y no resulta adecuada al modelo de justicia constitucional que configura. En ningún caso se le confieren al Tribunal Constitucional facultades para enjuiciar la compatibilidad con la Constitución de conductas personales y determinar las correspondientes responsabilidades. En consecuencia, el art. 94.2 b) LOTC incurre en inconstitucionalidad por exceder del ámbito de su jurisdicción definido en el art. 161.1 CE, al atribuir al Tribunal Constitucional una potestad sancionadora ad extra.

La medida no cumple además las garantías mínimas que han de presidir el establecimiento de un régimen sancionador y vulnera el art. 25 CE. En efecto, el enunciado de la posibilidad de acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos carece de la precisión y determinación exigibles a una norma de esa naturaleza, vulnera los principios de seguridad jurídica y de tipicidad al no poder predecirse con suficiente grado de certidumbre las conductas susceptibles de incurrir en el supuesto de hecho

que permita su adopción y la duración de la misma. Así, el enunciado del precepto admite que se suspenda en sus funciones a quien no ha sido parte en el proceso o ni siquiera haya participado directamente en el incumplimiento de la resolución del Tribunal. Lo que podía determinar la imposición de sanciones a sujetos que no han realizado la conducta constitutiva, a modo de responsabilidad objetiva, por el mero resultado y sin atender a conductas personales diligentes.

En definitiva, el legislador al establecer esta medida de suspensión ha traspasado la línea divisoria entre poder constituyente y constituido (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4), de forma que el art. 92.4 b) LOTC vulnera el art. 25 CE y excede del ámbito de la jurisdicción del Tribunal Constitucional definido en el art. 161.1 CE.

e) Por su parte, el art. 92.4 c) LOTC, en la redacción dada por el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, infringe los arts. 153, 161.1 y 165 CE, al prever que el Tribunal pueda requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

i. La regulación de la ejecución sustitutoria contenida en este precepto se aparta de las previsiones de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que no distingue entre la ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional que obliguen a hacer o a no hacer, ni entre aquellas en las que la actuación a llevar a cabo es perfectamente reglada y aquellas otras en las que existe un amplio margen de discrecionalidad, ni tampoco qué tipo de medidas podrán adoptarse en orden a esa ejecución sustitutoria.

El precepto únicamente contempla la posibilidad de que el Tribunal pueda requerir la colaboración del Gobierno del Estado y no la de otros órganos o Administraciones. Su enunciado parece ignorar que el Gobierno del Estado puede llegar a ser también el sujeto obligado por una resolución del Tribunal, y que la incumpla. Es más, siendo el Gobierno del Estado parte en tantos litigios ante el Tribunal, la previsión de que podrá encargarse de hacer cumplir las resoluciones del Tribunal a la otra u otras partes con él enfrentadas se contrapone a los principios de imparcialidad del juzgador y de igualdad de las partes, por los que debe regirse todo proceso constitucional moderno. En consecuencia, en la medida en que el precepto habilita actuaciones del Gobierno del Estado sobre sus contrapartes en el proceso comporta una vulneración de los más elementales principios que definen el concepto de

jurisdicción, ínsitos en la caracterización del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional.

ii. El párrafo segundo del art. 92.4 c) LOTC es susceptible de dos interpretaciones. Según la primera, al facultar expresamente al Gobierno del Estado para adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la ejecución, se le estaría atribuyendo en realidad la íntegra potestad de ejecución subsidiaria, con carácter general y excluyente. En cambio, cabe también una segunda interpretación, conforme a la cual es el propio Tribunal Constitucional quien adopta, en sustitución del órgano o la Administración incumplidora, las actuaciones para dar cumplimiento a la resolución dictada, limitándose en estos casos la función del Gobierno del Estado a ser un mero ejecutor de lo dispuesto por el Tribunal.

En el primer caso, la atribución íntegra de la potestad de ejecución sustitutoria al Gobierno del Estado comportaría un trasvase o cesión a éste de las potestades jurisdiccionales del Tribunal Constitucional no previsto por la Constitución y contrario a los arts. 161.1 y 165 CE.

Pero en cualquiera de las dos interpretaciones, el precepto incurre en inconstitucionalidad puesto que si se aplicase en sustitución de la actividad de las Cámaras legislativas o de los juzgados y tribunales comportaría una vulneración flagrante de los principios de autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y de independencia judicial (art. 117.1 CE), ya que el Gobierno estaría ejerciendo potestades atribuidas constitucionalmente a otros órganos y poderes del Estado, por una vía no prevista en la Constitución. Resulta palmario que el Tribunal Constitucional en el ejercicio de la función jurisdiccional puede corregir, pero no puede suplantar, a los otros poderes del Estado en sus respectivos ámbitos de decisión, ni siquiera por la vía de la ejecución subsidiaria.

Si se aplicase en sustitución de las Comunidades Autónomas, el art. 92.4 c) LOTC resultaría claramente contradictorio con la autonomía reconocida por el art. 137 y concordantes de la Constitución y con el sistema constitucional de distribución de competencias, ya que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional iniciada con la STC 76/1983, FJ 13, el Estado no puede sustituir a las Comunidades Autónomas en sus funciones ejecutivas [doctrina que reiteran SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 d); 54/1990, de 28 de marzo, FJ 3; 118/1995, de 17 de julio, FJ 18, y 36/2005, de 17 de febrero,

FJ 2]. Así pues, por la vía de la ejecución sustitutoria se estaría habilitando una intervención del Estado sobre las Comunidades Autónomas ajena a las previsiones de los arts. 137, 150, 153 y 155 CE.

f) Por último, los Abogados del Gobierno de la Generalitat impugnan el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.5 LOTC, por vulnerar los arts. 9.3, 25, 137, 153, 161.1 y 2 y 165 CE.

i. El precepto habilita al Tribunal a adoptar medidas cautelares para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones en las que disponga la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones que hayan sido impugnadas cuando concurran "circunstancias de especial trascendencia constitucional". Se trata, por lo tanto, de la posibilidad de adoptar medidas cautelarísimas.

El art. 92.5 LOTC únicamente reconoce al Gobierno de la Nación la facultad de instar del Tribunal la adopción de dichas medidas, quedando así excluida la legitimación de las Comunidades Autónomas para solicitarlas cuando el objeto de la impugnación sean disposiciones, actuaciones o actos del Estado o de otra Comunidad Autónoma (art. 64.3 LOTC). Esta exclusión, a juicio del recurrente, atenta al principio de igualdad de partes, situando al Gobierno del Estado en una posición de ventaja o preeminencia procesal sobre las Comunidades Autónomas, que no tiene reconocimiento ni cobertura en la Constitución y que menoscaba la legitimación reconocida a las Comunidades Autónomas en el art. 161.1 c) CE y su autonomía política (art. 137 CE).

ii. El precepto permite también que el Tribunal incremente la efectividad de la suspensión producida ex constitutione por la aplicación del art. 161.2 CE. De esta forma el legislador modifica los efectos del control constitucional reconocido y fijado en el citado precepto constitucional, redefiniendo el alcance de este control suspensivo. En efecto, a tenor del art. 161.2 CE, el Tribunal no dispone de un margen de decisión ante la puesta en marcha de este mecanismo de control suspensivo debiendo acordar la suspensión de la disposición impugnada. Sólo, una vez transcurrido el plazo de cinco meses, el Tribunal ha de pronunciarse sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. Es decir, en estos casos, el efecto suspensivo inicial se produce no como consecuencia de una medida cautelar adoptada por el Tribunal, sino de forma automática, como una consecuencia

necesaria de la invocación de dicho precepto constitucional. Nada puede disponer la resolución o providencia que acuerde la admisión a trámite de la impugnación respecto de la suspensión, ni el Tribunal puede impedir o ampliar su efecto.

Las medidas cautelares las podrá adoptar el Tribunal únicamente cuando constate que por parte de los órganos, autoridades o Administraciones autonómicos no se observe el adecuado cumplimiento de la suspensión resultante del art. 161.2 CE y después de requerir que informen al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del vigente art. 92.4 LOTC. Pero de ningún modo cabe conferir al Tribunal la potestad de redefinir su intervención en el mecanismo suspensivo establecido en el art. 161.2 CE, puesto que el respeto a la Constitución impone que los procedimientos constitucionalmente previstos se sustancien abierta y directamente por la vía que en ella se ha establecido, sin que quepan actuaciones por otros cauces ni del legislador, ni de cualquier órgano del Estado (STC 103/2008, FJ 4).

En consecuencia, el art. 92.5 LOTC incurre en inconstitucionalidad al atribuir al Tribunal potestades que el art. 161.2 CE no le confiere, habilitándole a modificar el efecto suspensivo de ese control constitucional.

iii. Por otra parte, el art. 92.5 LOTC no precisa cuales son las “circunstancias de especial trascendencia constitucional” que habilitan al Tribunal a adoptar estas medidas. A juicio del recurrente, la especial relevancia constitucional debe inferirse del objeto de aquellos procedimientos que sobresalen de forma extraordinaria respecto de los demás por poner directamente en cuestión alguno de los elementos clave de la estructura del sistema constitucional. Debe tratarse, en suma, de procesos en los que estén en juego determinaciones de extraordinaria importancia para el sistema constitucional. Pero sí así fuese, carece de toda lógica que el legislador ignore el mandato del art. 165 CE y abandone a la discrecionalidad del Tribunal no únicamente la apreciación de cuales sean esas “circunstancias de especial relevancia constitucional”, sino también la determinación de las medidas que puede adoptar. Es evidente que cabe definir unos parámetros para la evaluación de la especial trascendencia constitucional como revela el art. 50.1 b) LOTC en relación con el recurso de amparo. En consecuencia, no resulta únicamente ilógico e injustificado, sino inconstitucional que el art. 92.5 LOTC habilite incondicionada e ilimitadamente al Tribunal para acordar cualquier tipo de medidas para asegurar la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y

para decidir cuándo concurren las circunstancias extraordinarias en las que puede arrogarse estas potestades ilimitadas.

Por consiguiente, el art. 92.5 LOTC incurre en inconstitucionalidad por conferir al Tribunal un ámbito de jurisdicción que excede de los límites del art. 161.1 CE e incumple el mandato del art. 165 CE.

Los Abogados del Gobierno de la Generalitat de Cataluña concluyen la demanda solicitando de este Tribunal la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad y que, previa tramitación, dicte sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y la nulidad de los preceptos impugnados. Mediante un primer otrosí interesan, asimismo, que el Tribunal resuelva este recurso de inconstitucionalidad con carácter prioritario respecto de la aplicación en cualesquiera de los procedimientos o incidentes procesales que pudieran encontrarse pendientes de resolución, o que en el futuro pudieran plantearse, de cualesquiera de las medidas previstas en los artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que son objeto de impugnación.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 2 de febrero de 2016, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivos Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se acordó publicar la incoación del procedimiento en el “Boletín Oficial del Estado”.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 10 de febrero de 2016, notificó el acuerdo de la Mesa de personarse en el procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios en el procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta a dicha Cámara; de encomendar su representación y defensa a la Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General; de comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y, en fin, de remitir la documentación a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

5. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 12 de febrero de 2016, se personó en el recurso en nombre del Gobierno y solicitó una prórroga del plazo otorgado para formalizar el escrito de alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que penden ante dicha Abogacía.

El Pleno de este Tribunal, por providencia de 15 de febrero de 2016, acordó incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado, tenerle por personado en la representación que ostenta y otorgarle una prórroga de ocho días respecto al plazo inicialmente concedido por providencia de 2 de febrero de 2016, a contar desde el siguiente al de la expiración de dicho plazo.

6. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 17 de febrero de 2016, notificó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y de ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. La Letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Congreso de los Diputados, evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 26 de febrero de 2016, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

a) Tras dejar constancia del iter legislativo de la proposición de ley que ha dado lugar a la Ley recurrida, manifiesta que la jurisprudencia constitucional ha reconocido un principio de disponibilidad de la Cámara sobre lo que denomina los trámites del procedimiento y su cronología, y una libertad de ordenación, que incluye la competencia no solo para decidir el procedimiento aplicable, sino también para resolver las cuestiones incidentales que puedan producirse (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6). El art. 150 RCD establece dos presupuestos alternativos para la aplicación de la tramitación en lectura única: que la naturaleza de la iniciativa legislativa lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita.

El primer presupuesto no se identifica exclusivamente con el segundo. Con independencia de la simplicidad de la formulación, pueden entrar en juego otros factores de índole diversa que aconsejen la aplicación de dicho procedimiento. Este tipo de procedimientos más rápidos y abreviados constituye un instrumento legítimo en manos del legislador y los puede utilizar en función de sus prioridades legislativas, que especialmente se

acentúan cuando es inminente el fin de la legislatura y es más reducido el margen de tiempo hábil disponible para legislar. La apreciación de la inmediata necesidad legislativa que justifica la aplicación del procedimiento en lectura única, al depender de la interpretación de una cláusula muy abierta, lleva a que sea la valoración política la que domine su aplicación: dicha valoración política, por las reglas del juego democrático, coincidirá con la valoración de la mayoría de la Cámara, primero en la Mesa, que realiza la propuesta de aplicación de este procedimiento, y luego en el Pleno, que lo aprueba (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4). El de la naturaleza del proyecto o proposición de ley es un concepto abierto, que permite un margen de interpretación mucho más amplio que otros conceptos jurídicos. Al no poderse esclarecer con precisión suficiente lo que significa su naturaleza, pues los proyectos o proposiciones de ley se clasifican con arreglo a otros criterios, el término se convierte en un elemento de aplicación discrecional y, por tanto, de pura valoración política.

La representante del Congreso de los Diputados rechaza la interpretación que realiza el recurrente que asocia el concepto de la naturaleza del proyecto o la proposición de ley con su importancia o trascendencia para tramitarlo por el procedimiento en lectura única, pues dicho criterio no está previsto en el art. 150 RCD. En la práctica la lectura única ha estado disociada de la relevancia y no se ha considerado que la aplicación de dicho procedimiento suponga rebajar el valor o la importancia de una norma en el conjunto del ordenamiento jurídico: es el caso de la reforma de la propia Constitución o del proyecto de ley orgánica por la que se hizo efectiva la abdicación de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón. El único requisito es que la tramitación de la materia a regular no esté reservada a un determinado procedimiento, en cuyo caso la lectura única no resulta posible (ATC 9/2012, de 13 de enero). Pero ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 150 y 130 a 132) excluyen que las leyes orgánicas, ni específicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puedan ser tramitadas por el procedimiento en lectura única.

Tampoco se establece en ningún lugar que la misma ley tenga que ser tramitada siempre por idéntico tipo de procedimiento, de forma vinculante pro futuro, como parece pretender el recurrente. Cada proyecto o proposición de ley constituye una iniciativa independiente de las anteriores o posteriores y cada una de ellas puede seguir un diferente iter legislativo como consecuencia del abanico de posibilidades que brinda el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Por lo que respecta al segundo presupuesto para la aplicación del art. 150 RCD, discrepa de la interpretación del concepto de simplicidad que se realiza en la demanda. La simplicidad debe ir referida al análisis de la estructura interna del texto, si este es comprensible e inteligible y de redacción sencilla. El texto solo sería complejo si para su entendimiento fuera necesario un proceso intelectivo de segundo nivel que requiriese un esfuerzo por encima de la media. Las referencias del demandante respecto a la vaguedad, la indeterminación o la ambigüedad de la nueva regulación podrían revelar en todo caso un problema de seguridad jurídica, pero ello no implica una supuesta complejidad de los apartados impugnados.

Hay que insistir al analizar el presupuesto de la simplicidad que no puede identificarse con que el texto de que se trate sea extenso, conciso o breve, pues puede existir un texto corto y a la vez incomprensible. Tampoco es correcta la interpretación del recurrente de que el procedimiento en lectura única sólo se puede utilizar para casos de iniciativas no susceptibles de modificación, en los que únicamente quepa una aprobación o rechazo del texto en su conjunto, sin posibilidad de que se pueda aplicar a iniciativas sobre preceptos concretos que pudieran ser susceptibles de modificación parcial. A diferencia de los reglamentos de otras Cámaras (STC 27/2000, de 31 de enero), el Reglamento del Congreso de los Diputados permite en el procedimiento en lectura única la posibilidad de presentación de enmiendas, lo que es incompatible con la afirmación de que este procedimiento no puede ser utilizado para realizar modificaciones legislativas parciales. Y, en fin, el requisito de la aprobación final de conjunto del art. 150.3 RCD implica que este tipo de votación, ya sea con el contenido original o con las modificaciones que previamente se han introducido, se efectúa, después de las votaciones de las enmiendas si las hubiera, sobre el conjunto del texto resultante.

b) La Letrada de las Cortes Generales también rechaza la vinculación que efectúa el recurrente entre la falta de consenso manifestada durante la tramitación de la norma y la posibilidad de intervención del Tribunal Constitucional para examinar la inconstitucionalidad del procedimiento (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10). El consenso no tiene nada que ver con la constitucionalidad del procedimiento seguido para tramitar una norma, ni constituye un requisito para su aplicación. Tampoco existe exigencia alguna de mayoría especial para la tramitación de una iniciativa por el procedimiento en lectura única (STC 238/2012). Por lo demás, el control que realiza el Tribunal Constitucional es un control estrictamente jurídico y

no político, de modo que no puede entrar a valorar si se ha producido o no consenso en la tramitación y aprobación de una ley.

c) En el recurso no se cuestiona la declaración de urgencia por la Mesa de la Cámara, pues no se citan como infringidos los arts. 93 y 94 RCD, sino que esta declaración sólo se trae a colación como argumento complementario a la tramitación de la iniciativa legislativa por el procedimiento en lectura única para resaltar e insistir en la reducción de los plazos del procedimiento legislativo.

En todo caso, la Letrada de las Cortes Generales alega al respecto que debe diferenciarse que una cosa es que a priori la tramitación más deseable pueda ser la más pausada y otra que la urgencia per se dé lugar a un vicio de inconstitucionalidad. Se trata de una opción procedimental válida (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 11) y contemplada como tal en el art. 93 RCD.

d) Ni la aplicación del procedimiento en lectura única ni la urgencia han impedido la posibilidad de debate y de participación de los diputados con todas las garantías debidas. Cada procedimiento tiene su singularidad, de lo contrario no se entendería la existencia de procedimientos diferentes, ordinarios y especiales: el ius in officium no tiene por qué tener el mismo contenido en cada uno, sino que se modela de forma diferente, en función de las características de cada procedimiento. Ello no equivale a que la Cámara haya impedido o coartado el desempeño de los derechos y facultades que acompañan al núcleo de la función representativa parlamentaria (ATC 118/1999, de 10 de mayo). El análisis de la tramitación de la proposición de ley orgánica demuestra lo contrario y no hace sino corroborar que los diputados pudieron ejercer de forma adecuada su ius in officium: en el procedimiento se celebraron hasta dos debates plenarios, primero con ocasión de la toma en consideración y luego en el momento de su aprobación; y los diputados pudieron presentar las enmiendas que consideraron convenientes, en total tres enmiendas a la totalidad de texto alternativo y treinta y cuatro al articulado, que fueron defendidas y votadas en la sesión plenaria. La voluntad de la Cámara quedó conformada de forma adecuada y en momento alguno se aprecia que su resultado quedase alterado de modo sustancial, que es el elemento clave que, según el Tribunal Constitucional, debería quedar acreditado para apreciar vicio de inconstitucionalidad (STC 136/2011, FJ 10), ni que se haya visto afectado el principio democrático (art. 1 CE).

La Letrada de las Cortes Generales concluye su escrito de alegaciones interesando de este Tribunal que dicte Sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad.

8. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en este Tribunal en fecha 9 de marzo de 2016, que, en lo sustancial, a continuación se resume.

a) Comienza por hacer una serie de consideraciones sobre la naturaleza del Tribunal Constitucional, la necesidad de garantizar el cumplimiento de sus resoluciones para la efectividad de su función como supremo intérprete de la Constitución y los mecanismos que a tal fin prevé el texto constitucional y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En este sentido, afirma que el Tribunal es un órgano de carácter jurisdiccional, el único en su orden, no un órgano político. Otra cosa es que sus decisiones tengan consecuencias políticas, pero tales consecuencias no son exclusivas de las decisiones del Tribunal Constitucional. Esto es precisamente lo que confunde el recurrente, esas consecuencias políticas de las resoluciones judiciales con los conflictos puramente políticos no sujetos a control por parámetros de constitucionalidad siempre que los actores actúen por los cauces procedimentales adecuados. Cuestión distinta es que el conflicto político exceda de ese ámbito e incida en la regulación constitucional por vulneración de la misma, ya que en este momento se transforma en un conflicto jurídico con consecuencias políticas, ámbito éste de los órganos jurisdiccionales y, en concreto, de este Tribunal como supremo intérprete de la Constitución y garante de su efectividad.

La Constitución no excluye que la potestad de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional pueda ser llevada a efecto por el propio Tribunal. En otros sistemas si se ha excluido, pero esta no ha sido la opción del constituyente. De modo que la Constitución lo ha dejado abierto a lo que determine su Ley reguladora (art. 165 CE), adoptando un modelo semejante al previsto en Alemania.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha recogido en nuestro sistema también supuestos de ejecución concretos por parte del Tribunal Constitucional, aparte de la previsión general del art. 92.1 LOTC. Ya desde su redacción originaria, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional contempla la posibilidad de usar un típico mecanismo de ejecución forzosa, como es la imposición de multas coercitivas (art. 95.4 LOTC), así como la imposición de

plazos para ejecutar sus resoluciones dictadas en conflictos negativos de competencia (art. 72.3 LOTC).

Podemos concluir, por tanto, afirma el Abogado del Estado, que la Constitución no excluye que el Tribunal Constitucional pueda ejercitar la potestad de ejecutar sus resoluciones, remitiéndose a su ley reguladora, la cual ha recogido como principio general desde su promulgación que es el propio Tribunal quien ha de determinar la forma de ejecutarlas y resolver las incidencias de la ejecución, así como los supuestos de ejecución forzosa a cargo del mismo Tribunal, sin perjuicio de poder solicitar el auxilio de otros poderes públicos.

Se refiere a continuación a la modificación que la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha llevado a cabo en el sistema de ejecución previsto inicialmente en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para sostener que la reforma actual no pretende sino avanzar en esta senda para preservar la efectividad de la Constitución y garantizar la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional ante los nuevos retos a los que nos enfrentamos (STC 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 8). Es un principio general la necesidad de dotar de efectividad a las resoluciones judiciales como garantía del art. 24 CE, que abarca en este punto las resoluciones del Tribunal Constitucional (ATC 1/2009, de 12 de enero, FJ 2). Por tanto, lo que se pretende defender con la actual reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es el derecho al cumplimiento y efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que no puede quedar abocado exclusivamente a una reprensión de carácter penal.

De otra parte, en nuestro sistema constitucional las medidas de suspensión o sustitución de órganos autonómicos no son exclusivas del mecanismo del art. 155 CE. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, al regular los estados de anormalidad constitucional en desarrollo del art. 116 CE, ya prevé en el caso del estado de alarma que el Gobierno suspenda y sustituya a autoridades y empleados autonómicos (artículo 10). Es evidente que los supuestos de hecho de aplicación de los arts. 116 y 155 CE son distintos, lo que no es óbice para que puedan ser idénticas las actuaciones de sustitución o suspensión de autoridades o empleados públicos, estando en ambos casos legitimado el Gobierno de la Nación para activarlos. Según la tesis del recurrente, habría que admitir que la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional cuando requiera medidas de suspensión o sustitución de autoridades o empleados públicos quedará a la exclusiva apreciación del

Gobierno de la Nación, como único legitimado para activar los mecanismos constitucionales que permitirían esas actuaciones. Conclusión que resulta inconstitucional, a juicio del Abogado del Estado, por no estar prevista en la Constitución y chocar frontalmente con los principios de autonomía e independencia del Tribunal Constitucional frente a los demás órganos constitucionales (arts. 1.1 y 73 LOTC).

En definitiva, lo relevante es determinar cuál es el título legitimador que permite adoptar y aplicar las medidas de ejecución puestas a disposición del Tribunal Constitucional. Y éste no es otro que la garantía de la efectividad de sus resoluciones, que es lo mismo que decir de su función como garante de la Constitución, por lo que dicha regulación encuentra cobertura en los arts. 161 y 165 CE y 1.1 LOTC.

b) El Abogado del Estado se refiere seguidamente al ámbito de control de constitucionalidad de las normas reguladoras del Tribunal Constitucional ante las muy concretas argumentaciones del recurrente sobre supuestos de hecho en los que se podrían aplicar las medidas de ejecución, con base en las cuales sostiene su inconstitucionalidad completa.

Tras reproducir la doctrina de las SSTC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 4, y 49/2008, de 9 de abril, FFJJ 3 y 4, resalta que en la demanda no se realiza una crítica en abstracto de la reforma, sino que se intentan delimitar supuestos en los que el recurrente considera que serían de imposible aplicación las medidas de suspensión y sustitución respecto de las resoluciones de determinados procesos constitucionales y por el sujeto obligado a su cumplimiento. Sin embargo, advierte el Abogado del Estado, este no es el ámbito del control abstracto de constitucionalidad de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (ATC 309/1987, de 12 de marzo, FJ 2). Lo que se enjuicia aquí es si en abstracto, “al margen de su posible aplicación práctica”, las medidas de ejecución puestas a disposición del Tribunal Constitucional por parte del legislador representan una opción constitucionalmente válida, con independencia de que pueda haber otras opciones también constitucionales y válidas y de si su aplicación es apta a todos o parte de los procesos constitucionales. Será a la hora de valorar su aplicación concreta en cada proceso constitucional, cuando este Tribunal deberá apreciar si es posible o no la adopción de una medida de ejecución u otra, teniendo en cuenta la naturaleza de dicho proceso y el sujeto obligado. Pero esta valoración singularizada no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

c) El Abogado del Estado descarta la denunciada lesión del art. 23.1 CE como consecuencia del procedimiento seguido en la tramitación legislativa de la proposición de ley.

Se ha observado el procedimiento parlamentario elegido por el órgano competente, de modo que no puede decirse que haya habido, como se afirma en la demanda, “abuso de mayorías”. El juego —y no el abuso— de mayorías conforma en esencia el funcionamiento democrático, máxime en los órganos de representación popular, como es el caso del Congreso de los Diputados y del Senado. Es la propia Cámara la que decide seguir un determinado procedimiento de acuerdo con las previsiones de su Reglamento, efectuando, en definitiva, la elección entre las alternativas que la normativa parlamentaria le ofrece (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10). Así pues, el hecho de que la mayoría parlamentaria imponga sus decisiones a la minoría, dentro de la misma Cámara legislativa, siguiendo los trámites y quórums legalmente previstos, no es ni puede consistir en un “abuso de mayorías”.

En este caso no ha habido infracción reglamentaria en la tramitación de la proposición de ley que ha dado lugar a la Ley Orgánica 15/2015. El art. 150 RCD, al establecer como condición para la tramitación por el procedimiento en lectura única que “la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen”, no está vedando materia alguna a la utilización de este procedimiento, del que ni siquiera está excluida la reforma constitucional (STC 238/2012, de 13 de diciembre, ATC 9/2012, de 13 de enero).

De otra parte, el requisito de la “simplicidad de formulación” del proyecto o de la proposición de ley hace referencia a una clase de textos normativos que por su redacción no resulten técnicamente complejos, extensos o muy interrelacionados o imbricados en cuanto a la regulación material que contengan. Es decir, que no se trate de textos que puedan incluso llegar a exigir la asistencia de especialistas para asegurar la total comprensión, desde el punto de vista técnico, del alcance de la regulación que contienen (STC 247/2000, de 15 de noviembre, FJ 5). En este caso, los pocos apartados de los cuatro artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional modificados por la Ley Orgánica 15/2015 son breves, claros y perfectamente comprensibles, tanto en su redacción como en la intención legislativa que persiguen. Esta circunstancia, unida al juicio de discrecionalidad, de oportunidad política, en definitiva, del que legítimamente dispone la Cámara para adoptar el procedimiento, y salvado también en todo caso el hecho de que se hayan observado las normas establecidas, permite

concluir que el procedimiento previsto en el art. 150 RCD estuvo desde la perspectiva del derecho material perfectamente justificado.

No es acertada tampoco la objeción del recurrente en cuanto a que no se podía utilizar el procedimiento en lectura única porque se trataba de un texto de profunda trascendencia jurídica y social, y sobre el que existía una variedad de criterios técnicos y políticos y no un consenso generalizado. Estas circunstancias no pueden constituir motivo o razón que impidan la aplicación del art. 150 RCD (SSTC 238/2012 y 219/2013, de 19 de diciembre). El concepto de "simplicidad de formulación" que cabe predicar del proyecto o de la proposición de ley a tramitar en cada caso por el procedimiento en lectura única hay que referirlo en definitiva a la sencillez y claridad del texto. Es esta característica la que conduce a un análisis y a una valoración más fácil de su contenido y, por lo tanto, es también la que puede servir para agilizar la tramitación de los procedimientos legislativos, con independencia de la trascendencia política o social que la eventual ley pueda tener o de la controversia que pueda suscitar. En suma, la circunstancia de hallarnos ante un texto breve, claro y conciso, como fue el que contenía la reforma aprobada por la Ley Orgánica 15/2015, ofrece fundamento suficiente para que dicho texto pudiera tramitarse por este procedimiento. No ha habido, por lo tanto, alteración alguna del proceso de la formación de la voluntad de la Cámara y, por consiguiente, no cabe deducir tampoco la existencia de una lesión del derecho a la participación política de los grupos parlamentarios que el art. 23 CE garantiza.

En relación con la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia, el Abogado del Estado afirma, con base en la doctrina del ATC 9/2012, que el art. 93 RCD otorga al órgano rector de la Cámara un margen de discrecionalidad u oportunidad política dentro del cual puede moverse al acordar, en un momento dado, en función de las circunstancias, la tramitación por dicho procedimiento de un determinado proyecto o proposición de ley. De este modo, la Mesa de la Cámara se hallaba legitimada para acordar la tramitación de urgencia, con independencia de que la alternativa escogida en este caso se compartiera o no desde otros puntos de vista jurídicos o políticos. Tal declaración no impide a los grupos parlamentarios ni a sus miembros el ejercicio de las facultades que les corresponden en el procedimiento legislativo.

Por otra parte, el hecho de que la iniciativa legislativa que ha dado lugar a la Ley Orgánica 12/2015, también de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se

hubiera tramitado por el procedimiento legislativo ordinario solo muestra el margen de apreciación que subyace al ejercicio de una potestad discrecional para acordar la tramitación de un proyecto o proposición de ley por un determinado procedimiento parlamentario, lo que, en definitiva, queda confiado a la valoración del órgano al que corresponde tal decisión, en tanto no vulnere otras normas aplicables. El Reglamento de la Cámara, salvo en supuestos específicos, no impone que haya de seguirse en todo caso de manera reglada un mismo procedimiento, ni menos aún que la Cámara quede jurídicamente vinculada al precedente, en el sentido de que si en una ocasión u ocasiones anteriores se ha acordado la tramitación parlamentaria conforme a un determinado procedimiento, dentro de las alternativas posibles que ofrece la norma, quede en lo sucesivo constreñida a la utilización de ese procedimiento.

Puesto que el procedimiento de urgencia en sí mismo no se halla vedado en relación con ningún ámbito material objeto de regulación, ni se ha constatado en este caso alguna infracción reglamentaria en su adopción ni tramitación, no cabe apreciar la lesión del art. 23.1 CE como consecuencia de la tramitación por dicho procedimiento de la proposición de ley.

d) Respecto a las tachas de inconstitucionalidad que se dirigen contra la previsión de las multas coercitivas del art. 92.4 a) LOTC, en la redacción dada por el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, el Abogado del Estado inicia sus alegaciones trayendo a colación el informe del Consejo de Garantías Estatutarias, en el que no se aconsejó al Gobierno de la Generalitat la impugnación del referido precepto.

i. La imposición de multas coercitivas para posibilitar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal estaba ya recogida en la redacción original del art. 95.4 LOTC, diferenciándose de las sanciones pecuniarias (art. 95.3 LOTC). El incremento del importe de las multas coercitivas fijado en el art. 92.4 a) LOTC no modifica la naturaleza de la medida, pues su finalidad sigue siendo la misma, sin que en ningún caso su imposición pueda equipararse al ejercicio de la potestad punitiva del Estado. El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en este sentido, estableciendo con claridad la diferencia entre sanciones administrativas y las multas coercitivas, así como la no aplicación del principio de legalidad en relación con estas últimas (STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2).

Además, en comparación con la redacción original de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cabe apreciar en la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 15/2015

mayores garantías tanto en la configuración como en la imposición de las multas coercitivas, siendo la vigente regulación más detallada y, por ello, más garantista que la anterior.

La imposición de multas coercitivas se prevé en el contexto claramente expresado del deber de cumplir las resoluciones del Tribunal y del deber de velar por su cumplimiento efectivo. El apartado 4 del art. 92 LOTC regula un procedimiento ad hoc previo a su imposición, conforme al cual en caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su función jurisdiccional pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal requerirá (trámite de audiencia) a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se fije informen al respecto. Sólo después, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de la resolución, podrá adoptar la medida impugnada de imponer multa coercitiva de 3.000 a 30.000 € a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado. Así pues, frente a lo que se afirma en la demanda, no se imponen sin procedimiento alguno. Además no se imponen de manera indefinida o reiterada en el tiempo, sino que se paraliza en el momento mismo en el que se produce el cumplimiento íntegro de lo mandado.

Queda meridianamente claro que la multa coercitiva no es una sanción porque su finalidad no es imponer una pena por el incumplimiento de una norma, sino la de obtener el cumplimiento de una resolución del Tribunal. Se trata de evitar con esta medida que se produzca el incumplimiento de una resolución del Tribunal, modificando la conducta de la persona que se resiste a aquel cumplimiento.

ii. Es cierto que se ha producido un incremento de la cuantía de las multas coercitivas. Pero ello en sí mismo no puede considerarse inconstitucional, pues es una opción legítima del legislador justificada en la importancia que atribuye al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En efecto, no se trata del incumplimiento de cualquier tipo de resolución administrativa, ni incluso judicial, sino de resoluciones del Tribunal Constitucional que, por su propia entidad, se refieren al incumplimiento de la Constitución que es la norma fundamental de nuestro Estado y sistema democrático. La resistencia al cumplimiento de la Constitución exige que se arbitren medios para asegurar con efectividad su cumplimiento, y ello justifica que las cuantías económicas de las multas coercitivas conviertan esta medida en realmente disuasoria, en garantía de su eficacia.

Es un prejuicio considerar que el Tribunal va a imponer las cuantías de estas multas de manera desproporcionada con la finalidad de perjudicar el patrimonio de las personas. No puede hablarse de falta de proporcionalidad cuando la imposición de la multa coercitiva depende enteramente de la decisión libre de la persona destinataria de la medida que puede evitar la multa solo con la adecuación de su conducta a lo ordenado por el Tribunal.

Con la finalidad de reforzar la argumentación de que la multa coercitiva no tiene carácter sancionador, el Abogado del Estado trae a colación la doctrina constitucional de las SSTC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9, y 132/2001, de 8 de junio, FJ 3, en las que se descarta, respectivamente, el carácter sancionador de la medida legal de disolución de partidos políticos ilegales y de la suspensión temporal de una licencia de taxi.

No puede considerarse, por lo demás, ajena la previsión de la imposición de multas coercitivas a las funciones jurisdiccionales del Tribunal, ya que constituye, como sucede en los diferentes órdenes de la jurisdicción ordinaria, un medio adecuado para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

iii. La alegada vulneración del principio de arbitrariedad o proporcionalidad la encuentra el Abogado del Estado insuficientemente desarrollada en la demanda, que no contiene una argumentación suficiente en la que sustentar tal conclusión. No obstante, en este extremo se remite a las consideraciones que realizará a continuación en relación con la proporcionalidad de la medida de suspensión en sus funciones de autoridades y empleados públicos.

e) Para el Abogado del Estado la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, contemplada en la nueva redacción que el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015 da al art. 92.4 b) LOTC, no tiene carácter sancionador.

i. Tras remitirse a la argumentación expuesta sobre dicho carácter en relación con las multas coercitivas del art. 92.4 a) LOTC y la jurisprudencia constitucional allí invocada, con especial referencia a la STC 48/2003, entiende que la medida ahora impugnada no tiene aquel carácter porque está diseñada no para sancionar un comportamiento, con finalidad represiva,

sino para evitar la persistencia en el incumplimiento de una resolución. Prueba de ello es el plazo de eficacia de la medida, pues se impone “durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal”, resultando, además, evitable, ya que sólo puede imponerse tras la constatación, previa tramitación del incidente en el que se da audiencia a las personas afectadas, de la voluntad incumplidora de su destinatario. Únicamente puede acordarse contra la autoridad o empleado público responsable del incumplimiento, de manera que no puede imponerse a personas ajenas a la resolución incumplida y, en fin, señala el Abogado del Estado, la medida ha de levantarse tan pronto como cesa la voluntad incumplidora de la persona responsable. La ausencia del carácter sancionador de la medida excluye la consiguiente aplicación del principio de legalidad recogido en el art. 25 CE.

Por otra parte, la medida sí que forma parte del ámbito jurisdiccional del Tribunal, puesto que está directamente ordenada a la salvaguarda de la función que le encomienda el art. 161.1 CE, en cuanto instrumento que puede resultar necesario para lograr el cumplimiento de las sentencias del Tribunal sobre los procedimientos que constituyen el objeto de su competencia.

ii. El Abogado del Estado afirma, tras reconocer que se trata de un argumento que no se desarrolla en la demanda, al que sólo se hace una sucinta mención, que tanto las multas coercitivas [art. 92.4 a) LOTC] como la medida de suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos [art. 92.4 b) LOTC] respetan el principio de proporcionalidad y no son arbitrarias.

Es cierto que la medida de suspensión puede suponer una injerencia en los derechos del art. 23 CE respecto de las autoridades o empleados públicos que ostentan el derecho al cargo, pero se trata de una injerencia legítima y por lo tanto constitucional. Se refiere a continuación el Abogado del Estado a las exigencias del principio de proporcionalidad frente a actuaciones que pueden producir una injerencia en un derecho fundamental, con reproducción de la doctrina de la STC 50/1995, de 23 de febrero, FJ 7, y cita de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para afirmar que conforme a la aludida doctrina constitucional el denominado test de proporcionalidad implica “un control de adecuación o idoneidad de la medida objeto de examen (relación medio-fin), un examen de la necesidad de la misma (inexistencia de una alternativa menos gravosa) y un control de

proporcionalidad en sentido estricto atendidas sus consecuencias (se calibran los intereses afectados y en conflicto para comprobar si las ventajas superan o al menos compensan los inconvenientes)".

Tras advertir que en este caso, en el que se lleva a cabo un control abstracto de la ley, la labor fiscalizadora de este Tribunal debe respetar el legítimo ámbito de libertad de configuración del legislador (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 7), el Abogado del Estado considera que la medida de suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos ha sido adoptada en una ley orgánica y es susceptible de cumplir el fin propuesto, esto es, el debido cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En efecto, dicha medida permite evitar el obstáculo que supone la voluntad resistente al cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional, pues la remoción provisional en el ejercicio de sus funciones de la persona que, integrada en una organización, impide con su voluntad el cumplimiento de una resolución jurisdiccional permite la ejecución debida de la resolución. Además la medida es necesaria para aquellos casos en que por razones de tipo jurídico o material la oposición al cumplimiento de una resolución del Tribunal por una autoridad o empleado público, que pueden ocupar diversas posiciones en el seno de una organización, imposibilita que se actúe de acuerdo con lo resuelto. Y es también proporcionada en sentido estricto frente a otras alternativas más limitadoras de derechos, como podría ser la suspensión permanente de funciones o la aplicación de medidas de carácter penal, que, sin duda, suponen una injerencia mucho mayor que la suspensión de funciones.

