

Sentencia del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre [BOE n.º 299, 12-XII-2016]

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA REFORMA DE LA LOTC

La Sentencia objeto de este comentario resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno vasco en relación con la última reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que introdujo un nuevo mecanismo para garantizar el cumplimiento de las resoluciones del propio Tribunal (arts. 92.4 b y c, y 92.5 LOTC). Como es natural, las cuestiones constitucionales y procesales que suscita esta resolución son múltiples. Sin embargo, centraré mi atención solo en algunas de ellas.

La primera cuestión de la Sentencia que debe ser señalada es de carácter procesal: puesto que la reforma de la Ley Orgánica también fue recurrida por el Gobierno catalán («destinatario inmediato» de la reforma), ¿por qué no se acumularon ambos recursos? Como es sabido, el art. 83 LOTC otorga al Tribunal un amplio margen para decidir la acumulación de «procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y de decisión». De oficio o a instancia de parte, en efecto, el Tribunal puede decidir dicha acumulación previa audiencia de las partes. Amparado por esta laxa regulación, el Tribunal ha hecho tradicionalmente un uso muy libre de su facultad de acumular procesos pendientes. Aunque legítima, en este caso cabe cuestionar que la decisión de no acumular los recursos de los Gobiernos vasco y catalán haya sido la más adecuada desde un punto de vista procesal-constitucional.

En este supuesto, en efecto, la acumulación no solo era posible por cumplirse los requisitos del art. 83 LOTC, sino que favorecía el debate constitucional en torno a las normas impugnadas, al permitir un análisis conjunto de todos los argumentos de los recurrentes. Sin embargo, la mayoría del Tribunal decidió no hacerlo sin dar ningún tipo de explicación. En el FJ 2 de la STC 215/2016, de 15 de diciembre, que dio respuesta al recurso planteado por el Gobierno catalán, sí da alguna motivación: a pesar de que el recurso del Gobierno vasco era posterior, el hecho de emplear un motivo más genérico de inconstitucionalidad como la pretendida desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional explicaría, según el Tribunal, la decisión de no acumular ambos recursos y resolver primero la impugnación del Gobierno vasco.

Semejante argumento, sin embargo, no resulta convincente: por un lado, porque en ambos recursos se aducían motivos de inconstitucionalidad concretos y genéricos; por otro lado, porque los preceptos impugnados y los preceptos constitucionales pretendidamente vulnerados eran prácticamente los mismos; y, por último, porque no se entiende por qué un motivo más genérico de impugnación deba anteponerse a un motivo más concreto. Lo más probable es que el motivo principal para no acumular

ambos recursos fuese otro: la voluntad de rebajar la tensión institucional que rodeaba este asunto, dando primero respuesta al Gobierno vasco y retrasando un poco la respuesta directa al Gobierno catalán, que en el fondo es el destinatario material de la reforma. Pero desde una perspectiva procesal-constitucional y, por lo tanto, institucional, el Tribunal debería haber actuado como era esperable: dos recursos de inconstitucionalidad planteados contra unos mismos preceptos por razones similares constituyen, como prevé el art. 83 LOTC, un claro ejemplo de objeto conexo que justifica la unidad de tramitación y de decisión. Aunque legítimo en términos legales, obrar de forma distinta impide dar una respuesta constitucional que tenga en cuenta todos los argumentos suscitados por los diversos recurrentes, y no deja de plantear alguna suspicacia.

Entrando ya en las cuestiones de fondo, la Sentencia plantea un primer problema en relación con el propio control de constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. ¿Presentan los recursos contra esta Ley alguna peculiaridad respecto a otros recursos, teniendo en cuenta que se está impugnando la propia LOTC? El Tribunal da respuesta a este interrogante reproduciendo la doctrina contenida en la STC 49/2008, de 9 de abril, que tuvo por objeto la reforma de la LOTC en relación con la designación de cuatro Magistrados por el Senado: el Tribunal Constitucional está facultado para controlar la constitucionalidad de su propia Ley, aunque debe tener en cuenta una serie de consideraciones funcionales que en el fondo atenúan la intensidad de su control.

