

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11818 *Pleno. Sentencia 185/2016, de 3 de noviembre de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 229-2016. Interpuesto por el Gobierno Vasco en relación con 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. Procedimiento legislativo y derecho de participación de los parlamentarios; modelo de justicia constitucional, principio de legalidad penal y aforamiento, control de la actividad de las Comunidades Autónomas: constitucionalidad de la regulación legal de medios de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Votos particulares.*

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

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 229-2016, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Procurador de los Tribunales don Felipe Juanas Blanco y bajo la dirección letrada de don Carlos Zabaleta Alvarez y don Zelai Nikolas Ezkurdia, Letrados de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 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 José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal

I. Antecedentes

1. Con fecha 15 de enero de 2016 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la representación procesal del Gobierno Vasco contra la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho («BOE» de 17 de octubre de 2015), así como contra el artículo único apartado tres de la misma en la redacción dada a las letras b) y c) del apartado 4 y al apartado 5 del artículo 92 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

2. Tras exponer el contenido de la Ley impugnada, el escrito rector del presente proceso adelanta la tesis principal que defiende «la modificación normativa otorga una serie de mecanismos de ejecución al alto Tribunal que alteran su configuración constitucional y lo desnaturalizan, situando a la jurisdicción constitucional por encima del resto de los órganos

constitucionales, que debe primar, más aun ante las situaciones excepcionales que prevé. Ello implica a nuestro juicio una vulneración de las previsiones constitucionales del título IX de la Constitución, en particular, de los artículos 161 y 164 en relación con el art. 117.3, todos de la CE, sobre atribución de jurisdicción al Tribunal Constitucional». Además, se sostiene la vulneración de otros preceptos constitucionales: el principio de legalidad penal (art. 25 CE), el régimen de aforamientos previsto en el bloque de constitucionalidad (art. 71 y 102 CE y 32 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco –EAPV–, en relación con el art. 24 CE), el derecho fundamental de participación política (art. 23 CE), el principio de autonomía política de las Comunidades Autónomas (arts. 2 y 143 CE), así como el art. 155 CE. En suma, se trata de «una reforma sustancial del sistema político español que consideramos inconstitucional y que afecta al equilibrio entre poderes territoriales y por lo tanto al propio consenso constitucional logrado en 1978».

El recurso se interpone contra la Ley Orgánica en su conjunto, por el procedimiento legislativo seguido para su aprobación, y contra varios de sus apartados: la nueva redacción de las letras b) y c) del apartado 4 y del apartado 5 del art. 92 LOTC. Diversas consideraciones se refieren a la innecesariedad de la reforma, reconociendo que ello no constituye parámetro de constitucionalidad. A este respecto se alude a la falta de reflexión y a la disponibilidad de remedios judiciales ante los incumplimientos de las resoluciones del Tribunal Constitucional (por este orden: arts. 164.1 CE y 38, 87, 92 y 95.4 LOTC; vía penal; y art. 155 CE).

Los motivos de inconstitucionalidad se articulan en cinco grandes grupos, que se sintetizan a continuación:

a) Procedimiento legislativo: Vulneración de los arts. 23 CE, 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 129.1 del Reglamento del Senado (RS).

Tras exponer el desarrollo del procedimiento legislativo seguido, se afirma que se ha vulnerado el Reglamento del Congreso, pues no se aprecia cumplido ninguno de los dos requisitos exigidos (art. 150.1 RCD y art. 129.1 RS y STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 10) para que pueda tramitarse el procedimiento de lectura única (que la naturaleza del texto lo aconseje o que lo permita la simplicidad de su formulación). Se considera vulnerado el primer requisito porque la reforma «incluye modificaciones con una relevancia constitucional fuera de discusión en cuanto afecta a principios y valores constitucionales de primera magnitud, a aspectos esenciales relativos a un órgano constitucional que afectan a las relaciones con el resto de los diferentes poderes públicos». Y en cuanto al segundo requisito, «nada más alejado de la “simplicidad” exigida por los artículos citados, que las modificaciones introducidas por la reforma cuya complejidad técnica exige el análisis de la propia posición institucional del Tribunal Constitucional y de la naturaleza de la jurisdicción constitucional».

Se recuerda que, según la STC 103/2008, de 11 de diciembre, el de lectura única es «un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación en el proceso de elaboración de la norma», y que, según la STC 99/1987, de 11 de junio, «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». Así pues, el procedimiento de lectura única seguido para la elaboración de la Ley Orgánica 15/2015 infringe los Reglamentos de las Cámaras, que forman parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 LOTC), condicionando gravemente la formulación de la voluntad de la Cámara y vulnerando el derecho fundamental al *ius in officium* de los diputados y, por lo tanto, del art. 23 CE.

Además, la proposición de Ley fue presentada, impulsada y aprobada con los votos de un único grupo parlamentario y con la oposición y el rechazo del resto de grupos. Dado que se elevaron protestas y denuncias de toda la oposición de las Cámaras, en el presente caso el Tribunal Constitucional estaría en situación de juzgar tales decisiones, con arreglo a su doctrina reiterada de que dicho Tribunal no debe sobreponer su juicio al de las Cámaras para depurar irregularidades de procedimientos sobre decisiones parlamentarias no enteramente regladas y que no levantaron en su momento protesta alguna en sede parlamentaria [SSTC 136/2011, FJ 10 e); 176/2011, FJ 4; 209/2012, FJ 4 c), y 120/2014, FJ 2 e)].

b) Atribución de jurisdicción al Tribunal Constitucional con vulneración de los arts. 117.3, 161 y 164 CE.

Esta impugnación se dirige contra los tres apartados antes mencionados [letras b) y c) del apartado 4 y del apartado 5 del art. 92 LOTC]. En síntesis, se sostiene que en el diseño y posición institucional del Tribunal Constitucional previsto en el título IX de la Constitución no se atisba medida alguna parecida a las que introduce la reforma, de lo que se concluye, por una parte, que el legislador orgánico se ha colocado en el plano del constituyente excediendo de la habilitación contenida en el art. 165 CE y, por otra, que la reforma supone un cambio cualitativo en la naturaleza, posición y funciones del Tribunal Constitucional, que altera gravemente el equilibrio y el juego de contrapesos con el resto de poderes del Estado.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no está exenta del control de constitucionalidad: el legislador orgánico del art. 165 CE tiene límites derivados tanto de los preceptos del título IX de la Constitución como del modelo de Tribunal que se deriva de una interpretación conjunta de la norma suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo (STC 49/2008, de 9 de abril). Las medidas de ejecución que introduce la reforma y que son objeto del presente recurso se colocan extramuros de dicha función, al punto de alterar la posición institucional del Tribunal con grave quiebra del equilibrio de poderes (horizontal y vertical) implícito en la Constitución, vulnerando en definitiva el modelo de justicia constitucional diseñado por la Constitución. El Tribunal Constitucional viene configurado por la Constitución como un órgano constitucional y a la vez como un tribunal de justicia *sui generis*, siendo precisamente la articulación o la interacción entre ambos elementos lo que le otorga su nota peculiar y distintiva dentro de la estructura institucional del Estado y lo que determina su estatus y posición dentro del orden constitucional. Como órgano constitucional es la propia Constitución la que determina su composición, su estatus y su sistema de competencias. De ella recibe directamente sus atribuciones fundamentales, su condición y posición. Con los demás órganos constitucionales configura la base del modelo de Estado y en dicha configuración cobra especial valor el conjunto de relaciones establecidas entre los mismos, de tal manera que un cambio significativo en dicho sistema de relaciones supone un cambio del sistema mismo. El Tribunal es además el encargado de velar por la supremacía de la Constitución y de asegurar la vigencia de la distribución de poderes establecida en la misma, de ahí que la jurisdicción constitucional sea garantía institucional básica del Estado constitucional de Derecho. Su función esencial es contribuir a que la realización de las funciones-poderes del Estado no se desvíe de la norma constitucional y facilite el diálogo entre poderes dentro del sistema democrático. Difícilmente podrá cumplir su función si él mismo se desvía de la posición que la Constitución le atribuye.

Por ello, si el sistema de distribución de poderes (principalmente el horizontal) no queda adecuadamente garantizado por la jurisdicción constitucional, porque en vez de orientarse a impedir la concentración del poder del Estado, la fomenta a través de la atribución de facultades con relación a medidas como la suspensión o la ejecución sustitutoria [arts. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC] y termina rompiéndose el delicado sistema de equilibrio. El Alto Tribunal puede incidir en la dirección política del Estado pero no condicionarla en la manera en que ahora posibilita la reforma: puede «corregir» las actuaciones y decisiones de los órganos constitucionales, pero no intervenir en la adopción de dichas actuaciones y decisiones y mucho menos sustituirles en el ejercicio de sus poderes de decisión y acción. El Tribunal no se encuentra por encima del resto de órganos constitucionales, cada uno es supremo en su orden, y desde luego el Tribunal lo es en la interpretación de la Constitución; pero la paridad entre ellos no es compatible con el predominio de uno de ellos de manera que afecte a la independencia decisora de los demás.

El precepto constitucional desde el cual debe iniciarse el análisis de la Ley Orgánica 15/2015, en lo que ahora interesa, es el art. 164.1 CE: en él se establecen las características y peculiaridades de la sentencia constitucional, en particular la eficacia *erga omnes* de las que declaran la inconstitucionalidad de una norma de rango legal, así como los propios

límites para la ejecución de sus resoluciones. Además, la decisión que adopte el Tribunal Constitucional en la ejecución de sus resoluciones dependerá de la naturaleza o tipo de proceso en que haya recaído la Sentencia y de su concreto contenido. A continuación el escrito repasa los «grandes bloques competenciales» de la jurisdicción constitucional y los tipos de sentencia:

i) En el control abstracto de normas el pronunciamiento de inconstitucionalidad es por naturaleza meramente declarativo. Consecuentemente, la sentencia resolutoria de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad no requiere propiamente de ejecución de clase alguna, ya que alcanza efectos generales con su sola publicación oficial (art. 38.1 LOTC; ATC 309/1987, de 12 de marzo, STC 231/2015, de 5 de noviembre). Los efectos de este tipo de sentencias no pertenecen a la ejecución, sino a la aplicación de la ley a la que la sentencia afecta. Ley y aplicación que tienen vida y principios distintos de los de la ejecución jurisdiccional. La pregunta que cabe hacerse es si el legislador puede legítimamente apartarse del fallo y de la doctrina constitucional, reiterando el contenido de un precepto que ha sido declarado inconstitucional o que no se ajusta a la interpretación constitucional efectuada por el Tribunal: en qué supuestos y qué consecuencias puede tener esa reiteración respecto del control de constitucionalidad. Se aducen en este sentido los acuerdos del Pleno de la Sala de lo Penal de 25 de abril de 2006 que manifestaban: «1.º Que el artículo 5.1 LOPJ interpretado conforme a los artículos 117.1, 161.1 b) y 164.1, no pueden impedir que el Tribunal Supremo ejerza con plena jurisdicción las facultades que directamente le confiere el artículo 123.1 CE. 2.º Mantener la actual jurisprudencia sobre la interrupción de la prescripción pese a la Sentencia del Tribunal Constitucional 63/2005». Y en cuanto al poder ejecutivo, se hace referencia a lo que constataba la STC 38/2012, con apelación directa al principio de lealtad institucional: «el Abogado del Estado, por su parte, no niega que la Resolución impugnada haya desconocido la doctrina contenida en las SSTC 95/2002 y 190/2002».