En cuanto a la idoneidad de la medida, no es irrazonable, argumenta el Abogado del Estado, considerar la hipótesis en que la anulación por el Tribunal Constitucional de una resolución que contraríe lo ordenado por él no sea suficiente para garantizar la eficacia de lo decidido, si la autoridad o empleado público que debe privar de efectos a la resolución anulada no lo hace y mantiene su eficacia. O el supuesto en que se imponga a una autoridad o empleado público una actuación positiva en orden a remediar el orden jurídico alterado y no la cumple. Pues bien, todos esos casos se sitúan dentro del ámbito de la función del Tribunal de velar por el cumplimiento de sus resoluciones en los diversos procesos constitucionales.

iii. El análisis de la medida de suspensión desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), lleva al Abogado del Estado a sostener que en este caso no se produce "un patente derroche inútil de coacción que conviert[a] la norma en arbitraria y que

socav[e] los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho" (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 8) o una "actividad pública arbitraria y no respetuosa con la dignidad de la persona" (STC 55/1996, FJ 9) y, con ello, de los derechos y libertades fundamentales de la misma. En la demanda no se satisface la exigencia de una reiterada doctrina constitucional, por todas STC 197/2014, de 4 de diciembre, según la cual quien formula una censura de arbitrariedad al legislador ha de razonarla en detalle, ofreciendo una justificación en principio convincente para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, pues la afirmación apodíctica de que la ley es "inidónea" o innecesaria no constituye argumento alguno.

f) En relación con la medida de ejecución sustitutoria del art. 92.4 c) LOTC, en la redacción que le da el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, el Abogado del Estado comienza por resaltar que el recurrente no considera inconstitucional su previsión como medida de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, sino que únicamente cuestiona la atribución de esta posibilidad de sustitución al Gobierno de la Nación.

También advierte, antes de analizar los distintos motivos impugnatorios, que las medidas de ejecución de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son comunes a todos los procedimientos, por lo que el Tribunal para su concreta aplicación habrá de tener en cuenta la naturaleza y efectos de cada proceso constitucional, así como al sujeto obligado al cumplimiento. En otras palabras, lo que se realiza ahora es un control abstracto de la constitucionalidad de la reforma, no un análisis pormenorizado de cada uno de los procesos y supuestos en los que puede o no aplicarse, cuestión ajena a este recurso.

i. Frente a la denunciada vulneración de los principios de imparcialidad e igualdad procesal de las partes, el Abogado del Estado afirma que el recurrente no desarrolla argumentación alguna al respecto. En cualquier caso sostiene que la posición del Gobierno de la Nación en los procesos constitucionales no es equiparable, en determinados puntos, a la de las restantes partes, como lo evidencia su condición de órgano constitucional, que no es predicable de las Comunidades Autónomas ni de sus órganos de gobierno; que en tal condición nombra a parte de los miembros del Tribunal Constitucional; su legitimación para iniciar determinados procesos constitucionales, que no se atribuye a las Comunidades Autónomas (control previo de constitucionalidad de los tratados internaciones; impugnaciones del art. 161.2 CE; planteamiento de conflictos negativos de competencia; planteamiento de

conflictos entre órganos constitucionales del Estado); y, en fin, la facultad de instar la suspensión automática de las disposiciones legales o de rango inferior. Esta distinta posición del Gobierno, consagrada tanto en la Constitución (arts. 161 y 162) como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no implica una vulneración del principio de igualdad procesal. Además su posición constitucional es prevalente en general a la de las Comunidades Autónomas en orden a la salvaguarda del sistema constitucional, como se desprende de los arts. 116, 153 y 155 CE. Por todo ello, dada la naturaleza de la medida de ejecución sustitutoria, el legislador ha querido limitar su aplicación a la figura del Gobierno de la Nación.

ii. Por otra parte, el Gobierno no es quien decide discrecionalmente sustituir al obligado en la adopción de medidas necesarias, sino que es el Tribunal Constitucional quien pide la colaboración del Gobierno para dar efectividad a sus resoluciones. El título legitimador de la medida no es un título competencial del Estado, sino la garantía de la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional; esto es, el Gobierno actuará si le requiere el Tribunal Constitucional, y en la forma en que éste determine, para dar efectividad a sus resoluciones. El titulo legitimador de la medida encuentra cobertura, por consiguiente, en los arts. 161 y 165 CE y 1.1 LOTC.

En idéntico error se incurre en la demanda al confundir la medida de ejecución sustitutoria con un mecanismo de control de las Comunidades Autónomas no previsto en los arts. 150, 153 y 155 CE. Esta medida de ejecución, como ya se ha señalado, se ampara en los arts. 161 y 165 CE y en la determinación realizada por el legislador para la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional. No constituye, en modo alguno, un mecanismo de control del Gobierno sobre las Comunidades Autónomas, sino una medida de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. El Gobierno no tiene potestad para controlar, pues este control de ejecución lo realizará el Tribunal Constitucional del que el Gobierno es mero colaborador. Es el Tribunal, en fin, quien fija la forma en la que el Gobierno debe ejercer la sustitución. Cualquiera otra interpretación sería contraria a la independencia del Tribunal Constitucional respecto del resto de los órganos constitucionales.

g) Por último, en relación con la impugnación del art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.5 LOTC, el Abogado del Estado se refiere, en primer término, a la naturaleza procesal de la medida.

i. Argumenta al respecto que, atendiendo a su finalidad, sólo puede calificarse como una medida que incide en el ámbito procesal y que despliega su eficacia en el seno de una jurisdicción especial como es la jurisdicción constitucional. Es el Tribunal quien ha de apreciar la concurrencia o no de “circunstancias de especial trascendencia constitucional”, así como quien ha de decidir las concretas medidas a adoptar. Así pues, la situación previa ha de valorarla el Tribunal y sólo él como órgano jurisdiccional es el que debe tomar las medidas que considere pertinentes, rechazando o no las que en su caso pudieran proponerse. Es una labor de enjuiciamiento que el Tribunal realiza en fase de ejecución de sus decisiones. El Gobierno únicamente puede promover el incidente.

Se trata de una categoría de decisión cautelar que no pugna con la esencia de un derecho procesal ajustado a los principios que informan la Constitución. De hecho la eventualidad de esta clase de medida o similar aparece reconocida en otros órdenes jurisdiccionales (art. 135 LJCA). Así pues, la configuración que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional realiza de esta clase de medidas cautelares consiste en adecuar al proceso constitucional la posibilidad de que el Tribunal adopte medidas cautelarísimas para garantizar a su vez la eficacia vinculante de sus propias resoluciones ya tomadas, en aquellos supuestos en los que el legislador ha considerado como particularmente urgentes o necesarios de especial protección jurisdiccional.

Las “circunstancias de especial trascendencia constitucional” hacen referencia implícita al alcance o dimensión que para la integridad del régimen constitucional y para la aplicación de la Constitución pueda suponer que una Comunidad Autónoma, cuyas normas o disposiciones hayan sido suspendidas cautelarmente en su vigencia, desacate e infrinja esta obligatoriedad de respeto al efecto suspensivo del auto o providencia judicial que la hubiere decretado. De modo que la finalidad del art. 92.5 LOTC consiste simplemente en una aspiración a que la Constitución se cumpla y en evitar que las resoluciones del órgano jurisdiccional que tiene como misión su salvaguarda queden al albur de quien, desacatando abiertamente como poder público su deber general de cumplir las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional (art. 164 CE), actúe todavía con manifiesto desprecio a las mismas, en claro perjuicio de la eficacia y unidad del ordenamiento.

Aun pudiendo adoptarse de oficio por el Tribunal, es cierto también que el Gobierno, y sólo él, como órgano de la Administración central al que la Constitución le otorga directamente el beneficio de la suspensión automática de la norma impugnada, se halla legitimado, como parte procesal interesada, para solicitar la adopción de medidas de ejecución a través de la vía del art. 92.5 LOTC cuando se den circunstancias de especial trascendencia constitucional. Ahora bien, estas circunstancias habrán de ser objeto en todo caso de previa valoración por el Tribunal, determinando o no su concurrencia, al que corresponde además decidir si las medidas solicitadas son adecuadas o no y, en su caso, adoptarlas con el alcance y mediatización que decida y que habrá de seguir controlando durante todo el tiempo de su ejecución, pudiendo revocarlas si lo considera pertinente atendidas las circunstancias de cada momento.

La naturaleza procesal de la medida del art. 92.5 LOTC, respetuosa con el derecho fundamental del art. 24 CE, se refleja también en el trámite preceptivo subsiguiente a la adopción de las medidas cautelares inaudita parte, en el que se da audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, para confirmar o, en su caso, revocar, o, incluso, modificar las medidas adoptadas.

Se trata, por lo tanto, de una actuación judicial en fase de ejecución, que en modo alguno cabe confundir con una hipotética prerrogativa extraordinaria o excepcional del Gobierno. Una medida de carácter procesal que se adecua a los postulados de la Constitución en cuanto es al órgano jurisdiccional al que se le dota de atribuciones decisorias para garantizar la ejecución de sus propias resoluciones.

ii. Para el Abogado del Estado, el art. 92.5 LOTC no modifica la Constitución, como de contrario se afirma en la demanda. A su juicio, es una medida de refuerzo que se establece precisamente en garantía del efecto suspensivo que prevé el art. 161.2 CE. Se trata de asegurar la eficacia jurídica ejecutiva y vinculante de las resoluciones de suspensión cautelar de las leyes y disposiciones autonómicas. Como ya se ha señalado, al Tribunal le corresponde valorar decisivamente la concurrencia o no de “circunstancias de especial trascendencia constitucional”, que ha de considerar teniendo en cuenta aspectos tales como la incidencia de la norma autonómica en el sistema constitucional, el grado o alcance de la confrontación o desafío a la Constitución, el posible desdén respecto de valores y principios que sustentan de manera especial el ordenamiento constitucional, como, por ejemplo, la democracia, la forma

de Estado o de Gobierno, los derechos fundamentales, etc. En este sentido, el Abogado del Estado invoca la doctrina constitucional contenida en los AATC 156/2013, de 11 de julio, 182/2015, y 186/2015, de 3 de noviembre.

La medida del art. 92.5 LOTC no supone, por lo tanto, una vulneración del art. 161.2 CE, sino, antes al contrario, el refuerzo de su eficacia en el plano procesal. No se produce con ella una “modificación” de la Constitución, ampliando la prerrogativa que sólo al Gobierno se le reconoce de solicitar la suspensión cautelar de la norma autonómica impugnada. Aquel precepto legal prevé simplemente un posible incidente de ejecución para cuando la resolución judicial incumplida fuese precisamente alguna de las que hubiera declarado ya formalmente, al amparo del art. 161.2 CE, la suspensión o el mantenimiento de la suspensión de la norma en su día impugnada. Es decir, no se trata de una norma que haya modificado el régimen jurídico del art. 161.2 CE, sino que la modificación legislativa ha sido arbitrada con el fin de dotar de mayores garantías de cumplimiento a la ejecutividad y eficacia de las resoluciones judiciales de suspensión cautelar de disposiciones en el seno siempre del proceso constitucional y presupuesta la apreciación previa por el Tribunal Constitucional, de oficio o a instancia del Gobierno, de circunstancias de especial trascendencia constitucional.

El Abogado del Estado concluye su escrito de alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

9. El Presidente del Tribunal Constitucional, en ejercicio de las competencias del art. 15 LOTC, acordó, con fecha 5 de diciembre de 2016, designar al Excmo. Sr. González-Trevijano Sánchez, Magistrado Ponente del recurso de inconstitucionalidad núm. 7466-2015, en sustitución del Excmo. Sr. Valdés Dal-Ré, quien declinó la ponencia.

10. Por providencia de 13 de diciembre de 2016, se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 de diciembre de 2016.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno de la Generalitat de Cataluña impugna, mediante este recurso, la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional

como garantía del Estado de Derecho, por considerar que incurre en vicios de inconstitucionalidad de orden procedimental y sustantivo. La inconstitucionalidad procedimental traería causa de la inadecuación del procedimiento legislativo seguido en la elaboración de la Ley recurrida, al no concurrir los requisitos establecidos en el art. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) por haberla tramitado por el procedimiento en lectura única, cuyos plazos se han reducido además a la mitad como consecuencia de la declaración de urgencia, lo que ha condicionado gravemente la formación de la voluntad de la Cámara, con la consiguiente vulneración del derecho de sus miembros al ius in officium que les reconoce el art. 23 CE.

Los vicios de inconstitucionalidad de orden sustantivo se dirigen contra el art. único, apartado Tres, en la nueva redacción que da al art. 92.4 a), b) y c) y 92.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). A juicio del recurrente, por las razones de las que se han dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia y a las que nos referiremos más detalladamente al enjuiciar cada precepto, el art. 92.4 a) LOTC, que faculta al Tribunal para imponer multas coercitivas, vulnera los arts. 9.3, 25 y 165 CE, al no establecer parámetro alguno de gradación de las multas ni de los plazos para reiterarlas. Por su parte, la medida de suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos recogida en el art. 92.4 b) LOTC resulta contraria a los arts. 25 y 161.1 CE, por no satisfacer las exigencias del principio de legalidad penal y exceder del ámbito de la jurisdicción constitucional. El art. 92.4 c) LOTC, que prevé que el Tribunal pueda requerir la colaboración del Gobierno de la Nación para la ejecución sustitutoria de sus resoluciones, infringe los arts. 137, 153, 161 y 165 CE, al posibilitar el ejercicio de potestades que corresponden constitucionalmente a otros órganos. Y, en fin, el art. 92.5 LOTC, que atribuye al Tribunal la facultad de adoptar las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de las resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados, contraviene los arts. 161 y 165 CE, por conferirle funciones jurisdiccionales que exceden de los límites proscritos por los citados preceptos constitucionales.

La Letrada de las Cortes Generales, con base en la argumentación que ha quedado reflejada también en los antecedentes de esta resolución, interesa la desestimación del recurso en el extremo referido a la inconstitucionalidad procedimental denunciada, motivo al que circunscribe sus alegaciones. Entiende que la tramitación parlamentaria de la Ley impugnada se ha ajustado a las previsiones reglamentarias que regulan los procedimientos en lectura

única y de urgencia, sin que los diputados hayan visto mermadas o restringidas sus facultades de participación en el procedimiento legislativo, debiendo descartarse, por consiguiente, la vulneración del art. 23 CE.

Por su parte, el Abogado del Estado, en los términos que asimismo se han resumido en los antecedentes de esta Sentencia, comparte la opinión de la Letrada de las Cortes Generales en cuanto al vicio de inconstitucionalidad procedimental alegado en la demanda, interesando la desestimación del recurso respecto a los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo que se imputan a la nueva redacción que el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015 da al art. 92.4. a), b) y c) y 92.5 LOTC, al no infringir, a su juicio, ninguno de los preceptos constitucionales invocados por el recurrente.

2. Delimitado en los términos expuestos el objeto de este recurso de inconstitucionalidad, son palmarias las similitudes que presenta con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 15/2015, en el que se dictó la STC 185/2016, de 3 de noviembre, —aunque en este caso se impugna además el art. 92.4 a) LOTC—, por lo que van a ser inevitables y frecuentes las remisiones y reproducciones que en esta resolución haremos a la doctrina y pronunciamientos de dicha Sentencia. Similitudes que ya fueron constatadas en su momento en el trámite de admisión por este Tribunal, que, a propuesta de los Magistrados designados ponentes por turno de reparto en uno y otro recurso, consideró oportuno, como criterio de ordenación de las deliberaciones, que la resolución del recurso el Gobierno Vasco, pese a haber sido interpuesto en fecha posterior, precediera a la del promovido por el Gobierno de la Generalitat, ya que en aquél se denunciaba como primer y determinante motivo de inconstitucionalidad, con base en una consideración conjunta de los preceptos impugnados, una desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente, en tanto que el recurso del Gobierno de Cataluña no se articula en torno a tan genérico planteamiento, centrándose, por el contrario, en una más concreta impugnación de cada uno de los preceptos recurridos.

Con la finalidad de contextualizar la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional llevada a cabo por la Ley Orgánica 15/2015, así como los concretos preceptos recurridos, hemos de recordar que ésta define en su preámbulo como uno de los principales componentes de cualquier función jurisdiccional “la existencia de instrumentos suficientes para garantizar la efectividad de las resoluciones dictadas en el ejercicio de dicha función”, lo

que constituye además “un elemento esencial para la existencia de un Estado de Derecho”. La finalidad que persigue la reforma es la de introducir “en sede constitucional, instrumentos de ejecución que dot[e]n al Tribunal”, que tiene encomendada la función de supremo intérprete y garante de la Constitución mediante el ejercicio de su función jurisdiccional, “de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones”. El legislador deja constancia en el preámbulo de la Ley, de la conveniencia de completar los principios generales en materia de ejecución contenidos hasta ahora en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y de desarrollar “los instrumentos necesarios” para que la garantía de la efectividad de aquellas resoluciones sea real, por “la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad”.

A los efectos que a este proceso constitucional interesan, la Ley recurrida en la nueva redacción que da al art. 92.4 LOTC, cuyos apartados a) b) y c) han sido impugnados, establece un régimen específico para los supuestos de incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En estos casos prevé que, de “advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se le fije informen al respecto”. Una vez recibido el informe o transcurrido el plazo conferido, “si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes: a) Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado; b) Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal; c) La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones; d) Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder”.

Y, en fin, el nuevo apartado 5 del art. 92 LOTC, también impugnado en este proceso, dispone que “[s]i se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de

las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial trascendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento, sin oír a las partes. En la misma resolución dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas".

3. Antes de proceder al enjuiciamiento de las cuestiones suscitadas en este recurso, es necesario referirnos, como también hicimos en la STC 185/2016, FJ 3, con reproducción de la doctrina de las SSTC 49/2008, de 9 de abril, FFJJ 3 y 4, y 118/2016, de 23 de junio, FFJJ 1 y 3, al alcance del control de constitucionalidad de la Ley Orgánica reguladora de este Tribunal.

a) El legislador orgánico del Tribunal Constitucional "goza de una libertad de configuración que no sólo se deriva del principio democrático, sino que también está protegida a través de las diversas reservas de ley orgánica previstas en el texto constitucional respecto a esta institución [arts. 161.1.d), 162.2 y 165 CE]", cuyo contenido, como señalamos en la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 4, es disponible para el legislador. Lógicamente, esta libertad, por exigencias del principio de supremacía constitucional (art. 9.1 CE), "no es absoluta, sino que tiene límites materiales y formales que tienen su origen no sólo en dichas reservas y en los restantes preceptos que integran el título IX de la Constitución, sino en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional". En consecuencia, "dentro del respeto a las normas constitucionales y a la independencia y función del Tribunal, [el legislador] puede introducir en ella los cambios o modificaciones que entienda oportunos, sin que haya de limitarse a aquellos indispensables para evitar la inconstitucionalidad o asegurar el cumplimiento de los objetivos constitucionales" [STC 49/2008, FJ 3; en el mismo sentido, STC 118/2016, FJ 3 a)].

