

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  
[BOE n.º 249, de 17-X-2015]

**UN PASO EN LA DIRECCIÓN EQUIVOCADA**

Como su propio título indica, la presente reforma de la LOTC se centra en el trámite de ejecución de las resoluciones del Alto Tribunal. En versión anterior de la LOTC a la reforma realizada por la LOTC 15/2015, el art. 87 LOTC establecía la obligatoriedad de pronunciamientos del TC y la prestación de auxilio judicial preferente y urgente; el art. 92 LOTC posibilitaba el señalamiento de quién tenía que ejecutar la sentencia y de resolver los incidentes de ejecución, así como la nulidad de las resoluciones que la contravinieran; el art. 95.4 LOTC permitía la imposición de multas coercitivas de 600 a 3000 euros a cualquier persona que incumpliera un requerimiento del TC. Sin embargo, a pesar de que la misma Exposición de Motivos reconoce que la anterior regulación del Tribunal Constitucional contenía «los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones», ante «las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad», el legislador orgánico ha estimado «desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de la efectividad sea real».

La LO 15/2015 se centra en modificar tres aspectos concretos sobre las resoluciones del TC: en primer lugar, la ejecutividad; en segundo lugar, la notificación; y en tercer y último lugar, el régimen específico de incumplimiento de las mismas.

En primer lugar, la reforma atribuye el carácter de título ejecutivo a las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional (art. 87.2 LOTC), que podrá ejecutarlas directamente o a través de cualquier poder público, obligándose a los Juzgados y Tribunales así como a administraciones y poderes públicos a prestar con carácter preferente y urgente el auxilio jurisdiccional que el Tribunal Constitucional solicite. Además, en materia de ejecución, establece la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (art. 80 LOTC). La Exposición de Motivos no da ninguna explicación sobre la elección exclusiva de esta norma como régimen supletorio en materia de ejecución frente a otras normas que también regulan la ejecución de sentencias en ámbitos con mucha presencia en la jurisdicción del Tribunal Constitucional, como la Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (véase la ineficacia de esta reforma para un problema de ejecución que ya se planteó y por el que España fue condenada por el TEDH en la interesantísima *STEDH García Mateos c. España*, de 19 de febrero de 2013) e incluso la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional puede acordar que sus resoluciones se notifiquen a cualquier autoridad o empleo público cuando lo consideren necesario (art. 87.1 LOTC). Esta notificación se enmarca dentro de la cuestión de la obligatoriedad de las resoluciones del TC. Ya se ha utilizado en la admisión a trámite del recurso del

Gobierno contra la Resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, de 9 de noviembre de 2015 «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015».

En tercer lugar, la reforma establece un régimen específico para los supuestos de incumplimiento de las resoluciones, que desarrolla en dos procedimientos, uno ordinario y otro extraordinario. En el procedimiento ordinario (art. 92.4 LOTC), de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído la resolución incumplida y tras recabar informe a quien deba cumplirlas, el Tribunal Constitucional podrá adoptar medidas consistentes en (a) la imposición de multas coercitivas para quienes incumplan las resoluciones cuya cuantía va desde 3000 a 30.000 euros (estas cuantías podrán ser revisadas por ley ordinaria en todo momento [art. 95.4 LOTC]); (b) la suspensión de las funciones de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento durante el tiempo preciso para asegurar el cumplimiento; (c) la ejecución sustitutoria de la resolución, requiriendo incluso la colaboración del Gobierno de la Nación para que adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento y todo ello sin perjuicio de cualesquiera responsabilidades penales que correspondan. Cuando concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional, como por ejemplo los supuestos de incumplimiento notorio, y se trate de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas, el Tribunal puede adoptar las medidas de ejecución necesarias inaudita parte (procedimiento extraordinario, artículo 95.2 LOTC) con independencia de la posterior audiencia de éstas y del Ministerio Fiscal tras la que se decidirá el mantenimiento, modificación o revocación de esas medidas.

A diferencia de otras reformas, como por ejemplo la operada por la LO 6/2007, de 24 de mayo sobre la modificación del trámite de admisión del recurso de amparo (entre otros muchos cambios) o la más reciente LO 12/2015, de 22 de septiembre, sobre la introducción del recurso previo de inconstitucionalidad, la presente reforma no ha sido consecuencia de un debate ni de una demanda doctrinal intensa, sino que ha sido fruto de unas circunstancias muy concretas. Es por ello que ha suscitado un gran número de críticas tanto de índole política como de índole jurídico-constitucional [aún está pendiente la resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno de Cataluña (recurso n.º 7466-2015) y el Gobierno Vasco (recurso n.º 229-2016)].