ii) En las sentencias resolutorias de conflictos positivos de competencia, dado su carácter declarativo o constitutivo, pues se resuelve a quién corresponde la competencia controvertida y, en su caso, se anula la disposición, resolución o acto que está en la base del conflicto, dicha sentencia no requiere actividad ejecutiva de clase alguna y sí solo una actividad de mero diligenciamiento para la efectividad de lo resuelto, tanto dentro del proceso constitucional como fuera de él. La Sentencia podrá disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la disposición o resolución conflictiva anulada (art. 66 LOTC). «Lo procedente» no es otra cosa que lo establecido en el art. 40 LOTC para el supuesto de anulación de una norma por Sentencia declaratoria de inconstitucionalidad. En cuanto a las sentencias que se dicten en conflictos negativos de competencia, no se requiere otra actividad por parte del Tribunal que su comunicación a los órganos enfrentados, pesando sobre el declarado competente el deber de actuar [en un plazo determinado, en su caso, ex art. 72.3 a) LOTC]: su negativa o inactividad posterior no pertenece a la ejecución de la sentencia.

iii) Las sentencias resolutorias de conflictos entre órganos constitucionales no ofrecen peculiaridades respecto a los conflictos positivos de competencia, y las declaraciones sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales no plantean cuestión alguna desde la perspectiva de la ejecución.

iv) Las sentencias dictadas en recursos de amparo pueden tener contenidos muy diversos como resultado de la combinación de diversos elementos (poder al que se le imputa la lesión, pretensión ejercida, etc.) y, consecuentemente, su ejecución puede ser diversa. El mecanismo procesal constitucional se aproxima al de un tribunal contencioso-administrativo: cuando la vulneración procede de la Administración, el Tribunal Constitucional se encuentra en la misma posición que un tribunal contencioso-administrativo frente a la Administración. Las sentencias de condena son susceptibles de ejecución: su característica es que imponen una conducta al obligado y el restablecimiento del recurrente en la integridad del derecho vulnerado. Las posibilidades de ejecución del Tribunal Constitucional varían en función del acto recurrido y su autor: si el acto procede de una Administración, la ejecución se dirigirá contra la Administración productora del acto;

si es una resolución judicial, se dirigirá contra el órgano jurisdiccional, entendiendo que no podrá sustituir a la autoridad judicial en el cometido de interpretar y fijar el alcance de sus propios pronunciamientos (STC 1/2009, de 12 de enero, fijando como situaciones proscritas, los pronunciamientos judiciales contrarios a la decisión del Tribunal Constitucional y los intentos de menoscabar la eficacia, jurídica o material, de lo que aquel ha resuelto y mandado).

La sentencia constitucional tiene una naturaleza «triédrica»: acto procesal finalizador de un proceso; actividad dirigida a la interpretación e integración creadora del Derecho; y decisión política o acto de poder en dialéctica con los demás poderes del Estado. Por ello, el régimen jurídico de la sentencia constitucional presenta peculiaridades y dificultades para extrapolar categorías procesales aplicables a las sentencias recaídas en el proceso judicial, así como para trasvasar, adaptar o introducir los instrumentos de ejecución de las mismas. El art. 164 CE es consciente de esas peculiaridades y destaca expresamente aquellos aspectos de su régimen que presentan diferencias con las del correlativo proceso ordinario. La doctrina administrativista distingue entre cumplimiento de la sentencia (mera realización material de las actuaciones ordenadas en el fallo), llevado a cabo por quienes están obligados a cumplirla, y ejecución procesal de la misma (actividad orientada a asegurar en su caso tal cumplimiento), que solo puede corresponder al tribunal que la dictó. Esta distinción es aplicable al orden constitucional. La redacción del nuevo artículo 92.4.c) («colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que... adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones») es significativa de que se reformula en cierta manera el antiguo sistema administrativo de ejecución de sentencias del art. 103 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), porque «asegurar el cumplimiento» en la expresión de ese nuevo artículo no es cumplir, sino ejecutar, además a través de las «medidas necesarias», enunciado como concepto indeterminado que deja al Tribunal un margen de discrecionalidad de dimensiones incompatibles con la seguridad jurídica y la previsibilidad de la actuación de un órgano jurisdiccional. Y resulta llamativo que dicho precepto solo prevea requerir la colaboración del Gobierno del Estado, cuando en un gran número de litigios puede ser el obligado por incumplimiento de una resolución del Tribunal Constitucional. El significado general del art. 92 LOTC es el de atribuir al Tribunal Constitucional como «señor de la ejecución de sus decisiones» la competencia general para exigir a todos los órganos del Estado y a todos los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones en el caso concreto, pero sin que esa genérica atribución de competencia lleve consigo en todo caso la puesta en sus manos de un procedimiento de ejecución forzosa de sus sentencias que, equivalente al existente en los procesos ordinarios, pueda ser directamente dirigido contra los altos órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas: ello excedería de la esencia de la Constitución, pues un aparato de ejecución es concebible frente a los particulares, no frente a poderes constitucionales del más alto rango.

Aceptando con naturalidad que el Tribunal Constitucional adopta decisiones en cierta medida políticas, sin perjuicio de su carácter jurisdiccional, ha de concluirse que las medidas que la reforma introduce en los arts. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, bajo una apariencia formalmente jurídica, intentando equipararlas con medidas judiciales ordinarias, son medidas políticas, desvinculadas de la función de interpretación y aplicación de la Constitución y destinadas a ejecutar decisiones políticas, que exceden claramente de las posibilidades que al Tribunal Constitucional ofrece el título IX, por quebrantar el sistema de equilibrios entre poderes establecido por la propia Constitución, que terminan colocando al propio Tribunal en un plano y posición que no le corresponden, transformándolo de órgano de arbitraje a órgano ejecutor desvinculado del Derecho e inserto en el reino de lo estrictamente político, de «poder neutro» a poder que se superpone a los demás, abocándolo a situaciones de conflicto. Todo ello excede de las funciones que el art. 161.1 CE atribuye al Tribunal Constitucional.

En cualquier caso, en la doctrina es prácticamente unánime la posición, según la cual la ejecución de las sentencias constitucionales no ha tropezado con mayores dificultades, de tal manera que el cumplimiento voluntario es la regla general, y es la *auctoritas* del

propio Tribunal y el principio de lealtad constitucional lo que estimula a los demás órganos del Estado a aceptar sin reservas las decisiones de aquel. Es cierto que no han faltado problemas en el Derecho comparado (Alemania, Francia e Italia) de ejecución de sentencias de los tribunales constitucionales, pero el problema suscitado no pertenece al terreno de la ejecución procesal, sino al más intrincado, irregulable y político de los conflictos entre instituciones y es ahí donde debe ser solventado.

Incluso la medida prevista en la letra b) del art. 92.4 LOTC contempla unos destinatarios en abstracto, autoridades tanto de los ejecutivos como de los legislativos. Sin embargo, el principio de separación de poderes aludido impide que, excepto a través del mecanismo del art. 155 CE, pueda un órgano constitucional suspender a un cargo político de una Comunidad Autónoma o del Estado. Por tanto, la medida de la letra b) del art. 92.4 LOTC resulta contraria al principio de división de poderes, porque intentar la sustitución en sus decisiones de determinados órganos constitucionales (incluso órganos legislativos) resulta imposible dentro del sistema constitucional democrático. Igualmente, por su indeterminación el art. 92.5 LOTC puede incluir medidas que afecten a la actividad parlamentaria. En suma, las medidas contempladas en la reforma inciden en una verdadera función legislativa.

El principio democrático es un valor superior de nuestro ordenamiento reflejado en el art. 1.1 CE (STC 204/2011, de 25 de diciembre, FJ 8); y la actividad parlamentaria es inviolable (art. 63.3 CE para las Cortes Generales, y art. 25.4 EAPV para el Parlamento Vasco). La ejecución de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una ley requiere de iniciativas que solo pueden tomar los parlamentarios y de trámites que implican varios actos legislativos y que se resuelven mediante votación. Una sentencia no puede obligar a un parlamentario a proponer una reforma legislativa o a votar a favor de la misma. Se está ante un problema político cuya forma de resolución fue indicada en la STC 42/2014, de 25 de marzo.

c) Principio de legalidad penal: Vulneración del art. 161 CE en relación con el art. 25 CE.

La reforma contempla la posibilidad de que el Tribunal, en determinados casos, adopte «las medidas de ejecución necesarias», entre las que se incluyen las 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» [art. 92.4.b) LOTC] y «las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes» con respecto a «la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurren circunstancias de especial trascendencia» (art. 92.5 LOTC). Tales medidas no son meras medidas coercitivas, ni simples medidas cautelares: tienen un indudable carácter punitivo, y se aplican además a poderes del Estado, alterando el equilibrio y las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema. Y no cumplen con los principios que rigen para las medidas coercitivas: legalidad, proporcionalidad, motivación, instrumentalidad, urgencia, jurisdiccionalidad, provisionalidad, carácter rogado.

La medida de suspensión no se encuentra en línea directa de continuación con la resolución que constituye el título de la ejecución: si se dirige contra las autoridades y empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, lo será porque son ellos los encargados de ejecutarla. Pero si les suspende, ya no pueden realizar actividad alguna encaminada a ejecutar la resolución. Por tanto, la suspensión de funciones, al romper la continuidad con la resolución, no es una medida dirigida a asegurar la ejecución de la resolución judicial, sino, más sencillamente, a sancionar la conducta de dicha autoridad o empleado. En consecuencia, no se cumplen las exigencias de la doctrina constitucional con respecto a la garantía material del principio de legalidad sancionadora, esto es, a la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y sus correspondientes sanciones (SSTC 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8; 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, y 196/2013, de 2 de diciembre, FJ 3).

La aplicación de la doctrina constitucional reseñada conduce a concluir que los elementos de las conductas antijurídicas previstas en algunas de las disposiciones introducidas por la Ley Orgánica («advertirse que pudiera estar siendo incumplida»,

«acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento», «medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones», «circunstancias de especial trascendencia constitucional», «medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento») resultan de todo punto insuficientes desde la perspectiva de la garantía material resultante del art. 25.1 CE. Estamos ante una tipificación «sin acotación material alguna ni referencia a bienes jurídicos cuya protección pudiera justificar la sanción» (STC 13/2013, de 28 de enero, FJ 4). La Ley no contiene la definición básica de los comportamientos prohibidos, ni acota materialmente el ámbito al que debe ceñirse el régimen punitivo, ni enuncia su concreta finalidad, ni identifica los sujetos responsables, ni describe suficientemente los elementos objetivos de las conductas antijurídicas. La Ley incluye una amplia serie de conceptos jurídicos indeterminados que no permiten identificar certeramente el ámbito de lo prohibido ni, por tanto, las consecuencias de sus acciones. De esta forma se vulnera el art. 25.1 CE.

d) Régimen de aforamientos: Vulneración de los arts. 71 y 102 CE y 26.6 y 32 EAPV en relación con el art. 24 CE.

Determinadas autoridades y empleados públicos gozan de una «prerrogativa» consistente en la garantía constitucional de predeterminación del juez legal para el conocimiento de las causas seguidas con relación a los mismos y en el ejercicio de sus funciones; garantía que se incorpora al contenido del derecho fundamental reconocido en los arts. 23.2 y 24 CE.

El aforamiento está previsto para los miembros de la Familia Real, los Diputados y Senadores, los miembros del Gobierno, los Jueces y miembros del Ministerio Fiscal, los Magistrados del Tribunal Constitucional, los parlamentarios autonómicos y los miembros de los Consejos de Gobierno en las respectivas Comunidades Autónomas. Visto que el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional puede corresponder a cualquiera de esas autoridades (salvo miembros de la Familia Real), las medidas de ejecución previstas, incluida la suspensión de funciones, por incumplimientos totales o parciales, pueden afectar a cualquiera de los mismos con afectación expresa a los derechos derivados de su condición.