No resulta ocioso traer ahora a colación que el Tribunal ha aludido a la libertad de configuración del legislador también en relación con otros órganos constitucionales, como recientemente ha acontecido con el Consejo General del Poder Judicial (STC 191/2016, de 15 de noviembre), respecto del que dijimos, en el contexto del reconocimiento de aquélla libertad, que la Constitución en su art. 122 "ha regulado fragmentariamente este órgano constitucional, de modo tal que no todos sus rasgos o elementos pueden deducirse de aquella ordenación parcial de la norma fundamental" [FJ 3 B)]. En fin, como con carácter más general se declara

en esta Sentencia, “en modo alguno cabe postular que la ordenación por la norma fundamental de los órganos constitucionales sea siempre, en todos sus extremos, exhaustiva y, en cuanto tal, excluyente de todo margen de configuración e integración por reglas de rango inferior” [FJ 8 D)].

b) Al legislador le corresponde respetar los límites materiales y formales del texto constitucional y a este Tribunal controlar, en su función de intérprete supremo de la Constitución, el cumplimiento de estos límites. Lo contrario supondría “no sólo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este Tribunal”. De modo que “[d]ejar en manos del legislador orgánico la concreción [del modelo constitucional de nuestra jurisdicción] y renunciar a controlarla no se correspondería, en efecto, con la pretensión del constituyente de crear un órgano de control de constitucionalidad con amplias competencias y de garantizar su eficacia”. La doble vinculación del Tribunal Constitucional al texto constitucional y a su Ley Orgánica no “puede interpretarse en el sentido de impedir el control de constitucionalidad de nuestra ley reguladora, puesto que ello supondría rechazar la vigencia del principio de supremacía constitucional en la fase creativa del Derecho, es decir, frente al legislador” [STC 49/2008, FJ 3; doctrina que reproduce la STC 185 /2016, FJ 3 b)].

c) En cuanto al alcance de este control, hemos de “extremar las consideraciones institucionales y funcionales que siempre acompañan al control del legislador democrático”, siendo evidente, en primer lugar, “que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica”, debiendo limitarnos a contrastar “con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control”. En segundo lugar, “no podemos perder de vista que la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en el desarrollo de dicho control, correspondiendo al recurrente no sólo ponerlo en marcha mediante el ejercicio de su legitimación, sino concretar los motivos de la pretendida inconstitucionalidad y colaborar con la jurisdicción constitucional”. En tercer lugar, hemos de tener presente, como cuestión de principio, “que el legislador no debe limitarse a ejecutar la Constitución, sino que está constitucionalmente legitimado para tomar todas aquellas medidas que, en el marco

caracterizado del pluralismo político, no vulneren los límites que se derivan de la Norma fundamental" [SSTC 49/2008, FJ 4; 118/2016, FJ 1, y 185/2016, FJ 3 b)].

Y, en fin, en relación con el enjuiciamiento que hemos de llevar a cabo en este proceso, es relevante señalar, como hicimos en la STC 191/2016, que "el control sobre la constitucionalidad de las leyes que a este Tribunal cumple no puede realizarse sin reconocer y respetar el muy amplio margen o libertad de configuración que le corresponde al legislador para dar curso a sus opciones políticas, opciones que … no están previamente programadas en la Constitución de una vez por todas, como si lo único que cupiera hacer en lo sucesivo fuera desarrollar tal programa previo (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7)". Continuamos afirmando en esta Sentencia, como principio básico para la interpretación constitucional, "que el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea Derecho con libertad dentro del marco que ésta ofrece … siendo su corolario evidente que, en el juicio a la ley, este Tribunal no ha de hacer las veces de propio legislador … constriñendo su libertad de disposición allí donde la Constitución no lo haga de manera inequívoca". Sobre el legislador no pesan más límites que los que resulten del texto constitucional, de modo que, concluimos entonces y hemos de reiterar ahora, "bien puede decirse que la vinculación de la ley a la Constitución es, aquí también, de carácter negativo, excluyente de toda trasgresión constitucional, pero no impositiva de una sola configuración del órgano, acabada en todos sus extremos" [FJ 3 B)].

Este y no otro es —y ha sido— el sentido de nuestra jurisprudencia en relación con el alcance del control de constitucionalidad que cumple llevar a cabo a este Tribunal sobre su Ley Orgánica. De modo que, en su función de intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal ha de controlar que el legislador orgánico respeta los límites constitucionales que, en los términos expuestos, condicionan su cometido y se imponen a su labor.

4. Nuestro enjuiciamiento ha de comenzar por el denunciado motivo de inconstitucionalidad procedimental, al imputarse y, en consecuencia, afectar a la totalidad de la Ley Orgánica 15/2015.

Los Abogados del Gobierno de Cataluña consideran que, al no concurrir los requisitos que el art. 150 RCD establece para la utilización del procedimiento en lectura única, la tramitación de la proposición de ley por este procedimiento es determinante de su inconstitucionalidad formal, así como de la vulneración del derecho fundamental de los

diputados al ius in officium que garantiza el art. 23 CE. De este procedimiento parlamentario habrían de quedar excluidos, características que en este caso revestía la iniciativa legislativa, tanto las regulaciones de especial relevancia constitucional como aquellos textos, en los que puedan plantearse alternativas y no únicamente su aprobación o rechazo en conjunto. Además, la limitación del derecho de participación de los diputados se ha visto agravada por la declaración de urgencia, habiéndose reducido a la mitad unos plazos ya de por sí cortos. Tras poner de manifiesto la inexistencia de consenso entre los Grupos parlamentarios, los Abogados del Gobierno de la Generalitat apelan, como precedente inmediato frente a la utilización del procedimiento en lectura única, a la tramitación por el procedimiento ordinario de la iniciativa legislativa aprobada como Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación también de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, habiendo contado entonces los diputados, lo que no ha ocurrido en el supuesto que nos ocupa, con un informe del Consejo de Estado.

La Letrada de las Cortes Generales estima, por el contrario, que la decisión de utilizar el procedimiento en lectura única ha sido válidamente adoptada por los órganos competentes y de conformidad con las previsiones del Reglamento de la Cámara. La apreciación de “la naturaleza” del proyecto o de la proposición de ley es un concepto abierto, que concede a los órganos de la Cámara un amplio margen de interpretación, pero que en ningún caso excluye el procedimiento en lectura única en razón de la relevancia especial del texto legislativo. Por su parte, el concepto de “simplicidad en su formulación” está referido al análisis de la estructura interna del texto, si éste es comprensible e inteligible y estructuralmente sencillo, como ocurren en este caso, no teniendo nada que ver con su trascendencia jurídica. La Letrada de las Cortes Generales descarta también que la declaración de urgencia, respecto de la que no se denuncia la infracción de ningún precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados, haya dado lugar a un vicio de inconstitucionalidad, tratándose de una opción procedimental válida. En definitiva, concluye, los diputados no han visto limitadas ni restringidas sus posibilidades de participación en el proceso de elaboración de la norma, cuyo desarrollo se atuvo a las previsiones reglamentarias, por lo que no puede entenderse vulnerado el art. 23.2 CE.

El Abogado del Estado interesa asimismo la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad porque no aprecia en la tramitación y aprobación de la Ley recurrida infracción reglamentaria alguna. No existe materia vedada a la tramitación por el

procedimiento en lectura única. De otra parte, el requisito de la “simplicidad de la formulación” del texto legislativo del art. 150 RCD hace referencia, como acontece en este caso, a textos normativos que en su redacción no resulten técnicamente complejos, extensos o muy interrelaciones o imbricados en cuanto a su regulación material. Por lo que se refiere a la declaración de urgencia, la Mesa de la Cámara está legitimada para adoptar esta decisión, la cual no impide a los grupos parlamentarios ni a sus miembros el ejercicio de las facultades que les corresponden en el procedimiento legislativo. En definitiva, el Abogado del Estado entiende que, no habiéndose constatado infracción reglamentaria alguna en la tramitación de la proposición de ley, no es posible apreciar la denunciada lesión del art. 23 CE.

5. Este primer motivo de inconstitucionalidad presenta evidentes similitudes con el vicio procedimental que a la Ley recurrida se le imputó en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FFJJ 4 y 5, cuya fundamentación y pronunciamientos por resultar de aplicación es preciso traer a colación.

a) Es necesario puntualizar, para determinar en sus exactos términos el verdadero alcance de este motivo de inconstitucionalidad, que los Abogados de la Generalitat de Cataluña no cuestionan que la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, así como la declaración de urgencia fuesen propuestas y decididas por los sujetos y órganos competentes, como así ha sido, ni que en el transcurso del procedimiento legislativo se hubiese prescindido de algunos de sus trámites o se hubiera privado a los diputados o a los grupos parlamentarios de las facultades reglamentariamente previstas. El motivo de inconstitucionalidad se funda en que, a su juicio, no concurría, por las razones que se han dejado expuestas, ninguno de los requisitos exigidos por el art. 150 RCD para la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única.

b) Recordamos en la citada STC 185/2016, reiterando precedente doctrina constitucional, que “aunque el art. 28.1 LOTC no menciona a los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de

formación de voluntad en el seno de las Cámaras" [FJ 5 b); con cita de las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a), y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5].

No obstante, advertíamos que esta doctrina se ha de cohonestar con la jurisprudencia constitucional, según la cual "la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal también obligan a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer". Y, específicamente, en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de los tramites y plazos del procedimiento legislativo —bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente— dijimos que este Tribunal tiene declarado que: "(i) no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e)]; (ii) que una reducción del tiempo de tramitación no priva a las Cámaras del ejercicio de su función legislativa, ya que incide sólo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13); (iii) que una decisión de estas características debe tener una aplicación tal que afecte por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5); y (iv) que tal reducción del tiempo de tramitación sólo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e), y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 2]" (ibídem; con cita de la STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3).

c) El art. 150 RCD establece como requisitos para la tramitación de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única que su “naturaleza” lo aconseje o que la “simplicidad de su formulación” lo permita. Requisitos ambos definidos “mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados, a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4). En este caso, el Pleno del Congreso de los Diputados ha adoptado por mayoría la decisión de tramitar la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, manifestando así su criterio de que concurría al menos alguno de los presupuestos a los que el Reglamento de la Cámara supedita la utilización de este procedimiento parlamentario” [STC 185/2016, FJ 5 d)].

Desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias hemos de desestimar, al igual que hicimos, y por las mismas razones, en la citada STC 185/2016, la denunciada infracción del art. 150 RCD, “pues no le es dado a este Tribunal, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno (STC 49/2008, FJ 15), reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad de la Mesa del Congreso de los Diputados al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión. En efecto, la especial relevancia constitucional de un texto normativo, a la luz del citado precepto reglamentario, no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única, ni suficiente por sí misma … para excluir la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional (STC 238/2012, FJ 4, que reproduce la doctrina del ATC 9/2012, de 13 de enero)” [ibídem].

A mayor abundamiento, no resulta arbitraria la consideración de que la simplicidad de la formulación de la proposición de ley, a la que tampoco puede oponerse su relevancia material o trascendencia constitucional ni la existencia de una variedad de criterios técnicos y políticos sobre la misma, “pudiera justificar en este caso —como añadimos a la precedente argumentación en la STC 185/2016—, su tramitación por el procedimiento en lectura única, atendiendo a su estructura, contenido y lenguaje. Ciertamente, como permite apreciar su

lectura, la proposición de ley consta de un único artículo, con cuatro apartados, y una disposición final que modifican o dan nueva redacción parcial a cuatro artículos de la LOTC, con una estructura y un lenguaje, desde la perspectiva de cualquier observador razonable (ATC 141/2016, de 19 de julio FJ 6), comprensibles, sencillos e inteligibles, sin perjuicio de su incidencia en una materia de indudable calado constitucional" (ibídem).

No existe tampoco prescripción normativa alguna que imponga al Congreso de los Diputados la sujeción a sus precedentes en relación con las decisiones sobre los procedimientos de tramitación de las iniciativas legislativas, de modo que cualquier iniciativa de reforma de un mismo texto legal haya de ser tramitada a través de idéntico tipo de procedimiento parlamentario, como parece pretender el recurrente. De nuevo aquí entra en juego la libertad de opción de la Cámara sobre el procedimiento a seguir dentro del abanico de posibilidades que le brinda su Reglamento. Por lo demás, las proposiciones de ley de origen parlamentario, a diferencia de los proyectos de ley, no requieren la emisión de informes previos, por lo que no resultaba exigible en este caso un informe del Consejo de Estado.

d) En relación con la declaración de urgencia, no se denuncia ninguna infracción de los preceptos del Reglamento de la Cámara (arts. 93 y 94 RCD) que la regulan; la declaración se invoca como argumento complementario a la inadecuación del procedimiento en lectura única para la tramitación de la proposición de ley y la consiguiente reducción de plazos.

La declaración de urgencia, adoptada por el órgano competente a propuesta de uno de los sujetos legitimados para ello, es una opción procedimentalmente válida, que per se no da lugar a un vicio de inconstitucionalidad del procedimiento legislativo, pues la reducción del tiempo de tramitación de la iniciativa legislativa como consecuencia de aquella declaración "no tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de la voluntad del órgano" (STC 234/2000, FJ 13; doctrina que reitera ATC 9/2012, FJ 4). En este caso, los Abogados del Gobierno de la Generalitat no concretan en aspecto alguno ni acreditan de ningún modo que la reducción de los plazos de tramitación haya impedido, obstaculizado o limitado las facultades que a los diputados y a los grupos parlamentarios en los que se integran les corresponden en el procedimiento legislativo, habiendo resultado afectado el núcleo esencial de su ius in officium, ni que como consecuencia de aquella reducción se haya

alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FFJJ 3 y 6).

e) Por último, “la falta de consenso entre los grupos parlamentarios en orden a la tramitación de la proposición de ley tampoco afecta a su constitucionalidad” [STC 185/2016, FJ 5 c)], pues las decisiones han sido adoptadas, lo que los Abogados de la Generalitat no cuestionan en momento alguno, por los órganos competentes, a propuesta de los sujetos u órganos facultados para ello, y por las mayorías reglamentariamente establecidas. El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo ajeno a la concurrencia de los requisitos que permitan su tramitación por el procedimiento en lectura única (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9) y la declaración de urgencia. En otras palabras, la decisión de recurrir a estos procedimientos parlamentarios ha de adoptarse por mayoría simple y no por unanimidad o mayoría cualificada alguna, tal y como se deduce de lo dispuesto en el art. 79 CE y de la interpretación realizada por este Tribunal del juego de las mayorías descrito por la norma fundamental, al reconocer que la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es el recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas en aras de obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías o con otro objetivo razonable (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7, y 238/2012, FJ 4).

Por cuanto antecede, ha de desestimarse la denunciada vulneración del art. 23 CE y, por consiguiente, el vicio de inconstitucional procedimental que se imputa a la Ley recurrida.

6. El examen de los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo que se imputan al art. 92.4 a) b) y c) y 92.5 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015, hace preciso evocar con carácter previo, en los extremos que ahora interesan, la doctrina sentada en la STC185/2016, en relación con la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

a) Recordamos en la citada Sentencia, respecto al modelo de jurisdicción constitucional diseñado en la Constitución, tras aseverar la configuración del Tribunal Constitucional como un órgano jurisdiccional al que se le confiere en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional, que “el constituyente no quiso [que fuera] un modelo cerrado …, petrificado y congelado en el tiempo e incompatible con el carácter evolutivo del Derecho,

sino que dejó al legislador orgánico su determinación última", siendo suficiente "'con acudir a los arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE, para constatar la existencia de una amplia habilitación al legislador orgánico para su ulterior configuración' [STC 118/2016, FJ 4 d)]" (FJ 8).

Este carácter no cerrado o petrificado del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente se constata prácticamente respecto a cada uno de sus elementos definidores, resultando también expresiva del mismo la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, "cuya amplitud y vocación de plenitud hemos destacado como manifestación de la estrecha relación que existe entre la Norma Suprema y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional". En este sentido, invocando precedente doctrina constitucional [SSTC 49/2008, FFJJ 3 y 16; y 118/2016, FJ 4 d)], señalamos que "los términos en que se formula esta reserva específica … la amplitud de materias … su posición de cierre del Título IX y el hecho de proyectarse sobre un órgano como el Tribunal Constitucional le otorgan una vocación de complitud que debe de llevarnos a rechazar una interpretación restrictiva de tales materias" (ibídem).

b) De otra parte, el hecho de que la Constitución no contenga previsión alguna sobre la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional no puede interpretarse —dijimos— "como un desapoderamiento al Tribunal Constitucional de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones". En efecto, "[e]l Tribunal Constitucional ha sido configurado en el texto constitucional como un verdadero órgano jurisdiccional que tiene conferido en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional, de modo que, en cuanto cualidad inherente a la función de administrar justicia, también de la justicia constitucional, ha de postularse del Tribunal la titularidad de una de las potestades en que el ejercicio de la jurisdicción consiste, cual es la de la ejecución de sus resoluciones, pues quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones". Concluíamos este razonamiento con la consideración de que "[s]i ello no fuera así, el Tribunal, único en su orden, carecería de una de las notas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional y con ello de la potestad necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE), en tanto que supremo intérprete y garante de la misma (art. 1.1 LOTC)" (FJ 9).

La forma o el modo en que pueda articularse la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, así como las medidas o instrumentos puestos a su disposición para garantizar el cumplimiento y efectividad de aquellas resoluciones son cuestiones que "el

constituyente ha dejado a disposición del legislador orgánico del Tribunal Constitucional ex art. 165 CE". De modo que "la regulación de la ejecución de sus resoluciones es materia que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE" (ibídem).

Descendiendo de lo general a lo particular, dejando a salvo las consideraciones que se harán a continuación sobre las concretas medidas, o algunos de sus aspectos, impugnadas por el recurrente y de los reproches que, en su caso, pudieran llegar a merecer, declaramos asimismo que las medidas de ejecución "constituyen … instrumentos o potestades puestos a disposición del Tribunal por el legislador para garantizar el debido y efectivo cumplimiento de sus sentencias y demás resoluciones, al que están obligados todos los poderes públicos, incluidas las Cámaras legislativas (ATC 170/2016, de 6 de octubre, FJ 2). La finalidad perseguida con ellas … tiene un fundamento constitucionalmente legítimo, cual es el de 'garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla' (ibídem), que es lo mismo que decir, preservar la supremacía de la Constitución, a la que todos los poderes públicos están subordinados (art. 9.1 CE), y cuyo supremo interprete y garante último es este Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional" [FJ 10 a)].

7. El primero de los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo en los que el Gobierno de la Generalitat funda su recurso se dirige contra el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.4 a) LOTC, que prevé que el Tribunal Constitucional pueda imponer multas coercitivas de tres a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren sus resoluciones, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado. A juicio del recurrente, el precepto vulnera los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), pues las multas coercitivas que contempla tienen por su excesivo y desproporcionado importe un componente sancionador o de castigo que responde a una previa valoración negativa de la conducta incumplidora de una resolución del Tribunal Constitucional (arts. 164 CE y 87 LOTC), sin que el legislador, contraviniendo las más elementales garantías que han de ofrecer las normas sancionadoras, haya definido parámetro alguno de gradación de las multas ni de los plazos para reiterarlas, por lo que el precepto carece de la certeza y previsibilidad constitucionalmente exigidas a este tipo de normas.

El Abogado del Estado se opone a la estimación del motivo de inconstitucionalidad. Considera que el importe de las multas coercitivas fijado en el art. 92.4 a) LOTC no modifica la naturaleza de la medida, pues su finalidad sigue siendo la misma, no la de imponer una pena por el incumplimiento de una norma, sino la de obtener el cumplimiento de una resolución del Tribunal Constitucional, modificando la conducta de la persona que se resiste al mismo. Estas multas no son manifestación del ejercicio de la potestad punitiva del Estado, por lo que al carecer de naturaleza sancionadora no cabe apreciar la denunciada vulneración del art. 25 CE. Tras señalar que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula un procedimiento ad hoc para su imposición, y que es una opción legítima del legislador la de incrementar su cuantía, sostiene que esta medida no puede calificarse como ajena a las funciones jurisdiccionales del Tribunal, puesto que constituye un instrumento adecuado para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

8. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional desde su redacción originaria autoriza al Tribunal Constitucional a imponer multas coercitivas “a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumplan los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados y reiterar estas multas hasta el total cumplimiento de los interesados, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiere lugar” (art. 95.4 LOTC). La horquilla del importe de esas multas se había fijado por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, entre 600 y 3.000 €. La Ley Orgánica 15/2015, al proceder a una regulación más completa de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, con la finalidad, como se indica en su preámbulo, de dotarle de los “instrumentos suficientes para garantizar la efectividad de las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción”, contempla las multas coercitivas entre las medidas que puede adoptar en los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones, con una configuración sustancialmente similar a la que tenían en la anterior redacción de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en este sentido, ATC 170/2016, de 6 de octubre, FJ 2), si bien sitúa la horquilla de su importe entre 3.000 y 30.000 €.