Como en la STC 49/2008, este criterio no es compartido por todos los miembros del Tribunal. Pero resulta más sorprendente que en este caso la mayoría de Magistrados no haya desarrollado una cuestión que ya estaba apuntada en la Sentencia del 2008 y que en este caso era trascendente: los límites que para el legislador orgánico del Tribunal Constitucional se derivan no tanto de preceptos constitucionales concretos, sino de la interpretación sistemática de toda la Constitución. Esta era, en efecto, el problema constitucional más importante de la última reforma de la LOTC: ¿son compatibles las nuevas facultades que se atribuyen al Tribunal para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones con el modelo de jurisdicción constitucional que se deriva del texto constitucional? Para la mayoría de los Magistrados la respuesta es afirmativa y se basa en la existencia de un modelo constitucional abierto de jurisdicción constitucional y en la legitimidad de la finalidad de la reforma impugnada. Pero se echa en falta una argumentación más amplia y sustantiva de por qué unas medidas que llegan a incluir la suspensión de funciones de autoridades, la ejecución sustitutoria de resoluciones del Tribunal y una cláusula abierta para hacer cumplir las resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos y resoluciones son compatibles con la Constitución.

La Sentencia comentada también hubiese merecido una fundamentación más amplia en relación con los vicios de procedimiento aducidos por el Gobierno vasco en su

recurso: la utilización del procedimiento de lectura única en el Congreso para aprobar una reforma de tanto calado como la recurrida. El Tribunal rechaza este vicio procedimental a partir de su doctrina sobre la necesidad de que se altere de manera sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara para que ello tenga relevancia constitucional, así como sobre los límites para controlar decisiones de oportunidad de las Mesas parlamentarias. Desde una perspectiva más de fondo, sin embargo, hubiese sido deseable haber abordado de forma más directa la cuestión de los límites constitucionales del procedimiento de lectura única. La Sentencia señala, en este sentido, que la especial trascendencia constitucional del texto normativo impugnado no cierra las puertas a este procedimiento especial. A su vez, se apunta que no resulta arbitrario que la Mesa tenga en cuenta la estructura, el contenido y el lenguaje de la ley en cuestión para decidir tramitar una ley por el procedimiento de lectura única. Es más, el Tribunal llega a afirmar que la Ley impugnada tiene una estructura y un lenguaje comprensibles, sencillos e inteligibles desde la perspectiva de cualquier observador razonable. Más allá de lo dudoso de esta afirmación y de las interpretaciones de conformidad que se contienen en la Sentencia para avalar la constitucionalidad de algunos de los preceptos impugnados, también en este caso hubiese sido deseable que el Tribunal hubiese abordado el problema de los límites materiales del procedimiento legislativo de lectura única.

La última cuestión de la Sentencia que debe ser destacada se refiere a algunas de las tachas de inconstitucionalidad aducidas por el Gobierno vasco en relación con aspectos concretos de la reforma. En concreto, el pretendido carácter punitivo de la facultad de suspender en sus funciones a autoridades y empleados públicos o a la introducción de facultades de ejecución sustitutoria o de facultades ilimitadas en relación con la ejecución de resoluciones del Tribunal que suspenden actos, normas y resoluciones. Una vez más, se echa en falta una argumentación más prolija y convincente por parte del Tribunal a la hora de rechazar estos motivos de impugnación. Pero también cabe señalar que para llegar a esta conclusión el Tribunal realiza una interpretación de los preceptos impugnados que después no lleva al fallo (no estamos, pues, ante una sentencia formalmente interpretativa), pero que sí es importante desde una perspectiva constitucional.

Así, en el caso de la facultad de suspender en sus funciones a autoridades o empleados públicos se destaca que solo puede recaer sobre los responsables del incumplimiento de la resolución del Tribunal Constitucional objeto de conflicto (no sobre otras personas), y que dicha suspensión es temporal y solo puede prolongarse durante el tiempo necesario para asegurar la observancia de dicha resolución. En definitiva, la Sentencia contiene una serie de límites respecto al alcance y la proporcionalidad de la medida que reducen de manera considerable su aplicación práctica.

De forma similar, en el caso de los arts. 92. 4 b) y 92.5 LOTC se rechaza que se esté alterando el sistema de controles de las Comunidades Autónomas previsto en

la Constitución y que se trate de mecanismos equivalentes al previsto en el art. 155 CE. También aquí se vinculan dichas facultades al estricto cumplimiento de las resoluciones del Tribunal objeto de discusión y se derivan una serie de límites que resultan importantes para una hipotética aplicación de las mismas.

Es cierto que la Sentencia distingue en varias ocasiones entre las normas impugnadas y su posible aplicación. No solo en el momento de delimitar el objeto de la impugnación, sino también al analizar los concretos preceptos impugnados. Además, en varios momentos advierte de manera explícita que la concreta aplicación de los preceptos impugnados podrá ser controlada desde una perspectiva constitucional. Sin embargo, al margen del requerimiento contemplado en el art. 92.4 LOTC, no se vislumbra qué mecanismo podría emplearse para propiciar dicho control en la práctica.

Markus GONZÁLEZ BEILFUSS
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona
markusgonzalez@ub.edu