El art. 26.6 EAPV establece que, durante su mandato, los miembros del Parlamento Vasco no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la responsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Estas prerrogativas, similares a las previstas en los arts. 71 y 102 CE para Diputados, Senadores, Presidente y demás miembros del Gobierno del Estado tienen como finalidad proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos autonómicos (STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 5). El aforamiento actúa como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional del Gobierno y de los parlamentarios, evitando las presiones de las que en otro caso podrían ser objeto sus miembros. Por ello, tal prerrogativa parlamentaria es imprescindible e irrenunciable (STC 92/1985), es *ius cogens* e indisponible para sus titulares, y solo susceptible de una interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución (STC 22/1997). Se trata de proteger la independencia del órgano y el ejercicio de las funciones del cargo constitucionalmente relevantes: independencia que queda totalmente anulada con la medida de suspensión de funciones prevista ahora en el nuevo art. 92.4 b) LOTC.

El art. 24.2 CE reconoce el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley: lo que hace el art. 102.1 CE es precisamente predeterminar el juez competente para enjuiciar causas criminales dirigidas contra los miembros del Gobierno. Ello permitiría, de manera similar a lo que acontece en el caso de los Diputados y Senadores en virtud del art. 71.3 CE, esgrimir como derecho fundamental vulnerado la pretendida instrucción y enjuiciamiento criminal de los miembros del Gobierno por un órgano jurisdiccional distinto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Respeto al ámbito subjetivo del aforamiento, el art. 102.1 CE no impide que mediante norma de rango inferior a la Constitución pueda disponerse, como así acontece en la práctica, el aforamiento especial para dirimir la responsabilidad penal de otras autoridades. Así, en la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía se dispone que corresponderá al respectivo Tribunal Superior de Justicia el conocimiento de los actos delictivos cometidos por los miembros del Consejo de Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma, y a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo los cometidos fuera de dicho territorio (art. 32 EAPV). Además, el art. 102.2 CE establece un régimen peculiar para el caso de que la responsabilidad exigida al Presidente o a los demás miembros del Gobierno lo fuera en virtud de una acusación por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones: sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo. El art. 169 RCD desarrolla lo previsto en el art. 102.2 CE.

La reforma vulnera los mencionados preceptos constitucionales y estatutarios en cuanto establece como medida de aseguramiento de la efectividad de las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional la consistente en que dicho Tribunal acuerde la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos. Dicha medida es real y materialmente una de las penas privativas de derechos contemplada en el art. 39 c) del Código penal (CP), la suspensión de empleo o cargo público, pena que impide o prohíbe el ejercicio de dicho empleo o cargo durante el tiempo de la condena (art. 43 CP), pasada la cual el penado vuelve a la plenitud del desempeño del cargo o empleo afectado. No es, por tanto, una sanción de naturaleza administrativa, sino una verdadera pena. Si ello es así, no puede ser sino una pena que se impone directamente por el Tribunal Constitucional como respuesta al incumplimiento de sus resoluciones y con total inobservancia del fuero que a dichas autoridades o empleados públicos les corresponde constitucionalmente. En definitiva, las medidas de los arts. 92.4 b) y 92.5 LOTC vulneran los arts. 71 y 102 CE y 26.6 y 32 EAPV.

e) Vulneración de los arts. 155 y 2 y 143 CE.

El art. 155 CE no precisa el alcance de los incumplimientos constitucionales o legales o el grave atentado al interés general de España por parte de una Comunidad Autónoma al que hace referencia o cuáles pueden ser las medidas coactivas («obligar ... al cumplimiento forzoso») o de protección a poner en práctica por el Gobierno del Estado. La reforma planteada por la Ley Orgánica impugnada supone una alteración del sistema de controles de las Comunidades Autónomas por el Estado proscrito por el Tribunal Constitucional desde sus comienzos (STC 4/1981, de 2 de febrero) en cuanto que no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados que implican una posición jerárquicamente subordinada de las Comunidades Autónomas a la Administración del Estado. En la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12, se analizó un precepto legal que atribuía al Gobierno un poder de vigilancia y la facultad de formular requerimientos, así como un poder de control a través del mecanismo previsto en el art. 155 CE. Esto es lo que declaró el Tribunal Constitucional: «[L]a autonomía exige en principio, a su vez, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado, no pudiendo impugnarse la validez o eficacia de dichas actuaciones sino a través de los mecanismos constitucionalmente previstos. Por ello el poder de vigilancia no puede colocar a las Comunidades Autónomas en una situación de dependencia jerárquica respecto de la Administración del Estado, pues, como ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero y 6/1982, de 22 de febrero)».

Por ello, la referida Sentencia admitió la posibilidad de formular los requerimientos procedentes a fin de subsanar las deficiencias en su caso advertidas en la ejecución de la legislación del Estado por las Comunidades Autónomas, requerimientos no vinculantes. Ahora bien, el poder de control resultaba inconstitucional ya que «de no interpretarse la expresión “en su caso” de forma tal que el precepto se convierta en superfluo en cuanto supondría una repetición del texto constitucional, el contenido de dicho párrafo encierra

una redefinición de los supuestos a los que es aplicable el art. 155 de la Constitución. Como hemos señalado en el fundamento cuarto de esta Sentencia, no corresponde al legislador estatal fijar en abstracto el alcance de dichos supuestos, como sucede en el presente caso al incluir en ellos con carácter general aquellos en que los requerimientos sean desatendidos o las informaciones reiteradamente negadas».

Las medidas contempladas en los arts. 92.4.b) y c) y 92.5 son, en realidad, modalidades de control distintas de las constitucionalmente previstas o admisibles, incurriendo en inconstitucionalidad y rebasando la línea divisoria entre poder constituyente y poder constituido. Concretamente, la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento y la adopción de las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento a instancias del Gobierno quedan configuradas como mecanismos equivalentes al previsto en el art. 155.2 CE, según el cual «el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas», implica en definitiva una intervención directa sobre la autonomía sin sujeción alguna a las garantías de procedimiento previstas en el art. 155 CE. Los presupuestos de hecho previstos en la Ley (básicamente «caso de que se advierta» que una resolución pudiera estar siendo incumplida, incluida aquellas que acuerdan la suspensión de disposiciones, actos o «actuaciones» impugnadas, cuando concurrieran circunstancias de especial trascendencia constitucional) se convierten en realidad en presupuestos de aplicabilidad del art. 155 CE, ocupando el legislador, como ya se ha dicho, el plano del constituyente, porque dichos presupuestos no se contemplan en el art. 155 CE.

Por otra parte, las medidas previstas (suspensión en sus funciones, adopción de medidas necesarias por el Gobierno de la Nación o por el propio Tribunal Constitucional) suponen una actividad subsidiaria que implica una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica, además de no prevista constitucionalmente, incompatible con el principio de autonomía (arts. 2 y 143 CE) y con la esfera competencial de esta (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 26). Dicho de otra manera, si ante un incumplimiento de una Comunidad Autónoma se produjese «la sustitución en la competencia de la Comunidad Autónoma», dicha «sustitución sería inconstitucional» (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 11).

No se trata de que, ante la falta de adopción de una decisión por una Comunidad Autónoma en relación con una resolución del Tribunal Constitucional, la Ley prevea la adopción de medidas de «cumplimiento forzoso», de medidas coercitivas que pretendan «forzar la voluntad o la conducta» (diccionario de la Real Academia Española) de la Comunidad Autónoma incumplidora, sino que, directamente, ya el Tribunal ya el Gobierno del Estado llevarán a término las resoluciones, sustituyendo a la Comunidad Autónoma. Estamos ante una injerencia ilegítima, por indebida, innecesaria y desproporcionada. Las medidas que prevé la Ley son consecuencia de las previsiones de la propia Ley sobre la apreciación del propio Tribunal sobre el incumplimiento de sus resoluciones, incluida la apreciación de las «circunstancias de especial trascendencia», y no del incumplimiento de precepto constitucional alguno. El art. 164 CE no contiene referencia alguna a los medios de ejecución de las Sentencias del Tribunal Constitucional. No es el incumplimiento de las obligaciones constitucionales previstas en el art. 164 CE ni lo previsto en el art. 117.3 CE lo que provoca la aplicación de medidas equivalentes a los contenidos en el art. 155 CE, sino el eventual desconocimiento de la eficacia (no de los efectos) de dichas resoluciones. Las medidas previstas en el art. 92 LOTC no encuentran su fundamento constitucional en el art. 164 CE ni en los arts. 117.3 o 118 CE, sino en la previsión del art. 155.1 CE. No operan como medidas encaminadas a garantizar la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional para lo que ya existían mecanismos, sino como remedios punitivos al incumplimiento de dichas resoluciones. Así lo declara el preámbulo, al admitir que la reforma responde «a la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar la efectividad».

El recurso encubierto a la vía prevista en el art. 155 CE que lleva a una actuación sustitutoria del Estado, supone una injerencia clara en la autonomía política de las Comunidades Autónomas, injerencia no autorizada por el texto constitucional sino es a

través del procedimiento previsto en el art. 155 CE. La reforma no cumple ninguno de los requisitos que el art. 155 CE exige para que sea posible adoptar las medidas allí previstas.

3. Por providencia de 2 de febrero de 2016 el Pleno de este Tribunal, 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 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», lo que se produjo el día 9 de febrero de 2016.

4. Por escrito registrado el 10 de febrero de 2016, el Presidente del Congreso de los Diputados notificó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, a los solos efectos de formular alegaciones en relación con los vicios de procedimiento legislativo que se denuncian en la demanda, en lo que afecta al Congreso de los Diputados; de encomendar la representación y defensa de la Cámara a la Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General de la Cámara; de comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional y al Senado; y 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.

Por providencia de 15 de febrero de 2016, el Pleno 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 concedido por providencia de 2 de febrero de 2016, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. Por escrito registrado el día 17 de febrero de 2016, el Presidente del Senado 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, formuló mediante escrito de 26 de febrero las siguientes alegaciones, tras resumir el *iter* legislativo efectuado.

a) 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, 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 su simplicidad de formulación lo permita.

b) 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 constituyen un instrumento legítimo en manos del legislador y los puede utilizar en función de sus prioridades legislativas, que especialmente se acentúan cuando era inminente el fin de la legislatura y era más reducido el margen de tiempo hábil disponible para legislar. La apreciación de la inmediata necesidad legislativa que justifica la aplicación del procedimiento de 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, FJ 4). El de la naturaleza del proyecto 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 la naturaleza de un proyecto de ley, pues los proyectos 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 Letrada parlamentaria rechaza la interpretación que realiza el recurrente de que la especial relevancia de la reforma impedía su tramitación a través del procedimiento de 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 hace 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): pero ni la Constitución ni el Reglamento (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 de lectura única.

c) Por lo que respecta al segundo presupuesto, se discrepa de la interpretación del concepto de simplicidad que realiza el recurrente. La simplicidad debe ir referida al análisis de la estructura interna del texto, si este es comprensible e inteligible, y estructuralmente sencillo de redacción. El texto solo sería complejo si para su entendimiento fuera necesario un proceso intelectual 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.

d) 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, invocando la STC 129/2013, 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 de lectura única (STC 238/2012). Por lo demás, el control que realiza el Tribunal Constitucional es un control estrictamente jurídico y no político, y no puede entrar a valorar si se ha producido o no consenso en la tramitación y aprobación de una ley.

e) Ni la aplicación del procedimiento de 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 procedimiento, 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). 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 del 1 de octubre de 2015. 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).