El Gobierno de la Generalitat funda la impugnación del precepto en el carácter sancionador que, en su opinión, revisten las multas coercitivas en la nueva redacción del art. 92.4 a) LOTC, con la consiguiente vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25 CE), en el que ha de subsumirse en este caso la invocación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), cuya infracción se aduce, conjuntamente con la de aquél,

por la falta de predeterminación normativa de los criterios de gradación de las multas y de los plazos para reiterarlas.

a) Las garantías que la Constitución prevé para los actos de contenido punitivo —recordamos en la STC 185/2016, FJ 13— no resultan sin más exigibles, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, a los actos restrictivos de derechos (SSTC 34/2003, de 25 de febrero, FJ 2, y 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 5). En efecto, este Tribunal tiene declarado en relación con el principio de legalidad en materia penal que "los postulados del art. 25 CE no pueden aplicarse a ámbitos que no sean los específicos del ilícito penal o administrativo, siendo improcedente su aplicación extensiva o analógica … a supuestos distintos o a actos por su mera condición de ser restrictivos de derechos, si no representan el efectivo ejercicio del ius puniendi del Estado o tienen un verdadero sentido sancionador" (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 9, y doctrina allí citada).

A los efectos que ahora interesan, en la STC 185/2016 sintetizamos la referida doctrina constitucional en los términos que a continuación se reproducen:

"[P]ara determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena o sanción en sentido material, pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa. Así, hemos negado la existencia de una función retributiva porque las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta (STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2), perseguían la simple aplicación del ordenamiento por la Administración competente (STC 181/1990, de 14 de noviembre, FJ 4) o, en fin, tenían como único objetivo restablecer la legalidad conculcada (STC 119/1991, de 3 de junio, FJ 3). No basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico … o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas por el ordenamiento para la ejecución de una determinada actividad. Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio 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. En fin, el carácter penal o administrativo sancionador de la reacción del ordenamiento sólo aparece cuando, al margen de la voluntad reparadora, se inflige un perjuicio añadido con el que se afecta al infractor en el círculo de los bienes y derechos de los que disfrutaba lícitamente (STC 48/2003, FJ 9; en el mismo sentido, SSTC 331/2006, de 20 de noviembre, FJ 4; 121/2010, de 29 de noviembre, FJ 7; 39/2011, de 31 de marzo, FFJJ 2 y 3, y 17/2013, de 31 de enero, FJ 12)" (FJ 13).

b) Debemos, en consecuencia, indagar en la verdadera naturaleza de las multas coercitivas previstas en el art. 92.4 a) LOTC a efectos de afirmar o descartar su carácter punitivo, para lo que es determinante, como quedó recogido en la STC 185/2016, "la función o finalidad que pretenda conseguirse con aquella medida [STC, por todas, 181/2014, FJ 6; SSTED de 21 de febrero de 1984, asunto Öztürk, serie A, núm. 73 (53 y 70); de 22 de mayo de 1990, asunto Weber, Serie A, núm. 177 (31-33); y de 27 de agosto de 1991, asunto Demicoli, Serie A, núm. 210 (33)]" (ibídem).

Algunos rasgos externos de las multas coercitivas pudieran conferirles cierta apariencia sancionadora. Así, en la medida en que consisten en la imposición de una obligación de pago a la persona responsable del incumplimiento de la resolución del Tribunal, inciden negativamente sobre su patrimonio, de forma que, al igual que las sanciones pecuniarias, aquella medida se puede traducir en la restricción de un derecho. Ahora bien, esta circunstancia no basta por sí sola para afirmar su naturaleza sancionadora, pues no es suficiente a tales efectos con que la reacción del Estado ante el incumplimiento de una obligación legal consista en un acto restrictivo de derechos (STC 276/2000, de 16 de noviembre, FJ 3, con cita de la STC 239/1988, FJ 2, y ATC 323/1996, de 11 de noviembre, FJ 6). También podría abundar en esa apariencia sancionadora su finalidad disuasoria del incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, pero tampoco ello es determinante de su carácter sancionador. Una cosa, como ya hemos tenido ocasión de declarar, "es que las sanciones tengan, entre otras, una finalidad disuasoria, y otra bien distinta que toda medida con una finalidad disuasoria de determinados comportamientos sea una sanción … pues resulta claro que la función disuasoria de una figura jurídica no determina sin más su naturaleza sancionadora" (STC 164/1995, FJ 4; en el mismo sentido STC 276/2000, FJ 4).

El carácter sancionador de una medida restrictiva de las características de la que ahora merece nuestra atención depende, además de la función que a través de su imposición

pretenda conseguirse, si hallamos en ella la presencia de la “finalidad represiva, retributiva o de castigo”, que hemos venido destacando como característica de las sanciones, de modo que, si por el contrario, aquella medida careciese de tal función represiva no tendría una verdadera naturaleza sancionadora (SSTC 164/1995, FJ 4, y 276/2000, FFJJ 3 y 4 y doctrina allí citada).

Pues bien, este Tribunal ha venido negando con carácter general la existencia de una función retributiva, propia de las sanciones, en aquellas medidas, entre otras, que tiene la finalidad de constreñir a la “realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta” (STC 239/1988, FJ 2; doctrina reproducida, entre otras, SSTC 164/1995, FJ 4; 276/2000, FJ 4; 48/2003, FJ 9, y 185/2016, FJ 13). Así, por lo que respecta en particular a las multas coercitivas en el ámbito administrativo, ha declarado que “[e]n dicha clase de multas … no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita, cuya adecuada previsión normativa desde las exigencias constitucionales del derecho a la legalidad en materia sancionadora pueda cuestionarse, sino que consiste en un medida de constreñimiento económico adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. No se inscriben, por tanto —continua diciendo el Tribunal— en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración … respecto de la que no cabe predicar el doble fundamento de la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE … esto es: de la libertad (regla general de la licitud de lo no prohibido) y de seguridad jurídica (saber a qué atenerse), ya que, como se ha dicho, no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica, sino que se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento” (STC 239/1988, FJ 2).

La reseñada doctrina constitucional resulta de aplicación, por la identidad sustancial que presentan unas y otras medidas, a las multas coercitivas previstas en el art. 92.4 a) LOTC, que obedecen también a una función coercitiva, disuasoria o de estímulo respecto a la obligación de todos los ciudadanos y poderes públicos de cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC), tendente a la modificación del comportamiento de quien incumple una resolución del Tribunal Constitucional, estando obligado a su cumplimiento. De modo que no se trata de una medida sancionadora en sentido

propio, pues no se impone con una finalidad represiva o retributiva por la realización de una conducta antijurídica, sino como coerción o estímulo para el cumplimiento de un deber jurídico o, lo que es lo mismo, como disuasión para su incumplimiento. Así pues, por más que la medida controvertida tenga una consecuencia gravosa para la persona a la que se le imponga, no responde a una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo, características definidoras de las medidas punitivas, sino a la finalidad de garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

La conclusión alcanzada sobre la naturaleza no sancionadora de las multas coercitivas no puede resultar alterada por la consideración del recurrente que tilda de excesivo y desproporcionado el incremento que han experimentado en su cuantía. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre la denunciada desproporcionalidad de las multas que el Tribunal pudiera imponer en razón de su cuantía, aquella subjetiva apreciación no es por sí sola suficiente para estimar, en este caso, que las magnitudes de la horquilla de las multas coercitivas, fijadas por el legislador en su libertad de configuración y en atención a la importancia que en su criterio y por sí misma reviste la obligación de cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, vengan a modificar, consideradas en abstracto dichas magnitudes, la naturaleza jurídica de la medida. Su finalidad no resulta así transmutada, sigue siendo la misma, sin que su imposición constituya una manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora.

Excluido el carácter punitivo o sancionador de las multas coercitivas del art. 92.4 a) LOTC, ha de desestimarse la denunciada infracción del art. 25 CE, en la que ha de subsumirse, como ya se ha señalado, la del art. 9.3 CE.

c) Llegados aquí, en modo alguno resulta ocioso resaltar, frente a lo que pudiera desprenderse de la demanda, que en la imposición de las multas coercitivas necesariamente ha de seguirse el procedimiento establecido por el legislador, en el que se garantiza la audiencia de las autoridades, empleados públicos o particulares que estén obligados al cumplimiento de la resolución del Tribunal.

En efecto, las multas coercitivas, al igual que el resto de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC, sólo pueden imponerse una vez advertido que una resolución dictada por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida y tras el trámite de

audiencia que aquel precepto regula. Esto es, de reparar en tal incumplimiento, el Tribunal, de oficio o a instancia de una de las partes del proceso en las que hubiera recaído aquella resolución, “requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto”. Si una vez recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, “el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas” que se recogen en el art. 92.4 LOTC, entre ellas, las multas coercitivas [a)].

De otra parte, que las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en el ejercicio de su función jurisdiccional en las que se impongan multas coercitivas no sean susceptibles de impugnación o revisión ante otro órgano jurisdiccional interno no es sino una consecuencia del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente, que ha configurado al Tribunal Constitucional como único en su orden. En virtud de la posición institucional que le corresponde, las resoluciones que dicte el Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción son irrevisables por cualquier órgano jurisdiccional del Estado (arts. 164.1 CE y 4.1 y 93 LOTC; STC 133/2013, de 2 de julio, FJ 6).

d) A juicio de los Abogados de la Generalitat la horquilla de las cuantías fijada por el legislador para las multas coercitivas en el art. 92.4 a) LOTC resulta desproporcionada en relación con la capacidad económica de los sujetos que pueden ser multados; en concreto, a la vista de los salarios que actualmente perciben las autoridades o empleados públicos, siendo, por otra parte, muy superior a las establecidas para otras multas en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa: LJCA [arts. 48.7 a) y 112].

Esta apelación genérica a la proporcionalidad requiere advertir que este principio no constituye en nuestro ordenamiento un canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es, si se quiere decir así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales, siendo en el ámbito de los derechos fundamentales en el que normalmente y de forma muy particular resulta aplicable, y como tal opera como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales. En otras palabras, desde la perspectiva del control de constitucionalidad que nos es propio, no puede invocarse de forma autónoma y aislada el principio de proporcionalidad, ni cabe analizar en abstracto si

una determinada actuación de un poder público o una determinada prescripción normativa resulta desproporcionada o no. Si se aduce la existencia de desproporción, debe alegarse primero y enjuiciarse después en qué medida ésta afecta al contenido de los preceptos constitucionales invocados: sólo cuando la desproporción suponga vulneración de estos preceptos cabrá declarar la inconstitucionalidad (SSTC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 3; 136/1999, de 20 de julio, FJ 22, y 60/2010, de 7 de octubre, FJ 7).

Pues bien, en el recurso no se anuda a la denunciada desproporción de la horquilla de las cuantías de las multas coercitivas la infracción de precepto constitucional alguno, de manera que su existencia se alega de forma autónoma y aislada, pretendiéndose de este Tribunal un análisis abstracto del precepto impugnado, lo que, de acuerdo con la doctrina que se acaba de reseñar, ha de conducir, sin más, a su desestimación. A mayor abundamiento, las razones que el recurrente aduce resultan insuficientes para tildar de desproporcionada aquella horquilla, pues, de un lado, el ámbito subjetivo de aplicación del precepto no se circunscribe a las autoridades o empleados públicos, sino que abarca también a los particulares que pudieran incumplir las resoluciones del Tribunal, de modo que no cabe afirmar a priori, en atención al criterio de los salarios de aquéllos, que los importes fijados han de resultar siempre, imperiosa y necesariamente, desproporcionados. De otro lado, el hecho de que esos importes sean superiores a los establecidos para ciertas multas en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa no dice nada sobre la constitucionalidad del precepto impugnado en el aspecto que ahora nos ocupa, ya que es obvio que la citada disposición legal no puede operar como parámetro de constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En definitiva, desde la perspectiva constitucional que nos es propia, no cabe reprochar en este caso al legislador que en su libertad de configuración se haya excedido al fijar la horquilla del importe de las multas coercitivas, atendida la relevancia del deber jurídico cuyo cumplimiento pretende garantizar con esta medida, que ha de revestir, a la vez, entidad suficiente para resultar realmente disuasoria de su incumplimiento. Será con ocasión de que el Tribunal decida imponer, de acuerdo con las previsiones legales, multas coercitivas a quien o quienes incumplan sus resoluciones, cuando habrá de determinarse, en atención a las particulares circunstancias que concurran en cada caso, el concreto importe de las multas, que, como es obvio, habrá de respetar el principio de proporcionalidad.

e) Y, en fin, en cuanto medida que el legislador ha puesto a disposición del Tribunal para la ejecución de sus resoluciones, las multas coercitivas, al igual que el resto de las medidas previstas para garantizar su cumplimiento y efectividad, encuentran cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE [STC 185/2016, FJ 10 a)].

Con base en las razones expuestas, ha de desestimarse el presente motivo de inconstitucionalidad.

9. Como segundo motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo, los Abogados de la Generalitat imputan al art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.4 b) LOTC, la vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE) y del ámbito de la jurisdicción constitucional (art. 161.1 CE). Argumentan que la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos es una medida novedosa, extraña a la naturaleza y funciones del Tribunal Constitucional, configurada en nuestro ordenamiento jurídico como una sanción disciplinaria o penal. Se trata, en su opinión, de una medida que no es idónea para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, desvinculada de ésta y dotada materialmente de un carácter sancionador ad extra por haber incurrido en el incumplimiento de aquellas resoluciones. El precepto no satisface las garantías mínimas del art. 25.1 CE, pues carece de la precisión y determinación exigibles a una norma de naturaleza sancionadora, no pudiendo predecirse con el suficiente grado de certidumbre las conductas susceptibles de incurrir en el supuesto de hecho que permite su aplicación y la duración de la suspensión. Además, la atribución al Tribunal de esa potestad sancionadora, que podría comportar la privación del derecho fundamental al ejercicio de los cargos públicos (art. 23 CE), carece de cobertura en el título IX CE, excediendo del ámbito de la jurisdicción constitucional definido en el art. 161.1 CE.

El Abogado del Estado se opone a la estimación de este motivo de inconstitucionalidad, pues entiende que la suspensión de funciones prevista en el art. 92.4 b) LOTC no es una medida sancionadora, dado que no está diseñada para sancionar un comportamiento con carácter represivo, sino para evitar la persistencia en el incumplimiento de una resolución del Tribunal Constitucional. Se trata de una suspensión evitable, ya que no puede imponerse sino tras la constatación, con la tramitación del incidente en el que se da audiencia a las personas afectadas, de la voluntad incumplidora de su destinatario y sólo a la autoridad o el empleado público responsable del incumplimiento. La ausencia del carácter

sancionador de la medida excluye, afirma el Abogado del Estado, la aplicación del principio de legalidad (art. 25 CE). Por otra parte, la medida sí que forma parte del ámbito jurisdiccional del Tribunal, puesto que está directamente ordenada a la salvaguarda de la función que le encomienda el art. 161.1 CE, en cuanto instrumento que puede resultar necesario para lograr el cumplimiento de sus resoluciones.

10. El examen de este motivo de inconstitucionalidad requiere una previa precisión para determinar en sus exactos términos su verdadero alcance.

a) El recurrente sustenta la inconstitucionalidad de la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos del art. 92.4 b) LOTC exclusivamente en su naturaleza sancionadora. La privación del derecho al ejercicio de los cargos públicos (art. 23 CE), que se refiere como posibilidad, pero cuya vulneración en momento alguno se afirma, presenta un carácter meramente instrumental en relación con la naturaleza sancionadora de la medida y el ámbito de la jurisdicción constitucional ex art. 161.1 CE, resultando la demanda huérfana del más mínimo razonamiento y de argumentación alguna sobre la lesión de aquel derecho fundamental y, en su caso, sobre los motivos de la supuesta inconstitucionalidad de la injerencia de la medida controvertida en su ejercicio. Al no haberse satisfecho, conforme exige una reiterada doctrina constitucional, la carga de ofrecer una argumentación suficiente con vistas a fundamentar la posible lesión del art. 23 CE, no siendo admisibles impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente [SSTC 185/2016, FJ 12, y 191/2016, FJ 2 A)], la medida cuestionada únicamente puede ser objeto de nuestro enjuiciamiento con base en la denunciada inconstitucionalidad por contravenir los arts. 25 y 161.1 CE, al no cumplir las garantías materiales que impone el principio de legalidad penal y exceder del ámbito de la jurisdicción de este Tribunal.

No obstante, hemos de reiterar que el control que se lleva a cabo en este proceso tiene por objeto exclusivamente contrastar los preceptos impugnados, en los que se incluyen las medidas que el legislador ha puesto a disposición del Tribunal para garantizar con carácter general la efectividad de sus resoluciones, con los mandatos y principios constitucionales supuestamente vulnerados, al margen, por lo tanto, de su aplicación a casos concretos y de la viabilidad o no de las posibles medidas que se pudieran llegar a adoptar en los distintos procesos constitucionales. Será con ocasión de la aplicación de alguna o algunas de estas medidas a fin de velar por el efectivo cumplimiento de la resolución recaída en un

determinado proceso constitucional, cuando procederá examinar entonces su viabilidad [STC185/2016, FJ 10 c)]. En otras palabras, el enjuiciamiento de la medida controvertida debemos hacerlo ahora al margen de su aplicación a supuestos concretos y de su procedencia en atención a los distintos procesos constitucionales, al contenido de las resoluciones de cuya ejecución se trate y a los obligados a su cumplimiento, sin que la fiscalización de la medida requiera en estos momentos una mayor determinación sobre el alcance de su ámbito subjetivo. Son estas cuestiones que procederá abordar, atendiendo a las circunstancias concurrentes, con ocasión de su aplicación a cada caso.

b) Sobre la naturaleza punitiva o no de la medida de suspensión de funciones del art. 92.4 b) LOTC nos hemos pronunciado en la STC 185/2016, en la que descartamos como elemento concluyente a tales efectos su consideración como sanción en la legislación disciplinaria en materia de función pública o su previsión como pena en el Código penal, "ya que justamente de lo que se trata ahora es de dilucidar si la concreta medida de suspensión de funciones, que el legislador orgánico ha puesto a disposición del Tribunal, tal y como aparece configurada en el art. 92.4 b) LOTC, tiene o no naturaleza punitiva"; esto es, "lo que hemos de enjuiciar es su cuestionada viabilidad constitucional como potestad conferida al Tribunal para garantizar la ejecución de sus resoluciones". En este sentido afirmamos que, "en principio, en modo alguno cabe descartar que una misma institución o medida pueda obedecer o atender a finalidades diferentes y pueda presentar, en consecuencia, una distinta naturaleza jurídica" (FJ 14).

En cuanto a su ámbito subjetivo, declaramos que "sólo puede recaer sobre las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento de la resolución dictada por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción, una vez advertido tal incumplimiento y si, sustanciado el trámite de audiencia previsto en el art. 92.4 LOTC, el Tribunal aprecia el incumplimiento total o parcial de la misma, a la vista del informe recibido de las autoridades o empleados públicos a los que corresponde llevar a cabo el cumplimiento de la resolución o transcurrido el plazo fijado sin que hubieran emitido dicho informe". Insistimos en que "sólo podrá aplicarse, cuando esté en la esfera de actuación de la autoridad o empleado públicos concernidos el cumplimiento de la resolución de que se trate y se acredite su voluntad deliberada y persistente de no atender al mismo …, sin que pueda extenderse a autoridades, empleados públicos u otras personas ajenas a dicho ámbito de responsabilidad" (ibídem).

Por lo que se refiere a la duración temporal de la medida dijimos, a la vista del tenor del inciso final del art. 92.4 b) LOTC, que “queda circunscrita necesariamente” al “tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamiento del Tribunal”, no pudiendo “extenderse ni prolongarse más allá de ese lapso de tiempo” (ibídem).