En primer lugar, no se ha tratado con la seriedad y trascendencia que requiere una reforma de este calado de un órgano constitucional clave para la salud democrática y del Estado de Derecho como es el Tribunal Constitucional. La exigencia de una ley orgánica para regular semejante órgano intenta forzar un consenso de las principales fuerzas políticas. Esta exigencia es mucho mayor al tratarse del árbitro de las disputas entre órganos constitucionales y fuerzas políticas. Es por ello que se debería haber intentado un consenso en la reforma o al menos un acercamiento de posturas, como

exige cualquier reforma de una norma del bloque de constitucionalidad. En cambio, las circunstancias que acompañaron la aprobación de esta reforma fueron totalmente opuestas: la ley fue aprobada solo con el apoyo del Grupo Parlamentario del Partido Popular (en realidad fueron 183 afirmativos, todos los diputados populares, el socialista Eduardo Madina y dos diputados del Grupo Mixto) y por un tipo de tramitación de lectura única y urgente (al hilo de esta urgencia, la ley no estableció *vacatio legis* y entró en vigor el mismo día de su publicación, el 17 de octubre de 2015, por lo que no pasó ni por ponencia ni por comisión) (art. 150 Reglamento del Congreso de los Diputados) impropia para este tipo de reformas. El Gobierno tampoco solicitó el dictamen previo del Consejo General del Poder Judicial ni del Consejo de Estado, que no son preceptivos pero sin duda son convenientes para este tipo de reformas. Ni siquiera se consultó al mismo Tribunal Constitucional según es ya una tradición para aprovechar su experiencia. Por último, las connotaciones políticas que acompañaron este proceso fueron del todo inadecuadas, como encontrarse la elaboración y aprobación de la ley en la recta final de la legislatura nacional, y groseras por su carácter marcadamente electoralista, como fue la presencia del candidato a la Generalitat de Cataluña del Partido Popular, Xavier García Albiol, cuando se hizo entrega en el Registro del Congreso de los Diputados del proyecto de ley orgánica, en plena campaña electoral en Cataluña.

En segundo lugar, las leyes han de ser elaboradas pensando en regular situaciones generales. Sin embargo, esta ley destila una clara sospecha de ser *ad casum* y *ad personam*. Ley *ad casum* porque parece estar dirigida a controlar la situación de rebeldía que muestran algunas instituciones catalanas al no respetar el marco legal vigente; ley *ad personam*, porque parece que se centra en los protagonistas coyunturales de estas desobediencias. Sin embargo, es evidente que no hay un incumplimiento generalizado de las resoluciones del TC como para titular esta ley orgánica «para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho». El problema es que, con independencia de en quién o en qué se esté pensando en esta ley en el momento de su elaboración, su aprobación introduce en el ordenamiento jurídico una regulación general que tendrá unos efectos bastante perturbadores en el equilibrio de poderes como se apuntará a continuación.

En tercer y último lugar, la presente reforma contribuye a distorsionar el papel, e incluso la naturaleza, del Tribunal Constitucional. Por un lado, no hay que olvidar que el Tribunal Constitucional no es un tribunal ordinario (regulados en la Carta Magna en Títulos diferentes, Título VI para el Poder Judicial y Título IX para el TC), sino que tiene un alma política fruto de su principal función, ser «el intérprete supremo de la Constitución». Por ello, el Tribunal Constitucional suele dirigirse con sus resoluciones a órganos políticos representativos como el Parlamento o el Gobierno. En cambio, la Jurisdicción Contencioso Administrativa da instrucciones a la Administración Pública que está sometida a leyes. De esta forma, la presente reforma *emplasta* el incidente de ejecución de sentencias de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en la Constitucional,

difuminando, confundiendo y distorsionando ambos campos tan diferentes. Por otro lado, al establecer los procedimientos descritos de suspensión o ejecución sustitutoria (art. 92.4 y 92.5 LOTC), la reforma impone al Tribunal Constitucional adoptar un papel más propio de un órgano político como el Ejecutivo o incluso el legislador en su faceta de control político, con el que el esquema de separación de poderes y equilibrio y control de fuerzas se ve desvirtuado. Claramente, el Gobierno ha querido pasar muy irresponsablemente *la patata caliente* al Tribunal Constitucional para no enfrentarse a una eventual aplicación del artículo 155 CE (tan diferente del art. 84 GG, a pesar de que fue pretendidamente una copia del mismo. Sobre esto, véase CRUZ VILLALÓN, P. «La protección extraordinaria del Estado». En A. Predieri y E. García de Enterría: *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, 713-716) por los sucesivos pulsos soberanistas de las instituciones catalanas. Sin embargo, no ha medido, o le da igual, el perjuicio que le va acarrear a un Alto Tribunal ya de por sí muy cuestionado tras la STC 31/2010 de 28 de junio, y muchos otros episodios poco edificantes, que declaraba inconstitucional parte de una reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en referéndum por el pueblo catalán.

En definitiva, algunas de las cuestiones que han motivado esta reforma tienen la suficiente importancia como para justificar una reforma de la LOTC en materia de ejecución y seguimiento de las resoluciones del TC. Pero las circunstancias políticas, las prisas y la actitud políticamente irresponsabilidad del Gobierno y del Grupo Parlamentario Popular han llevado al legislador orgánico a aprobar una ley en la que hay confusión de categorías procesales y pone en una situación inadecuada y muy complicada al TC. Todo esto contribuye a cuestionar e incluso a deslegitimar la figura de un órgano constitucional clave en momentos políticos tan complejos y convulsos que estamos atravesando.

Mario HERNÁNDEZ RAMOS  
*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional*  
*Universidad de Salamanca*  
[mariohr@usal.es](mailto:mariohr@usal.es)