8. Por escrito registrado el 9 de marzo de 2016 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, formuló las siguientes alegaciones:

a) El escrito de alegaciones comienza con un planteamiento general sobre la naturaleza del Tribunal Constitucional, la necesaria garantía en el cumplimiento de sus resoluciones para la efectividad de su función de garante así como del art. 24 CE y los mecanismos que para tal fin prevé la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional es un órgano de carácter jurisdiccional, no un órgano político. Sus decisiones pueden tener consecuencias políticas, pero ello también es propio de las decisiones del Poder Judicial. El recurrente confunde las consecuencias políticas de las resoluciones judiciales con los conflictos puramente políticos no sujetos a control por parámetros de constitucionalidad. Cuando el conflicto político excede de los cauces procedimentales constitucionales e incide en la regulación constitucional, en ese momento se transforma en un conflicto jurídico: ese es el ámbito de los órganos jurisdiccionales y en concreto del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y garante de su efectividad.

La Constitución no excluye en ningún momento que la potestad de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional pueda ser llevada a efecto por el propio Tribunal Constitucional. A diferencia de la Constitución austriaca, que atribuye dicha potestad de forma expresa y exclusiva, según el tipo de resolución, a los tribunales ordinarios o al Presidente Federal, la Constitución española deja abierta la cuestión, sin excluirlo, a lo que determine la Ley reguladora del Tribunal Constitucional (art. 165 CE). El sistema es semejante al previsto en Alemania. La Constitución alemana prevé dentro del título dedicado a los órganos jurisdiccionales un órgano como el Tribunal Constitucional (art. 93) y remite a una ley posterior en cuanto a su composición y funcionamiento (art. 94), como hace el art. 165 CE. La Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal alemán contiene, como la española, una cláusula general en materia de ejecución: «el Tribunal Constitucional Federal podrá determinar en su decisión, quién la ejecutará; en algunos casos en particular podrá establecer el modo y la forma de la ejecución» (art. 35).

Al igual que en Alemania, en España se han recogido también supuestos de ejecución concreta, junto al principio general del art. 92.1 LOTC. Desde la redacción originaria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se preveía la posibilidad de imponer multas coercitivas (art. 95.4 LOTC), como se regula en otros órdenes jurisdiccionales (arts. 112 LJCA y 591, 701 y concordantes de la Ley de enjuiciamiento civil: LEC). También se preveía y se prevé la posibilidad de imponer plazos para ejecutar sus resoluciones, por ejemplo en los conflictos negativos de competencias (art. 72.3 LOTC).

En suma, la Constitución no excluye la posibilidad de atribuir al Tribunal Constitucional la potestad de ejecución de sus resoluciones, pues se remite a su Ley reguladora. Esta Ley recoge desde su promulgación como principio general que será el Tribunal Constitucional quien determine la forma de ejecutar sus disposiciones y resolver las incidencias de la ejecución, así como supuestos concretos de ejecución forzosa a cargo del Tribunal, sin perjuicio de poder solicitar el auxilio de otros poderes para dar efectividad a sus resoluciones. Pero la complejidad jurídica y la necesidad de adaptarse ante nuevas situaciones y retos determinaron la modificación de las funciones de ejecución del Tribunal Constitucional con la finalidad última de asegurar la efectividad de la propia Constitución, asegurando la efectividad de las resoluciones de su garante. La primera modificación del sistema de ejecución previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se produjo mediante la Ley Orgánica 6/2007, que introdujo una especificación en el art. 92.1 LOTC y un supuesto concreto de ejecución para habilitar la adopción de medidas específicas de protección del art. 18.4 CE (art. 86.3 LOTC). La reforma actual avanza en la misma senda, para evitar que la Constitución se convierta en letra muerta (STC 198/2012, FJ 8).

Por lo que respecta al argumento del recurrente de la falta de necesidad de la reforma, por contar el sistema constitucional con otros mecanismos de reacción (la vía penal y el art. 155 CE), se aduce, por un lado, la necesidad de dotar de efectividad a las resoluciones judiciales como garantía del art. 24 CE, que abarca también a las resoluciones del Tribunal

Constitucional (por todos, ATC 1/2009, FJ 2). El derecho al cumplimiento y la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional no puede quedar abocado exclusivamente a una reprensión de carácter penal. Por otro lado, se rechaza que las medidas de suspensión o sustitución de órganos autonómicos solo puedan articularse sobre la base del art. 155 CE. La Ley Orgánica 4/1981, reguladora de los estados de anormalidad constitucional en desarrollo del art. 116 CE, ya prevé en el supuesto menos riguroso —el estado de alarma— que el Gobierno de la Nación suspenda y sustituya a autoridades y empleados autonómicos (artículo 10). El estado de alarma se declara exclusivamente por el Gobierno, sin perjuicio de su comunicación al Congreso. La misma actuación puede producirse como consecuencia de la activación del art. 155 CE, también de acuerdo con la apreciación del Gobierno. Siguiendo la argumentación del recurrente habría que admitir que la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional que requirieran medidas de sustitución o suspensión de autoridades y empleados públicos debería quedar a la exclusiva apreciación del Gobierno como único legitimado para activar los mecanismos constitucionales correspondientes. Esto sería admitir en nuestro ordenamiento constitucional la existencia implícita de una cláusula semejante a la austriaca, según la cual la efectividad de las sentencias del Tribunal Constitucional queda en manos del Presidente Federal. Tal conclusión choca frontalmente con los principios de autonomía e independencia del Tribunal Constitucional frente al resto de órganos constitucionales, entre ellos el Gobierno (arts. 1.1 y 73 LOTC). Lo relevante es el título legitimador que permita adoptar las medidas: en el caso de la jurisdicción constitucional las medidas de suspensión y sustitución se articulan como medios de ejecución, y el título legitimador es la garantía de la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional, por tanto los arts. 161 y 165 CE y 1.1 LOTC.

Finalmente, en cuanto al ámbito de control de constitucionalidad de las normas reguladoras del Tribunal Constitucional, el Abogado del Estado señala que la doctrina se contiene principalmente en las SSTC 66/1985 y 49/2008: debe ser un control abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, de los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control; un control limitado a supuestos de conflicto evidente e insalvable con la Constitución; un control que no puede tener en cuenta las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último. En cambio, a juicio del Abogado del Estado, el recurrente no realiza una crítica en abstracto de la reforma, sino de los supuestos en los que considera que no podrían aplicarse las medidas de suspensión y sustitución: respecto a las resoluciones de determinados procesos constitucionales y a un concreto sujeto obligado al cumplimiento. Este no es el ámbito del control abstracto de constitucionalidad de una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Lo que debe enjuiciarse 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 orgánico representan una opción constitucional válida, con independencia de que pueda haber otras opciones también constitucionales y válidas y de si su aplicación es apta a todos o a parte de los procesos constitucionales. Será a la hora de valorar su aplicación concreta cuando le corresponderá al Tribunal Constitucional apreciar si es posible o no adoptar una medida de ejecución, teniendo en cuenta la naturaleza del proceso constitucional y el sujeto obligado. Pero esta valoración singularizada no es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

b) Un segundo bloque de alegaciones se dirigen a rechazar la vulneración de los arts. 23.1 CE, 150.1 RCD y 129.1 RS, por razón del procedimiento adoptado para la tramitación legislativa.

Por un lado, se señala que el Reglamento del Congreso en modo alguno prohíbe o veda la utilización del procedimiento de lectura única o el de urgencia para tramitar una determinada clase de proposiciones o proyectos de ley, ni previene en relación con determinados o concretos ámbitos materiales de regulación. Ni siquiera la reforma constitucional está vedada al procedimiento de lectura única (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4). Además, el concepto de «simplicidad de la formulación» del texto a

tramitar en lectura única es un concepto jurídico indeterminado ajeno al consenso político que pudiera suscitar el proyecto de ley, a su repercusión pública o a la complejidad material intrínseca que suponga la función administrativa de aplicación (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10). En todo caso, el de la reforma aprobada por Ley Orgánica 15/2015 es un texto breve, claro y conciso.

Por otro lado, se expone en detalle la tramitación seguida y se concluye que, en la medida en que se observó el procedimiento legalmente previsto, los grupos políticos en el Congreso y en el Senado han tenido la oportunidad de intervenir en la fase plenaria durante el trámite de toma en consideración y de oponerse mediante el oportuno voto a la misma, luego también en la tramitación de la proposición y, ulteriormente, en la propia aprobación de la iniciativa legislativa de reforma de la Ley Orgánica. Si se ha observado el procedimiento, no puede aducirse que haya habido un «abuso de la mayoría parlamentaria», sino el propio funcionamiento de la democracia parlamentaria. Y si no acontece infracción de la legalidad del procedimiento, no cabe hablar de vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios por el hecho de que por mayoría se adopte la decisión correspondiente.

c) Un tercer bloque de alegaciones se dirigen a descartar inconstitucionalidad alguna en los arts. 92.4, letras b) y c) y 92.5 LOTC.

En relación con el art. 92.4 b) LOTC se examinan dos tachas de inconstitucionalidad. La primera es la pretendida vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25 CE). Se rechaza que la medida de suspensión de funciones prevista en el art. 92.4 b) LOTC tenga carácter sancionador, invocando la doctrina sentada en, entre otras, la STC 48/2003, de 12 de marzo, en relación con la medida de disolución de partidos políticos ilegales. La medida de suspensión no está diseñada para sancionar un comportamiento, con carácter represivo, sino para evitar la persistencia en el incumplimiento de una resolución. La prueba es que se impone «durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal» y está condicionada a este hecho, que depende de la voluntad del responsable. Se trata de una suspensión evitable, puesto que el Tribunal no puede imponerla 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. Solo puede imponerse a la autoridad o empleado público responsable del incumplimiento. Y es una medida con una finalidad muy determinada, que se levanta tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la persona responsable. Por tanto, la ausencia de carácter sancionador excluye la aplicación del principio de legalidad recogido en el art. 25 CE. Lo cual, no obstante, no significa que la suspensión no esté dotada de garantías. El escrito desarrolla a este respecto el respeto de los principios de proporcionalidad y de no arbitrariedad, aunque se trata de un argumento no desarrollado en la demanda.

Además, rechaza el argumento de que la suspensión de funciones excede de las funciones atribuidas al Tribunal Constitucional. No es irrazonable considerar la hipótesis en que la anulación por el Tribunal Constitucional de una resolución que contraría lo ordenado por el Tribunal no sea suficiente para su eficacia si la autoridad o el empleado público que debe privar de efectos a la resolución anulada no lo hace y mantiene su eficacia y hace caso omiso a la declaración de nulidad; o el supuesto en que se impone a una autoridad o empleado público una actuación positiva para remediar el orden jurídico alterado y no lo hace.

La segunda tacha de inconstitucionalidad examinada en relación con el art. 92.4 b) LOTC es la pretendida vulneración de la normativa sobre aforamientos. El Abogado del Estado no ve la relación que existe entre el aforamiento y las medidas previstas en el art. 92.4.b). La medida de suspensión no tiene carácter penal, por lo que no supone el enjuiciamiento penal (ni de otro tipo) de las personas destinatarias de la medida, respecto a las cuales solo se prevé la suspensión en sus cargos y empleos hasta tanto se allanan al cumplimiento de la resolución del Tribunal. No concurre, pues, el presupuesto de hecho para la aplicación del régimen de aforamiento.