Y, en fin, concluimos que “en su adopción no sólo habrán de respetarse los límites subjetivos y temporales ya señalados, sino que, además, únicamente podrá acordarse cuando resulte idónea para la finalidad para la que ha sido prevista por el legislador, esto es, para garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el Tribunal en el ejercicio de su jurisdicción”, lo que implica que “deberá contraerse al ejercicio de aquellas atribuciones cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada”, debiendo levantarse la medida “tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público responsable del cumplimiento de la resolución” (ibídem).

c) Pese a que la medida en cuestión constituye una consecuencia jurídica gravosa para la autoridad o empleado público al que se le aplique, excluimos su carácter sancionador y afirmamos su directa vinculación a la ejecución de las resoluciones del Tribunal, con base en los siguientes razonamientos que en su literalidad procede reproducir:

“La función de la medida no es la de infligir un castigo ante un comportamiento antijurídico o ilícito, como podría ser la desatención de la obligación de todos los poderes públicos y los ciudadanos de cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, consecuencia de la sujeción de todos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). Para la exigencia de las responsabilidades penales que pudieran derivarse del incumplimiento de aquella obligación, el legislador ha previsto otro tipo de medida como es la deducción del oportuno testimonio de particulares [art. 92.4 d) LOTC], que el preámbulo de la Ley Orgánica 15/2015, manifestando la voluntad del legislador, refiere como medida distinta a la que ahora nos ocupa.

El legislador orgánico del Tribunal Constitucional, en ejercicio de la amplia habilitación que le confiere la reserva de ley del art. 165 CE, ha configurado en el art. 92.4 b) LOTC la medida de suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos como una medida para facilitar la plena ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional

mediante la remoción de quien obstaculiza su debida observancia, esto es, la autoridad o empleado público que siendo responsable de su cumplimiento, sin embargo, se muestra renuente al mismo y persiste en esta actitud. Aquella remoción necesaria para que cese el obstáculo al cumplimiento de la resolución permitirá al Tribunal adoptar las medidas necesarias y pertinentes en cada caso para garantizar su efectividad. Así pues, por más que la medida de suspensión controvertida tenga una consecuencia gravosa para la autoridad o empleado público al que se le imponga durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal, no responde a una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo, características de las medidas punitivas, sino a la finalidad de garantizar la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que todos los poderes públicos y ciudadanos están obligados.

No hay, por tanto, componente punitivo alguno en la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos prevista en el art. 92.4.b) LOTC. Se trata, por el contrario, de una medida que el legislador ha concebido, en el ejercicio de su libertad de configuración, directamente vinculada a la ejecución efectiva de las resoluciones del Tribunal Constitucional, en garantía, por consiguiente, de uno de los componentes esenciales de su función jurisdiccional, que únicamente se puede adoptar previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que dispone el citado art. 92.4 b) LOTC. Al margen de la finalidad justificativa apuntada, no cabe apreciar en la configuración que el legislador orgánico ha hecho de la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos del art. 92.4.b) LOTC una pretensión de causar un perjuicio añadido en el círculo de sus bienes y derechos como consecuencia de la realización de una supuesta conducta ilícita” (FJ 15).

Los razonamientos expuestos, con base en los cuales hemos excluido el carácter punitivo de la medida de suspensión de funciones del art. 92.4 b) LOTC y afirmado su vinculación directa a la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, han de conducir a la desestimación de las denunciadas infracciones de los arts. 25 y 161.1 CE.

11. Los Abogados de la Generalitat impugnan el art. 92.4 c) LOTC, en la redacción que le ha dado el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, por vulnerar los arts. 137, 153, 161.1 y 164 CE, al prever que el Tribunal puede requerir la colaboración del Gobierno de la Nación para asegurar mediante la ejecución sustitutoria el cumplimiento de sus

resoluciones. El precepto contempla únicamente la posibilidad de solicitar la intervención del Gobierno de la Nación, no la de otros órganos o administraciones públicas, habilitando su intervención en supuestos en los que puede ser parte en el proceso constitucional, lo que podría comportar la vulneración de los principios de imparcialidad del juzgador e igualdad procesal, ínsitos en la definición del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional y en la caracterización como jurisdiccionales de los procedimientos de los que conoce (arts. 161 y 165 CE). Los Abogados de la Generalitat consideran que incurre en inconstitucionalidad, puesto que si se aplica en sustitución de la actividad de las Cámaras legislativas o de los juzgados y tribunales viola los principios de autonomía parlamentaria (art. 72 CE) e independencia judicial (art. 117.1 CE), ya que el Gobierno estaría ejerciendo potestades conferidas constitucionalmente a otros órganos y poderes del Estado por una vía no prevista en la Constitución; y si se aplica en sustitución de las Comunidades Autónomas resulta contrario a la autonomía reconocida en el art. 137 CE y al sistema constitucional de distribución de competencias, dado que se estaría posibilitando una intervención del Estado sobre las Comunidades Autónomas.

El Abogado del Estado también se opone a la estimación de este motivo de inconstitucionalidad. Advierte que las medidas de ejecución de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son comunes a todos los procedimientos, por lo que el Tribunal para su concreta aplicación deberá tener en cuenta la naturaleza y los efectos de cada proceso constitucional, así como el sujeto obligado al cumplimiento. En su opinión, aunque el recurrente no desarrolla argumentación alguna en relación con la denunciada infracción de los principios de imparcialidad del juzgador e igualdad procesal, la posición del Gobierno en los procesos constitucionales no es equiparable a la de las restantes partes, como lo evidencia su condición de órgano constitucional y su posición prevalente en orden a la salvaguarda del sistema constitucional (arts. 116, 153 y 155 CE). El título legitimador de la medida no es un título competencial del Estado, sino la garantía de la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En definitiva, la medida encuentra cobertura en los arts. 161 y 165 CE y en ningún caso constituye un mecanismo de control del Gobierno sobre las Comunidades Autónomas, sino un instrumento de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional que el legislador ha puesto a su disposición.

12. El art. 92.4 c) LOTC recoge la ejecución sustitutoria como medida a la que el Tribunal puede recurrir para instar el cumplimiento de las resoluciones recaídas en los

procesos constitucionales. En caso de optar por este instrumento de ejecución, el precepto contempla la posibilidad de que el Tribunal pueda requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por aquél, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones.

a) Hemos de rechazar, en primer lugar, una de las posibles interpretaciones que del precepto apuntan los Abogados de la Generalitat, conforme a la cual esta medida podría permitir la atribución íntegra al Gobierno de la potestad de ejecución sustitutoria.

En efecto, como resulta del tenor del precepto, y así lo hemos declarado en la STC 185/2016, "es el Tribunal quien, entre el elenco de medidas puestas a su disposición por el legislador para hacer frente a los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones, puede decidirse, tras el trámite de audiencia del art. 92.4 LOTC, por la ejecución sustitutoria de la resolución de la que se trate y, de optar por esta medida, puede requerir la colaboración del Gobierno de la Nación, colaboración que ha de desarrollarse en los términos fijados por el propio Tribunal. Por lo tanto, no es el Gobierno quien discrecionalmente decide intervenir en la ejecución sustitutoria, ni quien decide qué medidas concretas implica la ejecución" [FJ 17 b)]. Es decir, el Gobierno actuará si es requerido por este Tribunal y en la forma y con el alcance que éste determine para garantizar la efectividad de sus resoluciones, de modo que el control de la ejecución corresponde al Tribunal Constitucional, del que el Gobierno es, en este caso, mero colaborador.

Señalamos también en la citada Sentencia, que "[e]l título legitimador de esta medida de ejecución no es … un supuesto título competencial del Estado, sino, como el resto de las medidas previstas en el art. 92.4 LOTC, la garantía de la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Así pues, —concluíamos en este punto— ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse al legislador orgánico por haber recogido explícitamente en la LOTC la ejecución sustitutoria como medio de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que responde a un fin constitucionalmente legítimo y que sólo puede adoptarse ex art. 92.4 LOTC una vez constatada la voluntad deliberada y persistente de incumplir la resolución por quien está obligado a su cumplimiento" (ibídem).

b) Es cierto que el art. 92.4 c) LOTC únicamente prevé de manera expresa la posibilidad de requerir la colaboración del Gobierno de la Nación, circunstancia a la que el recurrente anuda la infracción de los principios de imparcialidad judicial e igual procesal.

Sin embargo, el precepto no impide que el Tribunal pueda requerir la colaboración de otros órganos o administraciones públicas en los supuestos en que opte por la ejecución sustitutoria como medida de ejecución ante incumplimientos de resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción. Y esta posible ampliación del ámbito de los órganos cuya colaboración puede requerir el Tribunal encuentra cobertura en el art. 92.2 LOTC, que le faculta con carácter general para "recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente". Una interpretación sistemática de los dos apartados ahora concernidos del art. 92 LOTC permite sostener que la expresa mención al Gobierno de la Nación en el art. 92.4 c) LOTC no resulta necesariamente excluyente de la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pueda requerir, si lo considera preciso, la colaboración de otros poderes o administraciones públicas en los supuestos de ejecución sustitutoria de sus resoluciones.

Ello así, habría de descartarse la denunciada lesión de los principios de imparcialidad judicial e igualdad procesal. En todo caso, no se puede llegar a atisbar, sin que al respecto se ofrezca argumentación alguna en la demanda, cómo el posible requerimiento de la colaboración del Gobierno en los supuestos de ejecución sustitutoria de las resoluciones del Tribunal puede quebrar su imparcialidad, es decir, contravenir la garantía de que las decisiones jurisdiccionales sean conformes al ordenamiento jurídico y sean adoptadas por un tercero ajeno tanto a los intereses en litigio como a sus titulares. Asimismo, tampoco se puede llegar a vislumbrar, huérfano también de argumentación en este punto el recurso, la vulneración del principio de igualdad procesal de las partes, pues aquel requerimiento, en caso de producirse, no tiene por qué determinar per se una ruptura del equilibrio de sus respectivas posiciones en el procedimiento en la defensa de sus derechos e intereses, de acuerdo con la organización que de éste haya hecho la ley, con el consiguiente trato procesal favorable a una de ellas. A mayor abundamiento, como este Tribunal tiene declarado, "los incidentes de ejecución se dirigen a la realización de lo decidido en la resolución del previo debate contradictorio que ha tenido lugar en el seno del proceso sin que puedan introducirse intereses nuevos que no han estado presentes en el debate" (ATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 7).

c) No cabe inferir del tenor del precepto impugnado que la ejecución sustitutoria implique necesariamente, como sostienen los Abogados de la Generalitat, que el Estado sustituya a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias con la consiguiente vulneración del principio de autonomía o que el Gobierno pueda llegar a ejercer potestades conferidas constitucionalmente a otros órganos o poderes, según ya hemos declarado en la STC 185/2006, [FJ 17 b)], ante una queja sustancialmente idéntica.

En efecto, para desestimar esta alegación ha de tenerse en cuenta, en primer lugar, "que se podrá recurrir a la ejecución sustitutoria cuando pueda resultar una medida de ejecución idónea y procedente para el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, lo que éste habrá de valorar en cada caso concreto atendiendo a las circunstancias concurrentes en el mismo".

En segundo lugar, que la aplicación de la medida de ejecución sustitutoria, al igual que los demás instrumentos de ejecución del art. 92.4 LOTC, "ha de cohonestarse y respetar siempre las previsiones constitucionales y nunca podrán dar lugar a una alteración de la posición institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas, conforme a la Constitución y a los Estatutos de Autonomía, y sí sólo a la circunstancial adopción de las medidas necesarias y, por tanto, proporcionadas para la ejecución del fallo". Pronunciamiento perfectamente trasladable y aplicable, por ser la misma la razón de decidir, a la alegación referida al posible ejercicio por el Gobierno de potestades conferidas constitucionalmente a otros órganos o poderes, pues, como acaba de señalarse, la ejecución sustitutoria no podrá alterar, en los términos indicados, la posición institucional de éstos.

Y, en fin, hemos de recordar que a este Tribunal no le corresponde pronunciarse en este proceso constitucional sobre hipotéticas aplicaciones del precepto legal recurrido. Será con ocasión de la adopción de la medida de ejecución sustitutoria y de la decisión de requerir la colaboración del Gobierno en un determinado proceso constitucional para la ejecución de las resoluciones recaídas en el mismo, cuando proceda examinar su viabilidad y, en su caso, la constitucionalidad de su aplicación en dicho proceso constitucional, pues es evidente que las potestades de ejecución del Tribunal Constitucional habrán de modularse, según el tipo de procedimiento, el contenido del fallo y el sujeto obligado a su cumplimiento.

13. El último motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo se dirige contra el art. 92.5 LOTC, en la redacción dada por el art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, por infringir los arts. 161 y 165 CE. Los Abogados de la Generalitat argumentan que el precepto únicamente reconoce al Gobierno la facultad de solicitar del Tribunal Constitucional la adopción de las medidas en él contempladas, quedando excluidas las Comunidades Autónomas para instarlas cuando la suspensión recaiga sobre disposiciones o actos del Estado o de otra Comunidad Autónoma, lo que atenta al principio de igualdad procesal y menoscaba también la legitimación reconocida a éstas en el art. 161.1 c) CE y su autonomía política. El precepto incrementa además la efectividad de la suspensión producida ex constitutione por la aplicación del art. 161.2 CE, atribuyendo al Tribunal potestades que este precepto no le confiere y que le habilitan para modificar los efectos suspensivos en él previstos. En fin, concluyen los Abogados de la Generalitat, el legislador ignora el mandato del art. 165 CE, al facultar al Tribunal incondicionada e ilimitadamente para acordar cualquier tipo de medida para asegurar la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados y para decidir cuándo concurren las circunstancias extraordinarias en las que pueda arrogarse esa facultad.

El Abogado del Estado interesa la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. Considera, atendiendo a su finalidad, que el precepto contempla una actuación jurisdiccional de naturaleza procesal en fase de ejecución que no cabe confundir con una hipotética prerrogativa extraordinaria o excepcional del Gobierno y que se adecua a los postulados de la Constitución, ya que, aunque éste puede solicitar la adopción de las medidas previstas en el art. 95.2 LOTC, es al Tribunal al que se le dota de facultades decisorias para garantizar la ejecución de sus propias resoluciones, pues es quien ha de apreciar la concurrencia o no de las “circunstancias de especial trascendencia constitucional”, así como decidir las concretas medidas a adoptar. De modo que el precepto no modifica la Constitución, dado que no altera el régimen jurídico del art. 161.2 CE, sino que dota de mayores garantías de ejecutividad y eficacia a las resoluciones dictadas por el Tribunal en el seno de los procesos constitucionales que acuerdan la suspensión cautelar de las disposiciones, actuaciones o actos impugnados, presupuesta la apreciación por aquél, de oficio o a instancia del Gobierno, de la concurrencia de circunstancias de especial trascendencia constitucional.

14. El art. 92.5 LOTC confiere al Tribunal la potestad de adoptar, de oficio o a instancia del Gobierno, sin oír a las partes, y cuando concurran circunstancias de especial

trascendencia constitucional, las medidas necesarias a fin de asegurar el debido cumplimiento de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados. Su inciso final prevé que en la misma resolución en la que se acuerde la adopción de estas medidas se dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal ha de dictar resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas.

a) Se trata de una previsión específica para un supuesto también singular de incumplimiento de un concreto tipo de resoluciones del Tribunal, las que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados, resultando condicionada la adopción de medidas destinadas a garantizar su ejecución a que concurran circunstancias de especial trascendencia constitucional. Como se deduce del tenor del precepto, es al Tribunal al que en exclusiva le corresponde tanto apreciar si se dan o no estas circunstancias, que el legislador ha establecido como presupuesto para la aplicación del art. 92.5 LOTC, como decidir, en su caso, las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de aquellas resoluciones. El Gobierno únicamente está habilitado para instar la actuación del Tribunal en los supuestos que estime que se estén incumpliendo resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados, debiendo exponer en su solicitud, como es obvio, las circunstancias de especial transcendencia constitucional que, a su juicio, se den y justifiquen la intervención del Tribunal, así como puede proponer también, con el mero alcance de propuesta, las medidas que considere pertinentes para asegurar el cumplimiento de aquellas resoluciones, pero en modo alguno se le confieren al Gobierno facultades decisorias. Evidentemente, como no podría ser de otro modo, es el Tribunal Constitucional, y sólo él, el que, en el ejercicio de su función jurisdiccional, ha de determinar si concurren o no circunstancias de especial trascendencia constitucional, así como, apreciadas éstas, quien ha de decidir y adoptar las medidas que estime necesarias para garantizar la ejecución de sus resoluciones de suspensión. La finalidad del art. 92.5 LOTC es claramente la de asegurar y garantizar la efectividad de las resoluciones del Tribunal a las que se refiere el precepto en supuestos de especial trascendencia constitucional.

Siendo ello así, como efectivamente es, no cabe apreciar, frente a lo que se sostiene en la demanda, una ampliación del ámbito y los efectos de las facultades suspensivas del Tribunal Constitucional, que siguen teniendo la misma extensión y alcance, pues el precepto responde simplemente a la finalidad de velar por la ejecución de las resoluciones que dicte el

Tribunal, conforme a las previsiones de la Constitución Española y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en ejercicio de aquellas facultades, sin que resulte incrementada la efectividad de sus decisiones suspensivas, cuyo debido cumplimiento, en sus propios términos, se trata precisamente de garantizar. Tampoco se vislumbra un fortalecimiento de la prerrogativa conferida al Gobierno por el art. 161.2 CE, que continua teniendo idéntico carácter y alcance, de modo que los efectos de su invocación son los determinados ex constitutione, esto es, la suspensión cautelar desde el inicio del proceso de las disposiciones o resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas impugnadas, que el Tribunal debe ratificar o levantar en un plazo no superior a cinco meses. En definitiva, lo que el legislador ha pretendido con el art. 92.5 LOTC es, como señala el Abogado del Estado, poner a disposición del Tribunal, en los términos y condiciones que precisa, un instrumento que dota de mayores garantías de cumplimiento, efectividad y ejecutividad a las resoluciones dictadas en el seno de los procesos constitucionales que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados, sin que se le atribuyan nuevas potestades que conlleven la modificación o alteración de los efectos suspensivos previstos en la Constitución.

La medida contemplada en el art. 92.5 LOTC encuentra cobertura, por lo tanto, al igual que el resto de las medidas impugnadas en este proceso, en el art. 165 CE y su finalidad no es otra, también, que la de garantizar el debido y efectivo cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, al que están obligados todos los ciudadanos y poderes públicos [STC 185/2016, FJ 17 a), y ATC 170/2016, FJ 6], estando concernidas en este caso las que acuerdan la suspensión de las disposiciones, actos y actuaciones impugnados, dictadas por el Tribunal Constitucional en el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales (AATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 3, y 177/2012, de 2 de octubre, FJ 2).

b) El legislador ha optado por conferir un margen de apreciación al Tribunal tanto en la consideración de las “circunstancias de especial trascendencia constitucional”, que constituye el presupuesto de aplicación del precepto, como en la determinación de las “medidas necesarias” para asegurar el debido cumplimiento de las resoluciones de suspensión a las que se refiere el art. 92.5 LOTC.

Además de que la Constitución no veda el uso de conceptos jurídicos indeterminados (SSTC 227/1994, de 18 de julio, FJ 5, y 92/2000, de 2 de octubre), en este caso el carácter general de la regulación en materia de ejecución de las resoluciones del Tribunal, que tiene

por objeto todos los procesos constitucionales, la pluralidad de supuestos de hechos imaginables y las distintas y cambiantes situaciones que puedan darse justifican razonablemente, entre otros motivos, que el legislador haya optado por conferir al Tribunal el margen de apreciación que resulta del precepto en orden a la concurrencia o no de "circunstancias de especial trascendencia constitucional" y a la adopción, según cuales sean éstas, de las "medidas necesarias" para garantizar la efectividad de sus resoluciones. Constitucionalmente no resulta inadmisible que en este supuesto el legislador, en vez de operar desde la generalidad que la ley entraña, haya confiado al Tribunal la determinación caso por caso de si se dan o no aquellas circunstancias, así como la decisión también casuística de las "medidas necesarias" que proceda adoptar.