En cuanto al art. 92.4 c) LOTC, se remite a los argumentos generales antes realizados y a otros posteriores desde la perspectiva del art. 155 CE. En todo caso, se subraya que

las normas relativas a la ejecución se contienen en el título de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dedicado a las normas comunes sobre procedimiento, por lo que su aplicación a cada uno de los procesos constitucionales dependerá de la naturaleza y efectos de cada proceso, así como del sujeto obligado al cumplimiento (STC 309/1987). En segundo lugar, se afirma que en los procesos ante el Tribunal Constitucional la posición del Gobierno es distinta, con mayores atribuciones dada su carácter de órgano constitucional, lo que no implica, dada la naturaleza de los procesos y el fin último de garantía del sistema constitucional, que la diferenciación consagrada tanto en la Constitución (arts. 161 y 162 CE) como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en desarrollo de la habilitación del art. 164 CE implique una vulneración del principio de igualdad, pues la posición constitucional del Gobierno en orden a la salvaguarda del sistema constitucional es prevalente (arts. 116, 155, 153 CE, etc.). Por ello, dada la naturaleza de la ejecución sustitutoria, el legislador orgánico ha querido limitar su aplicación al Gobierno de la Nación. En tercer lugar, respecto a la inexistencia de título competencial para el ejercicio de competencias autonómicas por sustitución, se señala que el título legitimador no es un título competencial sino la garantía de las resoluciones del Tribunal Constitucional, y que no es el Gobierno quien decide discrecionalmente sustituir al obligado, sino el Tribunal Constitucional quien pide a aquel su colaboración (art. 87.1 LOTC) para dar efectividad a sus resoluciones [art. 92.4 c) LOTC].

Por lo que respecta al art. 92.5 LOTC, además de reiterar las alegaciones relativas a la infracción del principio de legalidad y de las normas sobre aforamientos realizadas a propósito del art. 92.4.b) LOTC, se subraya el carácter de norma procesal de la reforma introducida por la Ley Orgánica 15/2015. Se trata de una categoría de decisión cautelar (las llamadas «cautelarísimas»), adaptada por el legislador al proceso constitucional, que en modo alguno pugna con la esencia de un Derecho procesal ajustado a los principios que informan la Constitución. Esta clase de medidas o similares están reconocidas en las normas reguladoras de los procesos en el orden contencioso-administrativo, jurisdicción que tiene por objetivo enjuiciar actuaciones del poder público (art. 135 LJCA).

La concurrencia de «circunstancias de especial trascendencia constitucional» es un elemento a valorar en cada caso por el Tribunal; también las concretas medidas que habrá de decidir «de oficio o a instancia del Gobierno». El Gobierno actúa en el incidente solo como parte procesal.

Las «circunstancias de especial trascendencia constitucional» hacen referencia implícita también al alcance o dimensión que para la integridad del régimen constitucional y para la aplicación de la Constitución pueda suponer el que una Comunidad Autónoma, cuyas normas o disposiciones hayan sido suspendidas cautelarmente en su vigencia, todavía desacate o infrinja esa obligatoriedad de respeto al efecto suspensivo del auto o providencia judicial que lo hubiere decretado. La finalidad que anima al art. 92.5 CE consiste simplemente en que la Constitución se cumpla. La naturaleza procesal se refleja en el trámite preceptivo subsiguiente a la adopción de las medidas cautelares *inaudita parte*, consistente en el otorgamiento de un trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, para confirmar, revocar o modificar las medidas adoptadas. Se trata, por lo tanto, de una actuación judicial, en fase de ejecución, no de una prerrogativa extraordinaria o excepcional atribuida al Gobierno.

El mismo Tribunal Constitucional ha elaborado una doctrina en relación con las circunstancias de especial trascendencia constitucional (ATC 156/2013, de 11 de julio, que mantuvo la suspensión inicial de la Resolución 5/X, de 23 de enero de 2013, del Parlamento de Cataluña). Esta doctrina expeditiva y favorable a calificar las situaciones que afectan a la unidad de España como circunstancias de gran relevancia constitucional tuvo su continuidad en los AATC 182/2015 y 186/2015, ambos de 3 de noviembre. Por lo tanto, el nuevo art. 92.5 LOTC no supone una vulneración de la Constitución creando una prerrogativa a favor del Gobierno, ni se amplía el art. 161.2 CE ampliando la prerrogativa de solicitud de la suspensión cautelar de la norma autonómica impugnada, ni hay alteración de la separación de poderes. En definitiva, el principio de la obligatoriedad del cumplimiento de las sentencias y resoluciones judiciales en general, garantizado por el art. 118 CE es la

sola aspiración que se encuentra en la base de la reforma legislativa introducida por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, también en lo que concierne al artículo 92.5.

d) El último bloque de alegaciones rechaza la vulneración de los arts. 155 y 143 CE. El Abogado del Estado señala que el recurrente parte de una confusión en cuanto al título legitimador de las medidas de ejecución de sentencias introducidas por la Ley Orgánica 15/2015 y de las medidas previstas en el art. 155 CE: aunque las medidas puedan ser coincidentes, el título que legitima unas y otras es muy diferente. Las medidas para asegurar la ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional previstas en los arts. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC –únicos recurridos– son medidas cuyo título legitimador es el cumplimiento de las sentencias dictadas por nuestro más alto Tribunal para garantizar el cumplimiento de la Constitución y como garantía del Estado de Derecho. Para que se apliquen esas medidas existe un requisito previo, el incumplimiento de una resolución emanada del Tribunal Constitucional, y es este órgano jurisdiccional el que está legitimado para actuar porque la propia Constitución y la Ley Orgánica que regula su funcionamiento así lo establecen. En cambio, en las medidas previstas en el art. 155 CE no hay necesariamente un incumplimiento de una sentencia del Tribunal Constitucional, sino un incumplimiento por una Comunidad Autónoma de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o una actuación que atente gravemente al interés general de España. Ante dichos incumplimientos es el Gobierno de la Nación el que está legitimado para adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

En suma, las medidas introducidas por la Ley Orgánica 15/2015 no son controles que el Estado realiza sobre las Comunidades Autónomas con vulneración del principio de autonomía (art. 143 CE), sino medidas que el Tribunal Constitucional adopta ante un incumplimiento de las sentencias que dicta, con el objetivo de cumplir el mandato constitucional de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y a las leyes (art. 9.1 CE). No existe subordinación jerárquica entre el Estado y las Comunidades Autónomas por la adopción de dichas medidas, pues el Tribunal Constitucional también puede adoptarlas en relación con el Estado.

Es cierto que, en los casos de ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales, el Tribunal solo podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación [art. 92.4 c) LOTC], y que, en el caso de las medidas previstas en el art. 92.5 LOTC, solo pueden adoptarse de oficio o a instancia del Gobierno de la Nación. En estos casos el Gobierno tiene una posición procesal distinta a la de las Comunidades Autónomas, pero dicha circunstancia no supone ningún control del Gobierno de la Nación sobre las Comunidades Autónomas, ni ninguna subordinación jerárquica, ya que la colaboración con la ejecución sustitutoria se hará «en los términos fijados por el Tribunal» y la situación previa a las medidas previstas en el artículo 92.5 debe ser valorada por el Tribunal, no por el Gobierno, que solo actúa en el incidente promoviéndolo, solo como parte procesal. La posición procesal del Gobierno es, de todas formas, distinta a la de las Comunidades Autónomas, ya que goza de mayores atribuciones al ser órgano constitucional: la posición del Estado es prevalente a la de las Comunidades Autónomas a la hora de salvaguardar el sistema constitucional, tal como se desprende de los artículos 116, 155, 153, etc.

A continuación el Abogado del Estado examina las sentencias invocadas por el Gobierno Vasco (SSTC 4/1981, 6/1982 y 76/1983) para argumentar que las medidas de ejecución introducidas por la Ley Orgánica 15/2015 suponen una injerencia en la autonomía política de las Comunidades Autónomas, y obtiene una conclusión contraria atendiendo al criterio del título legitimador de las medidas. A diferencia del precepto enjuiciado en la STC 76/1983 (art. 7.2 del proyecto de la Ley Orgánica de armonización del proceso autonómico), ninguno de los preceptos aquí impugnados se remite al art. 155 CE. Por otra parte, alega la STC 215/2014, de 18 de diciembre, en la que, ante la cuestión de si es constitucionalmente legítimo que el Gobierno pueda proponer a la Administración incumplidora la adopción de una serie de medidas, el Tribunal Constitucional concluyó con una respuesta «necesariamente positiva», ya que el cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento «representa una cuestión de interés general de extraordinaria

importancia, respecto de cuya consecución el Estado es garante último». Y con respecto al recurso al art. 155 CE previsto en la norma entonces enjuiciada, el Tribunal afirmó que «supone una injerencia clara» en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, pero se trata de una intervención «autorizada por el propio texto constitucional, como reacción última a un incumplimiento flagrante de las obligaciones constitucionalmente impuestas». Así pues, el Tribunal Constitucional ya ha respaldado la utilización de medidas coercitivas adoptadas por el Gobierno para conseguir el cumplimiento por las Comunidades Autónomas en materia de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) y la utilización de los mecanismos del art. 155 CE con dicho objetivo.

9. El Presidente del Tribunal Constitucional, en ejercicio de las competencias del art. 15 de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional acordó, con fecha 27 de octubre de 2016, designar al Excmo. Sr. González-Trevijano Sánchez, Magistrado Ponente del recurso de inconstitucionalidad 229-2016, en sustitución de la Excmo. Sra. Asua Batarrita, quien con esa fecha declinó la ponencia.

10. Mediante providencia de 2 de noviembre de 2016 se acordó señalar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 3 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco 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 (LOTC), 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 los arts. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 129 del Reglamento del Senado (RS) por haberla tramitado por el procedimiento en lectura única, condicionando gravemente la formación de la voluntad de ambas Cámaras, con la consiguiente vulneración del derecho de sus miembros al *ius in officium* que les reconoce el art. 23.2 CE. Los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo se imputan al artículo único, apartado tres, en la nueva redacción que da al art. 92.4. b) y c) y 92.5 LOTC, cuyas previsiones, a juicio del recurrente, infringen los arts. 117.3, 161, 164 y 165 CE, en cuanto desnaturalizan el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por la Constitución; vulneran el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), al no satisfacer las exigencias que la garantía material de este principio impone, así como el régimen constitucional y estatutario de los aforamientos (arts. 24, 71 y 72 CE y 26.2 y 32 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco –EAPV–); y, finalmente, contravienen los arts. 143 y 155 CE, al establecer mecanismos de control por parte del Estado a las Comunidades Autónomas, que atentan al principio de autonomía.

La Letrada de las Cortes Generales, por las razones de las que sucintamente se ha dejado constancia 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 del procedimiento en lectura única, 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. 23.2 CE.

Por su parte, el Abogado del Estado, en los términos que también 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 tres, de la Ley Orgánica 15/2015 da al art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, al no infringir, a su juicio, ninguno de los preceptos constitucionales y estatutarios invocados por el recurrente.

2. La Ley Orgánica 15/2015 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».

Entre las novedades que introduce la Ley Orgánica 15/2015 cabe destacar la aplicación supletoria de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de ejecución de resoluciones constitucionales (art. 80 LOTC); la posibilidad de que el Tribunal pueda acordar su notificación personal a cualquier autoridad o empleado público que considere necesario (art. 87.1 LOTC); la atribución a las mismas del carácter de título ejecutivo (art. 87.2 LOTC); el mandato de que el Tribunal ha de velar por su cumplimiento efectivo, pudiendo disponer en ellas de las medidas de ejecución necesarias (art. 92.1 LOTC), así como recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar su efectividad (art. 92.2 LOTC).

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 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 destacar la singularidad que presenta al impugnarse preceptos que reforman la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que nos sitúa, al igual que en los procesos en los que recayeron las SSTC 49/2008, de 9 de abril, y 118/2016, de 23 de junio, en el

terreno de controlar la única ley a la que estamos íntegramente sometidos (art. 1.1 LOTC). En la citada STC 49/2008, cuya doctrina se reitera en la STC 118/2016, nos referimos a las peculiaridades que reviste el control de constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que ahora, siquiera sucintamente, conviene traer a colación.

a) Dijimos entonces que 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 otras palabras, aquellos límites constitucionales que se imponen al legislador «no proceden únicamente de una interpretación literal del precepto aducido en cada caso, sino del modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra Norma Suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo». 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» [FJ 3; en el mismo sentido, STC 118/2016, FJ 3 a)].

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, el cumplimiento de estos límites. Lo contrario supondría, como declaramos en la citada STC 49/2008, «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» (FJ 3).

c) No obstante, el alcance del control de constitucionalidad sobre nuestra Ley Orgánica presenta ciertas especificidades. Así, al margen de los límites del concreto proceso utilizado, 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, tratándose del legislador democrático, «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» (FJ 4; en el mismo sentido, STC 118/2016, FJ 1).

Y, en fin, 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).

4. Sentado cuanto antecede, 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 Letrados del Gobierno Vasco, tras relatar la cronología de elaboración de la ley, desde su presentación como proposición de ley hasta su aprobación, consideran que al haberse tramitado por el procedimiento en lectura única se han infringido los Reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 150 RCD) y del Senado (art. 129 RS), condicionado gravemente la formación de la voluntad de las Cámaras y vulnerado el derecho fundamental de los Diputados y Senadores al *ius in officium* que garantiza el art. 23 CE. De conformidad con los citados preceptos de ambos reglamentos parlamentarios, el procedimiento en lectura única puede utilizarse sólo para la tramitación de textos legislativos «[c]uando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». Pues bien, en este caso no concurría, en su opinión, ninguno de los dos requisitos señalados, ya que la reforma que la Ley Orgánica 15/2015 lleva a cabo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional presenta una indudable relevancia constitucional, en cuanto afecta a principios y valores constitucionales de primera magnitud y a aspectos esenciales relativos a un órgano constitucional que repercuten en las relaciones con otros órganos constitucionales. Es evidente, asimismo, que nada resulta más alejado de la simplicidad exigida por aquellos preceptos reglamentarios que las modificaciones introducidas en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley recurrida, cuya complejidad técnica exige el análisis de la posición institucional del Tribunal Constitucional y de la naturaleza de la jurisdicción constitucional. Concluyen sus alegaciones poniendo de manifiesto la falta de consenso entre los grupos parlamentarios en la tramitación de la proposición de ley, que fue presentada, impulsada y aprobada con los votos de un único grupo, y con la oposición y el rechazo de todos los demás.

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. Los requisitos exigidos por el art. 150 RCD son requisitos alternativos y no acumulativos; basta, por lo tanto, con la concurrencia de uno de ellos. 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, como lo acredita el hecho de que se hayan tramitado por este procedimiento una iniciativa de reforma constitucional y el proyecto de ley orgánica por el que se hizo efectiva la abdicación de su Majestad el Rey Juan Carlos I de Borbón. 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, no teniendo nada que ver con su trascendencia jurídica. En este caso, las reformas que se introducen en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no son especialmente complejas, ni incurrir en infracciones sintácticas, ni utilizan un lenguaje incomprensible, sino que, por el contrario, los artículos modificados precisan de una simple lectura para conocer su alcance. Y la ausencia de consenso no invalida una decisión que ha sido adoptada por quienes

reglamentariamente están legitimados para ello y contaban con la mayoría suficiente. En definitiva, concluye la Letrada de las Cortes Generales, 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 también la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad porque no aprecia en la tramitación y aprobación de la Ley recurrida infracción alguna de los reglamentos parlamentarios. No existe materia vedada a la tramitación por el procedimiento en lectura única, hasta el punto que ni siquiera lo está una iniciativa de reforma constitucional (ATC 9/2012, de 13 de enero). De otra parte, el requisito de la «simplicidad de la formulación» del texto legislativo del art. 150 RCD hace referencia a textos normativos que en su redacción no resulten técnicamente complejos, extensos o muy interrelaciones o imbricados en cuanto a su regulación material. En este caso, la brevedad, concisión y claridad del texto de la Ley recurrida justifican su tramitación por el procedimiento en lectura única, sin que se haya constatado en su desarrollo ninguna infracción ni la inobservancia de algún trámite, por lo que no cabe deducir la existencia de una lesión del derecho de participación política de los grupos parlamentarios que el art. 23 CE reconoce.

5. El examen de este motivo de inconstitucionalidad requiere sendas precisiones para determinar en sus exactos términos su verdadero alcance.

a) Pese a que los Letrados de Gobierno Vasco hacen referencia en su alegaciones a la infracción tanto de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados como del Reglamento del Senado que regulan el procedimiento en lectura única, lo cierto es que la proposición de ley orgánica que ha dado lugar a la Ley Orgánica 15/2015 sólo se tramitó por este procedimiento en el Congreso de los Diputados, no en el Senado. Ello así, el motivo de inconstitucionalidad ha de quedar limitado a la posible vulneración del *ius in officium* de los diputados ex art. 23.2 CE por haberse tramitado la proposición de ley en la Cámara baja por dicho procedimiento, pues ningún reproche se efectúa en la demanda, ni se contiene en ella razonamiento alguno al respecto, en relación con su tramitación por el procedimiento de urgencia en ambas Cámaras.

La segunda precisión viene determinada porque los Letrados del Gobierno Vasco no cuestionan que aquella tramitación por el procedimiento en lectura única en el Congreso de los Diputados fuese propuesta y decidida por los órganos competentes, como así ha sido, ni que en el transcurso del procedimiento se hubiese prescindido de alguno de sus trámites o se hubiera privado a los Diputados o a los grupos parlamentarios de las facultades reglamentariamente previstas, lo que no ha acontecido. El motivo de inconstitucionalidad se funda exclusivamente 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; esto es, cuando «su naturaleza... lo aconsej[e] o la simplicidad de formulación lo permita». A este concreto extremo se ciñe el motivo de inconstitucionalidad que por razones procedimentales se aduce en la demanda y estrictamente a él hemos de circunscribir nuestro enjuiciamiento.

b) Según doctrina reiterada de este Tribunal, 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 [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); doctrina que reitera, entre otras, STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5].

Doctrina que se ha de cohonstar 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– 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]» (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3).

c) Descendiendo de lo general a lo particular, 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, como la Letrada de las Cortes Generales señala, 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.

Desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias hemos de desestimar 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 o la trascendencia 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, como pretenden los Letrados del Gobierno Vasco, 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).

A mayor abundamiento, como la Letrada de las Cortes Generales y el Abogado del Estado ponen de manifiesto en sus alegaciones, no resulta arbitraria la consideración de que la simplicidad de la formulación de la proposición de ley, que tampoco puede confundirse con su relevancia material o trascendencia constitucional, pudiera justificar en este caso 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 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.

En fin, la falta de consenso entre los grupos parlamentarios en orden a la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única tampoco afecta a la constitucionalidad de dicha tramitación, pues la decisión ha sido adoptada, lo que los Letrados del Gobierno Vasco no cuestionan en momento alguno, por el órgano competente, a propuesta de los órganos facultados para ello, y por la mayoría reglamentariamente establecida. El consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única (STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9). En otras palabras, la decisión de recurrir a este procedimiento parlamentario 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 inconstitucionalidad procedimental que se imputa a la Ley recurrida.

6. El primero de los motivos de orden sustantivo en los que el Gobierno Vasco funda la inconstitucionalidad del artículo único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la nueva redacción que da al art. 92. 4 b) y c) y 5 LOTC, radica en la vulneración de los arts. 161, 164 y 165, en relación con el art. 117.3 CE.

En una extensa alegación, en la que abundan consideraciones de índole genérica, los Letrados del Gobierno Vasco impugnan de manera conjunta el art. 92.4 b) y c) y 92. 5 LOTC al estimar, por una parte, que el legislador orgánico se ha excedido de la habilitación que le confiere el art. 165 CE, y, por otra, que las medidas que introduce aquel precepto suponen un cambio cualitativo en la naturaleza, posición y funciones del Tribunal Constitucional, que altera gravemente el equilibrio de poderes del Estado, lo que implica, más que la infracción de uno o varios preceptos de la Constitución, la negación de cláusulas esenciales de la misma y la instauración de un sistema de justicia constitucional en contradicción con el diseñado en el título IX CE. Así pues, lo que se cuestiona en este caso –argumentan– es la atribución de determinadas facultades de ejecución al Tribunal Constitucional en cuanto viene a alterar su posición y funciones, pues deja de ser «un órgano de participación en la dirección política del Estado», para ocupar una posición prevalente a la que quedan subordinados los demás órganos constitucionales, de manera que el Tribunal interfiere en sus actuaciones y les puede llegar a sustituir en el ejercicio de sus poderes de decisión.

Los Letrados del Gobierno Vasco prosiguen su alegación afirmando que el significado del art. 92 LOTC es el de atribuir al Tribunal Constitucional, como «señor de la ejecución de sus decisiones», la competencia general para exigir a todos los órganos del Estado y a

todos los ciudadanos el cumplimiento de las mismas. Sin embargo, en su opinión, esta genérica atribución de competencia no puede llevar consigo la puesta a disposición del Tribunal de un procedimiento de ejecución forzosa que pueda dirigirse contra los altos órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas, porque ello excede de «la esencia de la Constitución», en cuanto tal aparato de ejecución únicamente es pensable frente a los particulares. Así pues, bajo una apariencia formalmente jurídica, el art. 92.4 b) y c) y 92.5 LOTC introduce «medidas políticas destinadas a ejecutar decisiones políticas», que exceden claramente de las posibilidades que al Tribunal Constitucional le confiere el título IX CE. El Tribunal puede adoptar en los conflictos constitucionales la decisión que corresponda y de esta forma culmina su función como máximo intérprete de la Constitución, de modo que la realización, la aplicación y la consumación de dicha decisión no pueden depender y quedar sometidas al ejercicio por el propio Tribunal de las medidas que introduce la Ley recurrida. En definitiva, la previsión de las medidas contempladas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC excede de las funciones que el art. 161.1 CE reserva al Tribunal, no resultando, además, idóneas para alcanzar la finalidad que se afirma perseguir.

Los Letrados del Gobierno Vasco concluyen su extensa alegación respecto a este motivo de inconstitucionalidad con un reproche, no menos genérico, dirigido singularmente a cada una de las medidas del art. 92.4 b) y c) y 92.5 LOTC. Así, respecto a la suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento [art. 92.4.b) LOTC], sostienen que es una medida que puede afectar tanto a autoridades de órganos ejecutivos como legislativos y que el principio de división de poderes impide que, excepto a través del mecanismo del art. 155 CE, pueda un órgano constitucional suspender a un cargo político de una Comunidad Autónoma o del propio Estado. También resultan contrarias al principio de división de poderes las medidas contempladas en el art. 92.4.c) [ejecución sustitutoria, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno de la Nación] y 5 LOTC [adopción de las medidas necesarias para asegurar la ejecución de resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados], toda vez que la sustitución en sus decisiones de determinados órganos constitucionales resulta imposible dentro del sistema constitucional democrático, pudiendo llegar a afectar a la actividad parlamentaria desarrollada en el seno de las Cámaras, protegida por la prerrogativa de la inviolabilidad.