No obstante, ha de señalarse que no hay aquí un margen de apreciación que pueda ser confundido con una arbitrariedad constitucionalmente proscrita. Así, aun a título meramente indicativo, en el preámbulo de la ley se refieren los "supuestos de incumplimiento notorio" como subsumibles en la noción de "circunstancias de especial trascendencia constitucional". También el Tribunal en recientes resoluciones ha calificado como "cuestiones de gran relieve constitucional", por ejemplo, la declaración de soberanía y del derecho de decidir del pueblo de una Comunidad Autónoma (ATC 156/2013, de 11 de julio, FJ 2), o la defensa de la integridad de la Constitución o, en fin, la iniciación de un proceso de reforma constitucional (AATC 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 4, y 186/2015, de 3 de noviembre, FJ 3). De otra parte, dada la finalidad del art. 92.5 LOTC, la locución "medidas necesarias" no puede entenderse sino en el sentido de que las medidas que se adopten han de ser aquellas que puedan resultar idóneas para garantizar la efectividad y ejecución de las resoluciones de suspensión. Y, en fin, el Ministerio Fiscal y las partes del proceso pueden en el trámite de audiencia previsto alegar lo que estimen oportuno sobre si en el caso concreto concurren o no "circunstancias de especial trascendencia constitucional", inicialmente apreciadas inaudita parte por el Tribunal, así como sobre el carácter necesario o no de las medidas adoptadas, pudiendo aquél mantener, modificar o revocar su decisión.

En definitiva, desde una perspectiva constitucional no puede formularse ningún reproche al margen de apreciación que el legislador ha conferido al Tribunal Constitucional en el precepto impugnado, en los términos en que lo ha hecho.

c) Por último, la facultad reconocida al Gobierno de instar del Tribunal, con el alcance que antes ha quedado definido, la adopción de las medidas necesarias para garantizar la ejecución de las resoluciones en las que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnados encuentra cobertura, y resulta justificada, por la prerrogativa que al Gobierno, y sólo a este órgano, le confiere el art. 161.2 CE de instar con la iniciación del proceso constitucional la suspensión automática de las disposiciones o resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, previsión desarrollada en la relación con distintos procesos constitucionales por los arts. 30, 62, 64.2 y 77 LOTC.

En todo caso, no se puede atisbar en aquella facultad una quiebra del principio de igualdad procesal de las partes, que el recurrente afirma, pero no argumenta, pues no tiene que suponer per se una ruptura del equilibrio de sus respectivas posiciones de acuerdo con la regulación del proceso constitucional del que se trate, estando prevista la intervención de las Comunidades Autónomas en su condición de parte en el incidente de ejecución.

En fin, las Comunidades Autónomas en modo alguno ven menoscabada por el precepto recurrido, como se afirma en la demanda, la legitimación que les reconoce el art. 161.1 c) CE para promover conflictos de competencia.

Por consiguiente, con base en las razones expuestas, ha de desestimarse también este último motivo de inconstitucionalidad.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.

Votos

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7466-2015.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo Voto particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia por lo que respecta al art. 92.4 b) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015.

La desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad se fundamenta básicamente en los argumentos expuestos en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 229-2016 interpuesto por el Gobierno Vasco frente a la misma Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. En el Voto particular que formulé a dicha Sentencia expuse con detalle las razones por las que considero desacertada la forma en que se abordó la impugnación así como la doctrina que se elaboró y se aplicó en dicha resolución. Por ello, me remito ahora a dicho Voto y a las razones allí expuestas por las que considero que debió haberse estimado el presente recurso en lo que respecta al art. 92.4 b) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7466-2015.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo Voto particular tanto a la fundamentación como al fallo de esta Sentencia.

Como expuse en el Voto particular formulado a la STC 185/2016, de 3 de noviembre, al que me remito para evitar reiteraciones innecesarias, considero que debería haberse estimado este recurso de inconstitucionalidad en lo relativo a las letras a) y b) del art. 92.4 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 7466-2015.

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros del Tribunal en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con parte de su fundamentación jurídica y su fallo. Considero que debería haber sido estimatorio en relación con la impugnación del artículo 92.4 b) y c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en que se faculta al Tribunal Constitucional para suspender de funciones de las autoridades o empleados públicos y requerir la colaboración del Gobierno de la Nación para la ejecución sustitutoria de sus resoluciones, respectivamente. Por el contrario, no encuentro objeción con la desestimación del recurso en relación con la impugnación de los arts. 92.4 a) y 92.5 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en que se faculta al Tribunal Constitucional para la imposición de multas coercitivas y la adopción de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados, respectivamente.

Planteamiento.

1. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia fundamenta la constitucionalidad de las letras b) y c) del art. 92.4 LOTC en la jurisprudencia sentada en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, en que se resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 229-2016 planteado por el Gobierno del País Vasco contra esta misma normativa.

Las razones de mi discrepancia con esta doctrina fueron expuestas en el Voto particular que formulé contra dicha Sentencia. En ese Voto particular, tras mostrar mi

desacuerdo con la posición adoptada por la posición mayoritaria sobre (I) los límites a la configuración del legislador orgánico en la regulación del Tribunal Constitucional y el correlativo alcance e intensidad del control de constitucionalidad que debe desarrollarse en los casos en que la norma impugnada sea la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y (II) la decisión de posponer el análisis del presente recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, al interpuesto posteriormente por el Gobierno del País Vasco, y no contextualizar la normativa impugnada; me manifesté en defensa de la inconstitucionalidad (III) de la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos prevista en el art. 92.4 b) LOTC, habida cuenta de su carácter materialmente sancionador, y (IV) de la regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el art. 92.4 c) LOTC, por alterar el modelo constitucional de control del art. 155 CE.

Voy a insistir en dichas ideas en este voto particular. Ahora bien, me parece preciso incidir, en primer lugar, en la circunstancia de que la opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia haya sido receptiva a determinadas objeciones expuestas en los Votos particulares formulados a la STC 185/2016, ya que (I) no ha insistido en reiterar la doctrina de la STC 49/2008, de 9 de abril, sobre el debilitamiento del control de constitucionalidad que debe ejercitarse cuando la norma impugnada es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y (II) ha considerado procedente dar una explicación a la posposición del análisis del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya frente al interpuesto por el Gobierno del País Vasco. Posteriormente, reproduciré los apartados III y IV del Voto particular formulado a la citada STC 185/2016 para reiterar las razones de mi discrepancia respecto de la decisión de no declarar la inconstitucionalidad de las letras b) y c) del art. 92.4 LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en que se faculta al Tribunal Constitucional para suspender de funciones de las autoridades o empleados públicos y requerir la colaboración del Gobierno de la Nación para la ejecución sustitutoria de sus resoluciones, respectivamente.

I. ¿Estamos ante el comienzo de la desuetudo [desuso] de la doctrina establecida en la STC 49/2008, FJ 4, sobre el debilitamiento del control de constitucionalidad que debe ejercitarse sobre la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional?

2. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la STC 185/2016 incluyó como último párrafo del apartado c) de su fundamento jurídico 3, citando la STC 49/2008, lo siguiente: “en cuanto al posible resultado de este control de constitucionalidad, hemos tenido ocasión de poner de manifiesto que en la medida que la vinculación de este Tribunal a su Ley Orgánica se proyecta sobre la propia legitimidad de este órgano, ‘el control de la Ley Orgánica del Tribunal debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto constitucional’. Llevar a cabo ‘un control más intenso —hemos de reiterar ahora— no sólo supondría debilitar la presunción de constitucionalidad de cualquier norma aprobada por el legislador democrático, sino que situaría al Tribunal en una posición que no se corresponde con el papel que cumple la reserva contenida en el art. 165 CE para que sea el legislador quien, a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desarrolle directamente y con vocación de complitud el título IX CE, el desarrollo legal al que este Tribunal está íntegramente vinculado’ (FJ 4)”.

Los Votos particulares formulados por la Vicepresidenta de este Tribunal, doña Adela Asua Batarrita, por el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré y por mí a la STC 185/2016 coincidían en criticar a la opinión mayoritaria en la que se sustentaba dicha Sentencia de tomar como doble premisa básica del control constitucional que debe llevarse a cabo cuando lo impugnado es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional las ideas expuestas en la STC 49/2008, de 9 de abril, de que (i) el legislador orgánico goza de una libertad de configuración cuyos límites materiales y formales son los establecidos en las reservas y contenido de título IX de la Constitución y en la interpretación sistemática de todo el texto constitucional; y (ii) el control que procede llevar a cabo debe limitarse a los casos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la regulación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional enjuiciada y el texto constitucional para evitar situar al Tribunal en una posición que no se corresponde con el papel que cumple la reserva contenida en el art. 165 CE de que sea el legislador quien, a través de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desarrolle directamente y con vocación de completitud el título IX CE.

Como expuse entonces en mi Voto particular, considero que esta doctrina de la STC 49/2008 debía haber sido bien expresamente reconsiderada por el Pleno de este Tribunal, bien, como ha sucedido en otras ocasiones no infrecuentes con resoluciones de este Tribunal, dejada en el olvido jurisprudencial por desuetudo [desuso], evocando el concepto propuesto por A. Bickel. Sucintamente, defendí en ese Voto particular que no existe ningún argumento

razonable para considerar que el legislador orgánico, cuando establece la regulación del Tribunal Constitucional, disponga de una mayor libertad de configuración que cuando establece cualquier otro desarrollo normativo, ya que esa posición implicaría una correlativa habilitación al legislador orgánico para debilitar su sometimiento a la Constitución en la regulación legal del Tribunal Constitucional, que ni se desprende de la reserva de ley que contiene el art. 165 CE ni es compatible con la configuración constitucional del Tribunal Constitucional. Al contrario, señalé que la invocada libertad de configuración del Poder Legislativo debe ser objeto de un singular escrutinio por parte del Tribunal Constitucional en los casos en que la regulación recae sobre cuestiones o aspectos que inciden en materias sobre las que ya existe una previa configuración por parte del Poder Constituyente, como ocurre, paradigmáticamente, con los órganos constitucionales, ya que, como fue expuesto en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4, "al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél".

3. Quiero mostrar mi satisfacción por el hecho de que la opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia haya sido receptiva a estas objeciones entonces formuladas. Al menos, quiero interpretar en este sentido el hecho de que la opinión mayoritaria en la que se sustenta la presente sentencia, a pesar de haber reproducido casi en su integridad el fundamento jurídico 3 de la STC 185/2016, finalmente, haya omitido la perturbadora cita del fundamento jurídico 4 de la STC 49/2008 en lo que se refiere al debilitamiento del control de constitucionalidad que debe ejercitarse cuando la norma impugnada es la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En su sustitución ha incluido una cita de la STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 3 B), reiterando el amplio margen con el que cuenta el legislador para el desarrollo normativo dentro del marco constitucional.

Me congratula la idea de que con esta "retractación" —o, al menos, la cesación en la reiteración de una doctrina constitucional que considero tan disruptiva— pueda estarse dando comienzo a la desuetudo que defendí como una necesidad en mi Voto particular a la STC 186/2016. En cualquier caso, lo que sí hace es afianzar mi decisión de hacer siempre expresas por medio de Votos particulares mis discrepancias con las posiciones mayoritarias en que se sustentan las resoluciones de este Tribunal, en ejercicio de la potestad que me brinda el art. 90.2 LOTC, como una forma de propiciar elementos de reflexión (en cuanto van dirigidos no

solo al “auditorio universal” al que se refiere Perelman, sino también a los colegas del Tribunal, presentes o por venir) e incluso, en su caso, cambios jurisprudenciales futuros.

II. Sobre la decisión de posponer el análisis del presente recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, al interpuesto posteriormente por el Gobierno del País Vasco, y no contextualizar la normativa impugnada.

4. La Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad. El primero, tramitado con el núm. 7466-2015, que se resuelve en la presente resolución, fue planteado por la Generalitat de Catalunya y registrado en este Tribunal el 30 de diciembre de 2015. El segundo, tramitado con el núm. 299-2016, que fue resuelto en la citada STC 185/2016, fue el planteado por el Gobierno del País Vasco y registrado en este Tribunal el 15 de enero de 2016. Como expuse en el Voto particular formulado en la STC 185/2016, con carácter general, y sin perjuicio de un prudente margen de discrecionalidad en la ordenación del estudio de los recursos, parece razonable que, ante la diversidad de recursos de inconstitucionalidad planteados contra una misma norma, o bien se ordenen de manera temporal o, al menos, se haga un estudio acumulado o, en último término, simultáneo. Ese no ha sido el caso de la Ley Orgánica 15/2015, en que se ha decidido abordar en primer lugar el análisis del último de los recursos planteados —el del Gobierno del País Vasco—, en detrimento del primero —el de la Generalitat de Catalunya—.

Me reitero en lo ya afirmado en mi Voto particular a la STC 185/2016, respecto de que no solo por razones de prioridad temporal, sino, especialmente, por estar muy singularmente concernida, el análisis debía de haber comenzado por el presente recurso planteado por la Generalitat de Catalunya. En todo caso, no puedo dejar de destacar el hecho de que la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia haya considerado procedente incluir en la presente resolución una explicación, a modo de justificación, de esa singular ordenación. La resolución de la que ahora discrepo hace expreso en su fundamento jurídico 2 que las similitudes entre ambos recursos “…ya fueron constatadas en su momento en el trámite de admisión por este Tribunal, que, a propuesta de los Magistrados designados ponentes por turno de reparto en uno y otro recurso, consideró oportuno, como criterio de ordenación de las deliberaciones, que la resolución del recurso el Gobierno Vasco, pese a haber sido interpuesto

en fecha posterior, precediera a la del promovido por el Gobierno de la Generalitat, ya que en aquél se denunciaba como primer y determinante motivo de inconstitucionalidad, con base en una consideración conjunta de los preceptos impugnados, una desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente, en tanto que el recurso del Gobierno de Cataluña no se articula en torno a tan genérico planteamiento, centrándose, por el contrario, en una más concreta impugnación de cada uno de los preceptos recurridos".

Es de agradecer que, en aras de la necesaria transparencia en el ejercicio de una labor de tanta relevancia como la que desarrolla el Tribunal Constitucional, se hagan expresas las razones por las que se adoptan determinadas decisiones que, aunque justificadas, pueden no responder a criterios objetivos, alejando cualquier sospecha de arbitrariedad o instrumentalización externa en el ejercicio de las competencias que a cada cual competen. Con independencia del valor justificativo que reconozco a esta explicación, en el presente caso, sin embargo, las razones expuestas para dar prioridad al recurso interpuesto por el Gobierno del País Vasco frente al de la Generalitat de Catalunya no me parece que resulten especialmente convincentes. En primer lugar, el recurso interpuesto por la Generalitat de Catalunya no sólo era previo temporalmente sino que, además, era más amplio que el formulado por el Gobierno del País Vasco, ya que, al margen de las cuestiones procedimentales que eran comunes en ambos recursos, en el recurso del Gobierno del País Vasco se impugnaban los arts. 92.4 b) y c) y 95.2 LOTC y en el de la Generalitat de Catalunya, además, el art. 92.4 a) LOTC. En segundo lugar, el argumento referido a que el recurso del Gobierno del País Vasco planteaba, con fundamento en una consideración conjunta de los preceptos impugnados, una desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente frente al formulado por la Generalitat de Catalunya, que estaría centrado en una más concreta impugnación de cada uno de los preceptos recurridos, tampoco resulta muy persuasivo. Es más, la actitud elusiva con que la opinión mayoritaria en que se sustentó la STC 185/2016 abordó el análisis del recurso interpuesto por el Gobierno Vasco provocó, como fue oportunamente criticado en los diversos votos particulares formulados a dicha sentencia, que esa pretendida mayor amplitud de perspectiva no se correspondiera con un análisis más amplio que el realizado en la sentencia de la que ahora discrepo.

Al margen de lo anterior, con una perspectiva ex post facto, se pone de manifiesto que esa supuesta conveniencia metodológica en anticipar el análisis del recurso del Gobierno del

País Vasco no parece contar con un sustento sólido. Frente a ello, por el contrario, se mantiene la objeción, recogida en mi voto particular a la STC 185/2016, de que esta decisión de posposición podía provocar, como ahora se comprueba que así ha sucedido, soslayar en el análisis de la impugnación de esta normativa la valiosa información que podía y debía aportar la contextualización de la norma cuya constitucionalidad se estudiaba en este recurso y que está indisolublemente unida con acontecimientos desarrollados en Catalunya.

A esos efectos, creo necesario reproducir los apartados 9 a 11 del Voto particular que formulé a la STC 185/2016, en que se afirmaba lo siguiente:

"9. El preámbulo de la Ley Orgánica 15/2015, en un intento de exposición aséptica de la justificación de la aprobación de esta normativa, se limita a mencionar que '[s]i bien la actual regulación del Tribunal Constitucional contiene los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones, la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real'. No es difícil adivinar, sin embargo, que esas nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional están en directa relación con diversas decisiones adoptadas por la Generalitat y, especialmente, por el Parlament de Catalunya.

Tampoco la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia ha hecho expresa la conexión de la norma impugnada con la situación en Catalunya. La necesidad, tan reiterada por esa misma opinión mayoritaria, de proyectar un análisis abstracto sobre las cuestiones planteadas en el recurso no son un obstáculo para que este Tribunal Constitucional hubiera reconocido a efectos de su contextualización la génesis y, en conexión con ella, la finalidad perseguida por la norma. Las interpretaciones subjetiva y teleológica son criterios de singular importancia en el examen de la norma. En este caso, como se pondrá de manifiesto más adelante, sin tener en cuenta ambos criterios se soslaya una información muy relevante para dilucidar, por ejemplo, el carácter materialmente sancionador de la nueva medida de suspensión contenida en el art. 92.4 c) LOTC; o la profunda alteración que en el sistema de contrapesos diseñados por la Constitución supone la nueva regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el art. 92.4 c) LOTC.

10. La labor de un Tribunal Constitucional no puede hacerse eludiendo el contexto socio-político en que se desarrolla la legislación cuya constitucionalidad tiene la obligación de enjuiciar cuando es requerido para ello. No hay duda de que la vocación de la legislación es la abstracción de sus postulados y su proyección y pervivencia en el tiempo. Un flaco favor se hace a la alta función encomendada a la jurisdicción constitucional si en su ejecución, por un prurito en exceso formalista, se ignora la propia vitalidad del ordenamiento y su permeabilidad a los problemas y debates sociales y de todo tipo que se producen en torno a su desarrollo. Ocultar el contexto justificativo de una concreta normativa en nada ayuda a resolver sobre su eventual constitucionalidad. Partir de que la norma, una vez que entra en vigor, queda limpia de cualquier pecado original que pueda estar en su génesis es ignorar que aquel defecto frecuentemente queda grabado en su propia esencia y la acompaña como una sombra o como una luz durante su vigencia. Esa es la razón por la que en diversos supuestos —solo citaré a modo de ejemplo el control que se desarrolla sobre la concurrencia del llamado presupuesto habilitante de los decretos-leyes— la jurisprudencia constitucional acude a los trabajos parlamentarios en busca de información y argumentos para sustentar su posición.

En ese caso es de lamentar que no se haya hecho así por parte de la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia. Pero esto no es un obstáculo para que en el marco de este voto particular se incida en este contexto por la relevancia que, como ya he dicho, va a tener en el concreto análisis de determinadas medidas de ejecución impugnadas.

11. La Ley Orgánica 5/2015 tiene su origen en una proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso durante la X Legislatura. La lectura de la defensa que de esta proposición de ley hizo el representante de ese grupo parlamentario en su toma de consideración ante el Congreso de los Diputados y todo el debate que posteriormente se desarrolló en aquella sesión (‘Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente’ núm. 306, de 16 de septiembre de 2015, págs. 102 a 134) pone de manifiesto que la génesis de esta reforma legislativa está en indubitada conexión con lo que ha venido a denominarse el ‘procés constituent a Catalunya’ y que su finalidad exclusiva es dotar al Tribunal Constitucional de los instrumentos necesarios para hacer frente a lo que se considera el desafío que supone el incumplimiento de sus resoluciones por parte de esta Comunidad Autónoma.

La intervención del representante del grupo parlamentario promotor de esta iniciativa legislativa no deja lugar a dudas. Menciona que `es la realidad la que nos ha demostrado que el grado de incumplimiento y de desacato a sus resoluciones [del Tribunal Constitucional] ha ido paulatinamente en aumento y, por qué no decirlo, esta situación ha ocurrido casi simultáneamente al desarrollo del movimiento independentista creado en Cataluña, cuyo objetivo único es el de destruir España". Junto a ello, afirma que los casos de incumplimiento son numerosos y evidentes, poniendo de manifiesto `[e]n primer lugar, la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, paradigmático en relación con la utilización predominante del catalán y la exclusión del castellano como lengua vehicular también en el territorio de la enseñanza, lo que ha provocado que muchos padres hayan renunciado a su derecho a que se escolarice a sus hijos en castellano por la presión que cada día ejerce el nacionalismo excluyente y virulento del que hemos tenido conocimiento hoy mismo en algunos periódicos que sonrojan de vergüenza. Y otros casos son la Ley catalana de veguerías, la suspensión de la convocatoria de referéndum por parte de la Generalitat el 9 de septiembre de 2014 o la impugnación del Comisionado para la Transición Nacional. Del mismo modo, el 11 de junio pasado el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad del denominado proceso de participación ciudadana y esta misma semana el Tribunal Constitucional ha ordenado la suspensión de la prevista dotación de medios que la Generalitat había acordado para la Agencia Tributaria catalana … En todos estos casos la Generalitat de Catalunya ha puesto y está poniendo de manifiesto una única actitud: el incumplimiento como respuesta, el desacato como conducta y la deslealtad institucional como bandera. Y todo ello para avalar una pretendida afirmación nacional basada en el victimismo inmoral del falso agravio´. Ningún otro incumplimiento, estatal o de cualquier otra Comunidad Autónoma es enunciado como justificativo de la necesidad de esta reforma.

Insisto en que un contexto tan marcadamente significado y vinculado con Catalunya como el que demuestra la norma impugnada hubiera merecido, y no solo por su prioridad temporal, bien no posponer el análisis del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre; bien, en su defecto, no eludir la debida contextualización de la normativa impugnada."

III. Sobre el carácter materialmente sancionador de la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos en el art. 92.4.b) LOTC.

5. En el Voto particular que formulé a la STC 185/2016 expuse ampliamente las razones por las que consideraba que la potestad otorgada a este Tribunal Constitucional para suspender de funciones a las autoridades o empleados públicos en el art. 92.4 b) LOTC debía haber sido declarado inconstitucional en atención a su carácter materialmente sancionador. Las razones entonces expuestas son de mimética aplicación a este recurso por lo que procedo a reproducir los apartados 12 a 15 del citado Voto particular en que se afirmaba lo siguiente:

"12. El Gobierno del País Vasco ha controvertido en su recurso el carácter materialmente sancionador de la medida de suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos introducida en el art. 92.4 b) LOTC por la norma impugnada. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia ha rechazado este planteamiento incidiendo en que esta medida tiene como exclusiva finalidad remover el obstáculo que la manifiesta voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público supone para la efectividad de dicha resolución y está limitada, por ello, al tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.

El Voto particular formulado por la Vicepresidenta de este Tribunal ha desarrollado una completa argumentación sobre este particular en que, exponiendo tanto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre las llamadas reglas Engel, como los criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional sobre esta materia, se fundamenta con singular solidez el carácter materialmente sancionador de esta concreta medida. Me remito a esa exposición, que hago mía. No obstante, creo preciso incidir en algunos argumentos adicionales.

13. El art. 92.4 b) LOTC establece que el Tribunal Constitucional, una vez advertido el incumplimiento total o parcial de su resolución podrá adoptar, entre otras, la decisión de 'acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal'. En defecto de un desarrollo legislativo más específico en cuanto a los concretos presupuestos habilitantes y precisos límites subjetivos, objetivos y temporales en que podría adaptarse la medida de suspensión considero que no pueden enervarse los riesgos ciertos de considerar que materialmente se está ante una medida de naturaleza sancionadora y que, como tal, podría ser utilizada por este Tribunal

Constitucional en caso de incumplimiento de sus resoluciones por parte de una autoridad o empleado público.

Una primera idea en la que sustento esta opinión es la propia génesis de la norma. Los debates parlamentarios no despejan las dudas sobre la intención de dotar de una naturaleza materialmente sancionadora a estas medidas, sino que lo reafirman. De nuevo transcribo una parte de la intervención del portavoz del grupo parlamentario proponente de la iniciativa que, sin modificación alguna, ha dado lugar a la normativa ahora analizada para sustentar esta afirmación: '[d]e este modo, cuando el Tribunal Constitucional, señorías, solicita en un fallo una acción positiva por parte de un poder público y este responde con una consciente inactividad, se produce el incumplimiento y el desacato por su explícita negativa a dar cumplimiento a lo dispuesto, ya sea a través de la omisión dolosa de lo exigido o simplemente rehusando proceder a la derogación de la ley o actos autonómicos reprobados por el Tribunal Constitucional'. Expresiones como desacato u omisión dolosa son evocadoras de conductas antijurídicas e inciden directamente en la idea de lo penalmente ilícito. Si este es el marco en que los autores de la iniciativa parlamentaria han propuesto esta nueva normativa, creo que están justificadas todas las cautelas respecto de la finalidad sancionatoria que en su génesis aparentan tener estas medidas.

También es de destacar que si la pretensión era hacer una traslación a la función jurisdiccional de este Tribunal de las medidas de ejecución previstas en la normativa procesal, a cuyos efectos se ha modificado también el art. 80 LOTC para establecer que en materia de ejecución de resoluciones se aplicará con carácter supletorio los preceptos de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, la posibilidad de la suspensión de funciones no se establece como una posible medida de ejecución en dicha normativa. Por el contrario, cuando se encuentra este tipo de medidas suspensivas en el ordenamiento jurídico se hace en el marco de regulaciones disciplinarias administrativas y, desde luego, como sanción propiamente penal ante la comisión de delitos por parte de autoridades y empleados públicos. Este es otro elemento difícil de soslayar cuando se indaga sobre el eventual carácter sancionador de la medida.

14. En segundo lugar, a pesar del esfuerzo de la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia en delimitar esta medida para minimizar los riesgos de que se identifique con una consecuencia materialmente sancionadora, no solo no se ha conseguido, sino que se

ha introducido una más que preocupante distorsión en su aplicación al intentar clarificar sus perfiles jurídicos, que pone en evidencia una funcionalidad puramente represiva.

En efecto, la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia afirma que ‘es una medida que habrá de levantarse tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público responsable del cumplimiento de la resolución’. La referencia explícita al cese de la voluntad incumplidora de la autoridad o empleado público como uno de los criterios para el levantamiento de la medida pone de manifiesto que para esta opinión mayoritaria la finalidad de esta medida de suspensión puede no ser exclusivamente la de remover un obstáculo para la ejecución de la resolución incumplida a través de la suspensión puntual de la autoridad o empleado público incumplidor mediante su sustitución por otro que posibilite la ejecución de la resolución constitucional, sino conseguir doblegar la voluntad incumplidora. Ese objetivo, nuevamente, redunda en aspectos que la alejan de una pura medida de ejecución y la acercan a medidas sancionatorias en que lo relevante no es garantizar la ejecución de la resolución incumplida, sino la de adoptar una consecuencia jurídica en represión por una conducta renuente al cumplimiento de la resolución. Además, vendría a permitir, profundizando también en su carácter represivo, que esa medida de suspensión se torne en temporalmente ilimitada al vincularse no a que se haya ejecutado definitivamente la resolución incumplida, sino a la necesidad de que la autoridad o empelado público cese en su voluntad incumplidora. En última instancia, la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia viene a posibilitar que esta medida se adopte como un mecanismo para doblegar la voluntad de la autoridad o empleado público incumplidor mediante la suspensión en sus funciones.

15. Más allá de las anteriores reflexiones, considero que una regulación legislativa más precisa en sus contornos o, al menos, una posición de este Tribunal más exigente y contundente en cuanto al establecimiento de límites claros para su aplicación podrían haber posibilitado despejar las dudas sobre su verdadera naturaleza como una medida de ejecución. Esta opción hubiera sido posible de haberse condicionado la aplicabilidad de esta medida, al menos, a las exigencias de que (i) el incumplimiento recayera en una obligación de hacer; (ii) que su exclusiva finalidad fuera la de posibilitar que un sustituto pudiera adoptar las decisiones necesarias para la ejecución de la resolución constitucional que estuviera siendo incumplida; y, en conexión con ello, (iii) que la suspensión lo fuera exclusivamente en

relación con esa concreta función para la que deba ser sustituido; y (iv) por el tiempo estrictamente preciso para que el sustituto pudiera desarrollar esa labor.

No obstante, incluso con esas limitaciones creo que esta medida difícilmente puede desprenderse de su halo sancionatorio. El recurso a la suspensión de funciones como medida de ejecución resulta desproporcionado. Aun limitando esta medida a las obligaciones de hacer, la capacidad de ejecución de este Tribunal frente a su incumplimiento podría quedar siempre garantizada con la posibilidad de dictar una resolución jurisdiccional con carácter ejecutivo como ya ocurre en la jurisdicción ordinaria en relación con el incumplimiento de alcaldes de la obligación positiva de convocar los Plenos del Ayuntamiento para debatir sobre la moción de censura planteada contra ellos. Este antecedente es demostrativo de que una medida como la controvertida es innecesaria y desproporcionada en cuanto a su mera función de medida de ejecución y que, por tanto, siempre hace emerger de manera permanente un componente sancionador subyacente del que es difícil que se desprenda."

IV. Sobre la alteración del modelo constitucional de control del art. 155 CE por la regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el art. 92.4 c) LOTC.

6. En el Voto particular que formulé a la STC 185/2016 expuse ampliamente las razones por las que consideraba que la potestad otorgada a este Tribunal Constitucional para requerir la colaboración del Gobierno de la Nación para la ejecución sustitutoria de sus resoluciones prevista en el art. 92.4 c) LOTC debía haber sido declarado inconstitucional. Las razones entonces expuestas son de mimética aplicación a este recurso por lo que procedo a reproducir los apartados 16 a 20 del citado Voto particular, en que se afirmaba lo siguiente:

"16. El Gobierno del País Vasco también ha controvertido en su recurso la regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el art. 92.4 c) CE al considerar que implica una alteración del modelo constitucional de control del cumplimiento por las Comunidades Autónomas de las obligaciones que les impone la Constitución u otras leyes previsto en el art. 155 CE. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia ha rechazado ese planteamiento incidiendo en que el título legitimador de la intervención estatal del art. 155 CE y la del mecanismo de ejecución sustitutoria prevista en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional son diferentes.

El Voto particular formulado por el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré ha desarrollado una prolija argumentación sobre esta cuestión destacando no solo el solapamiento de las medidas de ejecución sustitutorias con las medidas previstas en el art. 155 CE, sino la práctica inaplicación en que queda el art. 155 CE tras la nueva regulación del art. 92.4 c) LOTC. Me remito a esa exposición, que hago mía. No obstante, creo preciso incidir en algunos argumentos adicionales.

17. El art. 92.4 c) LOTC establece que el Tribunal Constitucional, una vez advertido el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar, entre otras, la decisión de la ejecución sustitutoria de sus resoluciones, pudiendo requerir para ello `la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones´. Por su parte, el art. 155.1 CE establece que, '[s]i una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan … el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones'.

Es difícilmente imaginable la posibilidad de articular el mecanismo del art. 155 CE sin que haya una verificación del incumplimiento de la Constitución por parte de la Comunidad Autónoma mediante resoluciones del Tribunal Constitucional que así lo pongan de manifiesto mediante la suspensión o la anulación de los actos autonómicos (entre otras razones, porque el Gobierno dispone de la facultad de provocar la suspensión automática por el Tribunal de las disposiciones autonómicas impugnadas). Partiendo de esa base, ambos preceptos diseñan modelos de intervención frente al incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de una Comunidad Autónoma divergentes. Cualquiera de ellos resulta asumible desde una perspectiva sustantiva. Pero esta no es la cuestión. Lo controvertido es si el modelo desarrollado por el legislador orgánico en el marco de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional implica una alteración tal del modelo diseñado por la Constitución que lo haga imposible de reconducir e incompatible con este. En ese caso, se pondría de manifiesto que el legislador orgánico se ha colocado en el mismo plano del Poder constituyente realizando actos propios de este al mutar la voluntad y racionalidad del Poder constituyente objetivadas en la Constitución en la regulación específica de este tipo de conflictos.

18. El modelo establecido en el art. 92.4 c) LOTC resulta incompatible con el diseñado por el Poder constituyente. La principal divergencia entre ambos, que es en la que me quiero concentrar en este voto particular, es que el modelo del art. 155 CE toma como base la idea de que el conflicto ha de ser resuelto, prima facie, por instancias políticas; y, por el contrario, el del legislador orgánico en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional está presidido por la idea de la jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del Tribunal Constitucional.

Al Poder constituyente corresponde establecer los poderes constituidos, sus funciones, las garantías para su desarrollo y también decidir sobre los mecanismos para la resolución de los eventuales conflictos que pudieran producirse entre ellos, y especialmente entre los órganos constitucionales. En el plano de la organización territorial del Estado, el Poder constituyente decidió objetivar que el eventual incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte de una Comunidad Autónoma debía resolverse, quizá en atención a la propia naturaleza esencialmente política del conflicto, a través de mecanismos políticos y no jurisdiccionales. De ese modo, el art. 155 CE da todo el protagonismo a las instituciones políticas implicadas, dejando no solo la iniciativa sino incluso la decisión última respecto de la conveniencia de adoptar alguna medida a esas instituciones políticas.

En el diseño constitucional, el Gobierno del Estado, como órgano constitucional, es quien, en primer lugar y con carácter prioritario, se instituye como garante del cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas de sus obligaciones constitucionales —incluyendo, desde luego, las que se pongan de manifiesto con ocasión del incumplimiento de resoluciones del Tribunal Constitucional, que también tiene, desde este punto de vista, el carácter de órgano constitucional—. Y en ese mismo diseño constitucional se establecen los mecanismos a través de los cuales el Gobierno del Estado debe desarrollar esa función de garante, señalando que es él a quien corresponde tomar la iniciativa escalonando su respuesta mediante un previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma incumplidora y, en caso de desatención, recabando la autorización de la mayoría absoluta del Senado, como Cámara de representación territorial del Estado, para la adopción de las medidas de ejecución sustitutivas que garanticen el cumplimiento forzoso de las obligaciones constitucionales por la Comunidad Autónoma incumplidora.

Solo en una segunda fase el Tribunal Constitucional, en su caso, podría someter a control de constitucionalidad dichas medidas a través de los procedimientos jurisdiccionales previstos en el art. 161 CE y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Esto es, en el modelo constitucional se respeta la posibilidad de que el Tribunal Constitucional mantenga la posición arbitral en los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, incluyendo los supuestos de adopción de las medidas del art. 155 CE, permitiendo su participación en un segundo plano de modo que no se comprometa su posición constitucional.

19. La configuración de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ahora impugnada altera de manera sustancial este diseño constitucional y los equilibrios procurados por el Poder constituyente entre los distintos órganos constitucionales al enfrentar este tipo de conflictos. En primer lugar, pone en un plano de prioridad al Tribunal Constitucional, que es al que correspondería decidir sobre (i) la existencia del incumplimiento; (ii) las medidas que deben adoptarse; y (iii) requerir al Gobierno y dirigir su actuación para asegurar el debido cumplimiento de sus obligaciones constitucionales por parte de la Comunidad Autónoma incumplidora. Pero, en segundo lugar, paradójicamente, coloca también al Tribunal Constitucional en un plano de subordinación al Gobierno, habida cuenta de las posibilidades de iniciativa con que este cuenta en el marco de los procedimientos constitucionales y de sus incidentes de ejecución y de que, como ya se expuso anteriormente, son medidas que se configuran como potestades del Tribunal frente a cuyo cumplimiento no puede sustraerse ni alegar razones de oportunidad —mucho menos de carácter político— para evitar su adopción.

Esta reubicación del protagonismo del Tribunal Constitucional en el procedimiento de resolución de este tipo de conflictos, además, lo inhabilita, al menos en esa concreta cuestión, para ejercer una posterior labor de control de constitucionalidad sobre la forma en que se hubieran desarrollado las medidas de ejecución sustitutorias. De ese modo se altera también la función de garante que la Constitución reserva para la jurisdicción de este Tribunal Constitucional y, en suma, desdibuja gravemente su papel como órgano constitucional de garantía.

20. Un panorama como el expuesto debería haber llevado a la conclusión de que la mutación que en el diseño originario constitucional supone la norma controvertida era determinante de su inconstitucionalidad no solo por otorgar al Tribunal Constitucional funciones que exceden de las que constitucionalmente tiene reconocidas, sino porque, además,

desapodera de ellas a otro poder constituido como es el Gobierno, que sí las tiene constitucionalmente reconocidas.

La premura con la que debe redactarse este voto me impide razonar, como hubiera sido mi deseo, que un examen de la situación en el Derecho comparado pone de relieve cómo para la ejecución de las decisiones de los tribunales constitucionales los poderes legislativos tienen especial cuidado en respetar el papel constitucional de los diversos órganos constitucionales y el equilibrio entre ellos, responsabilizando, por ejemplo, en algunos casos, al Presidente de la República de la ejecución de las sentencias de aquellos.

Pero sí me parece oportuno evocar que el origen de la jurisdicción de control de constitucionalidad de las leyes, en una sentencia valiente y legendaria, pronunciada en condiciones difíciles para la Corte, está vinculada al rechazo de la constitucionalidad de ciertas medidas de ejecución que la legislatura pretendía atribuir mediante ley a la Corte Suprema de los Estados Unidos sin estar previstas en la Constitución. Me refiero, como habrán supuesto los especialistas, a la Sentencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos Marbury v Madison (1803) 5 US (1 Cranch) 137. En esta Sentencia, si bien es conocida por haber instituido la posibilidad del control de constitucionalidad de las leyes, se declaró inconstitucional la previsión legal de una potestad de ejecución otorgada al Tribunal Supremo de Estados Unidos al margen de las competencias originarias reconocidas a dicho Tribunal por la Constitución. En la citada Sentencia Marbury v Madison la situación planteada era que el Presidente Adams, en los últimos días de su Administración, propuso el nombramiento de Marbury como Juez de Paz del Distrito de Columbia, siendo confirmado por el Senado. El nombramiento no llegó a ser notificado mediante la expedición de la necesaria credencial del Secretario de Estado. Ya bajo la presidencia de Jefferson, Marbury solicitó al nuevo Secretario de Estado Madison que entregara el nombramiento, a lo que la nueva Administración era renuente por considerarlo ilegal. Ante su negativa, Marbury recurrió al Tribunal Supremo reclamando que ordenase al Secretario de Estado Madison expedir su nombramiento mediante un mandamiento u orden de hacer (writ of mandamus). El Tribunal Supremo finalmente rechazó esta solicitud al considerar que si bien la Judiciary Act de 1789 autorizaba al Tribunal Supremo de los Estados Unidos a dirigir mandamientos, en los casos autorizados por los principios y usos del Derecho, a todos los Tribunales o autoridades, dicha ley era inconstitucional. Esa declaración de inconstitucionalidad se razonó afirmando que (i) entre las competencias originarias atribuidas por la Constitución al Tribunal Supremo solo

aparecían las referidas a embajadores, otros ministros públicos y cónsules, y a aquellos en los cuáles un Estado sea parte, teniendo para el resto de supuestos una jurisdicción de apelación; (ii) la posibilidad de emitir un mandamiento como el solicitado por Marbury era propio de una jurisdicción originaria; por lo que (iii) la competencia para dictar mandamientos frente a los funcionarios públicos que la ley jurisdiccional otorga al Tribunal Supremo, al no estar prevista en la Constitución, era inconstitucional.

En el presente caso, a mi juicio, se ha producido un efecto análogo de exceso del legislador orgánico en su capacidad de configurar legalmente las competencias del Tribunal Constitucional al otorgarle unas potestades que el Poder constituyente tenía reservadas a otro órgano constitucional como es el Gobierno."

Madrid, a quince de diciembre de dos mil dieciséis.