El Abogado del Estado, ante las consideraciones que se hacen en la demanda, comienza sus alegaciones resaltando que el Tribunal Constitucional es un órgano de carácter jurisdiccional, el único del orden jurisdiccional constitucional en España, no un órgano político. A continuación, afirma que la Constitución no excluye que la potestad de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional pueda ser encomendada al propio Tribunal, tratándose de una cuestión que el constituyente ha dejado abierta a lo que determine la ley orgánica prevista en el art. 165 CE. Tras referirse a la evolución legislativa de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en materia de ejecución de resoluciones constitucionales, el Abogado del Estado entiende que el título que se pretende defender con la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 15/2015 es el principio general de dotar de efectividad a las resoluciones judiciales como garantía del art. 24 CE, que abarca, en este punto, también a las resoluciones del Tribunal Constitucional (ATC 1/2009, de 12 de enero, FJ2). Por lo tanto, lo que se persigue es la defensa del derecho al cumplimiento y efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que no pueden quedar abocados exclusivamente a una represión de carácter penal. En concreto, el título legitimador de las medidas del art. 92.4.b) y c) y 5 LOTC es su articulación y regulación como medios de ejecución y aplicación en garantía de la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que es lo mismo que decir de su función como garante de la Constitución y, por consiguiente, los arts. 161 y 165 CE son los que legitiman su previsión.

7. Lo expuesto en la demanda respecto a este primer motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo y en las alegaciones frente a ella, requiere, para fijar con corrección el objeto y alcance de nuestro enjuiciamiento, las siguientes puntualizaciones.

a) Hemos de recordar, una vez más, que nuestro control es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica,

ni de idoneidad. De modo que las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control, sin que pueda convertirse la legítima crítica o discrepancia política en argumento de constitucionalidad [SSTC 49/2008, FF JJ 4 y 5; 197/2014, de 4 de diciembre, FJ 1; 118/2016, FJ 4 a), y 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A) a)].

b) En segundo lugar, es preciso advertir, asimismo, que el Tribunal en un recurso de inconstitucionalidad, procedimiento a través del cual se ha articulado la impugnación del precepto recurrido de la Ley Orgánica 15/2015 que ahora nos ocupa, «garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados» (art. 27.1 LOTC). El control que lleva a cabo el Tribunal Constitucional en este tipo de procedimiento es un control de carácter abstracto de la norma impugnada, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho. En otras palabras, en el presente caso, el control de constitucionalidad de nuestra Ley se ha promovido a través de un recurso de inconstitucionalidad, por lo que nuestro pronunciamiento debe estar al margen de cualquier posible o hipotético acto de aplicación de dicho precepto, debiendo limitarnos a contrastar de manera abstracta el precepto recurrido y las normas y principios constitucionales que se estiman infringidos [SSTC 49/2008, FF JJ 3 y 4, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 5 A) a)].

Es preciso este recordatorio sobre el tipo de control que es propio de un recurso de inconstitucionalidad ante las extensas consideraciones que se efectúan en la demanda respecto del alcance de una hipotética actividad de ejecución del Tribunal en relación con los posibles pronunciamientos que pudieran recaer en los diferentes procesos constitucionales. De lo que se trata aquí, y ahora, es de enjuiciar la existencia o no de contradicción de las medidas o instrumentos impugnados, que el legislador ha puesto a disposición del Tribunal para garantizar el cumplimiento y efectividad de sus resoluciones, con los preceptos constitucionales alegados en el recurso, al margen, por lo tanto, de su aplicación a casos concretos y de la viabilidad de su adopción en los distintos procesos constitucionales. Será con ocasión de las específicas medidas que se pretendan o se soliciten tomar en un determinado proceso constitucional para la ejecución de las resoluciones recaídas en el mismo, cuando procederá 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, dentro de los instrumentos o medidas que para ello ha dispuesto el legislador, según el tipo de procedimiento y el contenido del fallo.

c) En fin, ante la generalidad de las alegaciones en las que se sustenta el primero de los motivos de inconstitucionalidad de orden sustantivo en los que se funda la demanda, hemos de insistir en que no basta para cuestionar la constitucionalidad de una disposición legal con imputarle una u otra vulneración, sino que es imprescindible argumentar sobre la efectividad de la vulneración cuya concurrencia se denuncia. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y en los casos en que ésta no se atiende, de una falta de diligencia procesalmente exigible, como es la de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar [SSTC 44/2015, de 5 de marzo, FJ 4, y 118/2016, FJ 3 g)]. En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente [STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11; en el mismo sentido SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b), y 100/2013, de 23 de abril, FJ 2 c)].

8. La Constitución de 1978 configura al Tribunal Constitucional, al que precisamente bajo esta rúbrica le dedica su título IX, como un órgano jurisdiccional al que le confiere en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Los preceptos que integran este

título, junto con otros preceptos que lo complementan, diseñan los elementos nucleares de un modelo de 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». En ese sentido, hemos afirmado que «[b]asta 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)].

El carácter no cerrado del modelo de jurisdicción constitucional diseñado principalmente en el título IX CE se constata prácticamente respecto a cada uno de sus elementos definidores. Así, en relación con la designación de los Magistrados que componen el Tribunal, hemos declarado que «la regulación detallada de la elección de los miembros del Tribunal Constitucional» que se contiene en el art. 159.1 CE «no cierra las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección». De modo que «no existe impedimento constitucional para que la regulación constitucional sea desarrollada y concretada siguiendo los requisitos formales y materiales que se derivan del texto constitucional» [STC 49/2008, FJ 7 a)].

No ha sido distinta la conclusión alcanzada en relación con la regulación de la figura del Presidente del Tribunal Constitucional contenida en el art. 160 CE. Dijimos en la citada Sentencia que desde «una perspectiva comparada se trata de una regulación más extensa que la de la mayor parte de países de nuestro entorno, de la que se deriva un modelo de Presidencia y de Tribunal Constitucional que otorga a su autonomía orgánica una papel ciertamente relevante, puesto que la Presidencia no sólo debe corresponder necesariamente a uno de sus miembros, sino que la única voluntad que concurre en su elección es la del conjunto de Magistrados». Sin embargo, continuaba nuestro razonamiento, «ni del art. 160 CE ni de dicho modelo organizativo se colige una regulación constitucional exhaustiva de la figura de la Presidencia del Tribunal Constitucional», pues, sin ir más lejos, «no se definen constitucionalmente ni sus funciones, ni sus concretas competencias, ni el modo de ejercerlas, aspectos todos ellos que están desarrollados en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y en las normas que la desarrollan» (STC 49/2008, FJ 18).

Tampoco desde la consideración de los procesos a través de los cuales el Tribunal ejerce la jurisdicción constitucional puede hablarse de un modelo cerrado de ésta. Así los arts. 53.2, 95.2, 161 y 163 CE no «acogen una lista exhaustiva de los procesos constitucionales de los que puede conocer este Tribunal Constitucional», sino que, antes al contrario, los arts. 161.1.d) y 165 CE «legitiman al legislador orgánico para delimitar qué otras “materias” pueden ser del conocimiento y jurisdicción de este Tribunal, de lo que es buena prueba la atribución hasta la fecha de procesos constitucionales no contemplados expresamente por la Constitución [STC 118/2016, FJ 4 d)].

También en virtud de las reservas de ley orgánica de los arts. 162.2 y 165 CE, el legislador llamado a cumplirlas se encuentra habilitado para determinar, más allá de las específicas legitimaciones reconocidas en los citados preceptos constitucionales, las personas y órganos legitimados para acudir al Tribunal Constitucional en los diferentes procesos constitucionales.

Tras ordenar el art. 164 CE la publicación de las Sentencias del Tribunal y, en su caso, la de los votos particulares, declarar el valor de cosa juzgada de aquellas y determinar sus efectos, previsiones que también han sido desarrolladas por el legislador orgánico del Tribunal Constitucional (arts. 38 a 40 y 86 LOTC), el artículo 165 cierra el título IX CE disponiendo que «[u]na ley orgánica regulará el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones».

Esta reserva de ley orgánica, resulta expresiva, sin duda, del carácter no cerrado o petrificado del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente, 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, este Tribunal tiene declarado que «los términos en que se formula esta reserva específica (“una ley orgánica...”), la amplitud de las materias (“el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones”), 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 llevarnos a rechazar una interpretación restrictiva de tales materias». Aunque no hemos excluido que otras leyes orgánicas incidan en el alcance de la jurisdicción constitucional atribuyéndole nuevas competencias [art. 161.1 d) CE], sí hemos descartado la traslación a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de la doctrina sobre el carácter estricto de las reservas de ley orgánica, pues se trata de un supuesto enteramente diferente, dado que «[a]quellas reservas pueden ser interpretadas estricta o incluso restrictivamente porque el ordenamiento tiene a su disposición otro instrumento (la ley ordinaria) para regular aquello que se le veda a la ley orgánica», lo que no sucede «con la reserva prevista en el art. 165 CE, ya que únicamente la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y no cualquier otra ley puede desarrollar la institución del Tribunal Constitucional en todos los ámbitos en que quepa tal desarrollo, bien por requerirlo la Constitución, bien porque no esté constitucionalmente impedido» [STC 49/2008, FF JJ 3 y 16, en el mismo sentido, STC 118/2016, FJ 4 d)].

9. La Constitución no contiene previsión alguna en materia de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Sin embargo, es obvio, que esta falta de previsión no puede interpretarse, en el modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente en los términos antes indicados, como un desapoderamiento al Tribunal Constitucional de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones. El 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. Si 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 último de la misma (art. 1.1 LOTC).

Cuestión distinta a la de la titularidad de la potestad de ejecución de sus propias resoluciones es la de la forma o el modo en que se pueda articular dicha ejecución, que, por razones de efectividad o, incluso, de oportunidad, puede llegar a reclamar el auxilio de otros órganos públicos, así como la de los instrumentos o medidas puestas a su disposición para garantizar el cumplimiento y la efectividad de aquellas resoluciones. Como el Abogado del Estado señala en sus alegaciones, estas son cuestiones que el constituyente ha dejado a disposición del legislador orgánico del Tribunal Constitucional ex art. 165 CE. Así pues, en principio, sin perjuicio de las tachas que puedan llegar a dirigirse o merecer sus concretas previsiones o los singulares instrumentos o medidas destinados a garantizar la efectividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional, la regulación de la ejecución de sus resoluciones es materia que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, reserva a cuya amplitud y vocación de plenitud ya nos hemos referido.

La redacción originaria de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su título VII, que lleva por rúbrica «de las disposiciones comunes sobre procedimiento», materia esta expresamente incluida en el ámbito de la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, contenía tres preceptos relacionados con la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional. El primero, siguiendo un orden numérico, cuyo contenido reproduce el vigente art. 87.1 y 2 LOTC, proclamaba ya que todos los poderes públicos están obligados «al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva», y preveía también que los jueces y tribunales debían prestar «con carácter preferente y urgente al Tribunal Constitucional el auxilio jurisdiccional que éste necesite» (art. 87 LOTC). En materia propiamente de ejecución, el art. 92 LOTC establecía que «[e]l Tribunal podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores,

quien ha de ejecutarla y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución». El contenido de este precepto se recoge en la actual redacción del apartado primero del art. 92.1 LOTC, con los añadidos de que «[e]l Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones» y que puede adoptar «las medidas de ejecución necesarias». Por último, se contemplaba la posibilidad de imponer multas coercitivas «a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumpla 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 hubiera lugar» (art. 95.4 LOTC).

La Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, además de modificar la cuantía de las multas coercitivas establecidas en el art. 95.4 LOTC (art. 29), introdujo un párrafo segundo en el art. 92 LOTC, que reproduce el vigente art. 92.1 LOTC, en el que, en coherencia con la nueva redacción que dio al inciso final del art. 4.1 LOTC, faculta al Tribunal para «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. 28).

La reforma de la Ley Orgánica 15/2015, cuyo art. único, apartado 3, se recurre en el presente proceso en la nueva redacción que da al art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, tiene como finalidad, como explicita su preámbulo y ya se ha señalado, introducir «en sede constitucional, instrumentos de ejecución que dot[en] al Tribunal de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones». En concreto, el art. 92.4 b) [suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento] y c) LOTC [ejecución sustitutoria, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno de la Nación], recogen sendas medidas que forman parte del elenco de las contempladas en el citado art. 92.4 LOTC, que el Tribunal Constitucional, previa sustanciación del trámite de audiencia legalmente previsto, puede adoptar en los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones. Del contenido literal e íntegro de este elenco de medidas se ha dejado constancia en el fundamento jurídico 2.

También en el mismo fundamento jurídico hemos reproducido el contenido del art. 92.5 LOTC, objeto igualmente de este proceso constitucional, que atribuye al Tribunal Constitucional, de oficio o a instancia del Gobierno, la facultad de adoptar «las medidas necesarias para asegurar» las resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas.

10. Llegados aquí, no es posible compartir, con base en las genéricas alegaciones en las que los Letrados del Gobierno Vasco fundan la impugnación conjunta del art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, la denunciada desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por la Constitución, con la consiguiente alteración de la posición y funciones de este Tribunal, de la que hacen derivar la vulneración de los arts. 161, 164 y 165, en relación con el art. 117.3, CE.

a) Modelo de jurisdicción constitucional que el constituyente, como ya se ha indicado, no ha querido que fuese cerrado ni petrificado, confiriendo al legislador orgánico del Tribunal Constitucional [arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE] una amplia habilitación, en los términos expuestos, para la determinación última de los distintos elementos que lo configuran. En la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, cuya amplitud y vocación de complejidad impide una interpretación restrictiva de su ámbito material, encuentran cobertura, con carácter general, la regulación de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en particular, de las medidas previstas para garantizar su cumplimiento y efectividad. Las concretas medidas contempladas en el art. 92.4 b) y c) y 92.5 LOTC constituyen, al igual que el resto, 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, como también con las medidas ahora impugnadas, 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» (*ibidem*), 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 intérprete y garante último es este Tribunal en el ejercicio de su función jurisdiccional.

Así pues, sin perjuicio de las consideraciones que puedan hacerse en su momento respecto a otras posibles vulneraciones constitucionales que se alegan en el recurso, ha de descartarse que el legislador orgánico del Tribunal Constitucional con la introducción de las medidas previstas en el art. 92.4 b) y c) y 92.5 LOTC se haya excedido, por las razones que el demandante aduce en este motivo de inconstitucionalidad, en la habilitación que el constituyente le ha conferido con la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, siendo precisamente este precepto constitucional, el que da cobertura a aquellas medidas.

De igual modo, no puede afirmarse que estas medidas que el legislador, en su libertad de configuración, pone a disposición del Tribunal en el precepto impugnado para los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones alteren, por sí mismas, con base en los razonamientos ofrecidos en este primer motivo de inconstitucionalidad, las funciones del Tribunal Constitucional, quien continúa ejerciendo en exclusiva la función jurisdiccional encomendada *ex constitutione* mediante el conocimiento de los procesos constitucionales atribuidos bien por el constituyente (arts. 53.2, 95.2, 161.1 y 2 y 163 CE), bien por el legislador orgánico *ex arts.* 161.1 d) y 165 CE, sin que, por consiguiente, pueda apreciarse tampoco una alteración de la posición institucional del Tribunal Constitucional. Es justamente en ejercicio de su función jurisdiccional a través de los correspondientes procesos constitucionales, de la que es un componente esencial la potestad de ejecución, cuando el Tribunal, con respeto a los requisitos y garantías establecidos por el legislador, puede llegar a adoptar las medidas legalmente previstas, entre ellas las contempladas en el citado art. 92.4 a) y b) y 92.5 LOTC, para garantizar la efectividad y el cumplimiento de sus resoluciones, de modo que no resultan alteradas ni sus funciones ni su posición institucional.

b) Por otra parte, ningún precepto constitucional impide explícitamente, ni una prohibición de tal índole cabe inferir de los principios que informan nuestro modelo de jurisdicción constitucional, que el legislador orgánico *ex art.* 165 CE pueda establecer un proceso incidental que tenga por objeto velar por la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal y pueda poner a disposición de éste instrumentos o medidas destinados a dicha finalidad, así como que aquel proceso pueda dirigirse y que estos instrumentos o medidas puedan adoptarse en hipótesis en relación con altos órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas cuando sean los destinatarios del cumplimiento de aquellas resoluciones.

En este extremo, resulta necesario precisar, frente al planteamiento que se desliza en la demanda, que al Tribunal, como ya hemos señalado, no sólo le corresponde decidir las controversias que se susciten en los procesos constitucionales que ante él se promueven, sino también, en cuando componente esencial de la función jurisdiccional que tiene atribuida *ex constitutione*, la titularidad de la potestad de ejecutar sus resoluciones, velando por el cumplimiento y la efectividad de las mismas, sin la cual aquella función jurisdiccional devendría huera. En fin, hemos de concluir el examen de las alegaciones de los Letrados del Gobierno Vasco en las que fundan la impugnación conjunta del art. 92.4.b) y c) y 5 LOTC insistiendo, una vez más, en que todos los poderes públicos, y por ende sus titulares, están obligados al debido cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal (art. 87.1 CE), lo que es consecuencia de su sumisión a la Constitución (art. 9.1 CE) [AATC 141/2016, FJ 2, y 170/2016, FF JJ 2 y 8], sin que el contenido de las disposiciones, resoluciones o actos emanados de los poderes públicos, cualquiera que sea, pueda menoscabar la integridad de las competencias que la Constitución encomienda a este Tribunal, que ejercerá cuando proceda (ATC 170 /2016, FJ 8, con cita de los AATC 189/2015, de 5 de noviembre, FJ 3, y 141/2016, FJ 7).

c) Los Letrados del Gobierno Vasco concluyen este primer motivo de inconstitucionalidad aduciendo respecto de cada una de las medidas del art. 92.4.b) [suspensión en sus funciones de autoridades o empleados de la Administración responsable del incumplimiento], c) [ejecución sustitutoria, pudiendo requerir la colaboración del Gobierno de la Nación] y 5 LOTC [adopción de medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de resoluciones que acuerden la suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnados y concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional] que vulneran el principio de separación de poderes, a lo que añaden, en relación con las medidas contempladas en el art. 92.4 c) y 92.5 LOTC, que pueden llegar a afectar a la actividad de las Cámaras parlamentarias, que gozan de la prerrogativa de la inviolabilidad.

Ha de rechazarse, antes de nada, la posible existencia de la vulneración de la Constitución denunciada sobre la base de imputaciones genéricas, como las efectuadas al respecto en la demanda, supuestamente atentatorias de principios constitucionales, como en este caso el principio de división de poderes, pues la invocación genérica de tales principios no puede sustentar en un recurso de inconstitucionalidad la pretensión de que este Tribunal invalide normas con rango de ley [STC 238/2012, FJ 6 a) y jurisprudencia allí citada]. Respecto a la hipotética incidencia que pudiera tener en la actividad de las Cámaras parlamentarias las medidas que con base en el art. 92.4 c) y 92.5 LOTC pudieran llegar a adoptarse en orden a obtener el debido cumplimiento de resoluciones del Tribunal Constitucional, hemos de reiterar que el control de constitucionalidad que hemos de llevar a cabo en este proceso es un control abstracto, que tiene por objeto exclusivamente contrastar los preceptos impugnados, en los que se incluyen 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 concreta 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.

No obstante, sin intención de formular ningún pronunciamiento preventivo sobre hipotéticas aplicaciones de los preceptos recurridos, que, según reiterada doctrina constitucional, ni debemos ni podemos efectuar (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 4), no resulta ocioso traer a colación que este Tribunal tiene declarado que «la autonomía parlamentaria no puede erigirse en razón para soslayar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional», sin que la admonición a cumplir sus resoluciones suponga «en modo alguno una restricción ilegítima» de aquella autonomía «ni comprometa el ejercicio del derecho de participación de los representantes políticos garantizado por el art. 23 CE», pues «es la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE)». En este sentido, hemos señalado también que la interpretación de las disposiciones reglamentarias de las Cámaras, que no pueden contradecir el imperio de la Constitución como norma suprema, ha de coheretarse con el debido cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que vienen obligados todos los poderes públicos (art. 87.1 LOTC), de modo que aquella interpretación no entre en contradicción con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (ATC 170/2016, FF JJ 6, 7 y 8).

Con base en los razonamientos expuestos, ha de ser desestimada la denunciada desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado en la Constitución, y, por consiguiente, la vulneración, que a ella se anuda, de los arts. 161 y 165 CE. E igual suerte han de correr la lesión del art. 164 CE, puesto que, además de carecer de argumentación alguna, este precepto nada dispone sobre la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional; y, en fin, la infracción del art. 117.3 CE, cuyas previsiones se refieren al alcance de la función jurisdiccional de los órganos que integran el Poder Judicial, del que aquél, como resulta del propio texto constitucional y tiene declarada una pronta y reiterada doctrina constitucional, no forma parte (ATC 83/1980, de 5 de mayo, FJ 2).

11. Como segundo motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo, los Letrados de Gobierno Vasco imputan al art. único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la redacción que da al art. 92.4 b) y c) y 92.5 LOTC, la vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), así como del régimen constitucional y estatutario en materia de aforamiento (arts. 24, 71 y 72 CE y 26.2 y 32 EAPV). En este sentido se argumenta en la demanda que las medidas contempladas en el art. 92.4 b) y c) y 92.5 LOTC no son meras medidas coercitivas o cautelares, sino que tienen verdadero carácter punitivo. En particular, reviste tal carácter la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento [art. 92.4 b) LOTC], que es claramente una medida ineficaz, en cuanto por definición la suspensión imposibilita que la autoridad o empleado público suspendido pueda desplegar actividad alguna encaminada a ejecutar la resolución judicial, lo que revela, a su vez, que se trata en realidad de una medida destinada a castigar o sancionar la conducta de la autoridad o empleado público concernidos. Dado el carácter sancionador de las medidas del art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, el precepto no satisface las exigencias de previsibilidad en la definición de las conductas y de las sanciones que requiere la garantía material del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE). Además, la suspensión de funciones constituye también una pena privativa de derechos (arts. 39 y 43 del Código penal: CP), que puede ser impuesta por el Tribunal Constitucional como respuesta al incumplimiento de sus resoluciones, con total inobservancia, por lo tanto, de la garantía del aforamiento que les pueda corresponder a las autoridades y empleados públicos.

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 el Tribunal no puede imponerla 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), así como la infracción de la normativa constitucional y estatutaria en materia de aforamiento, puesto que su imposición no implica una actividad de enjuiciamiento penal de sus posibles destinatarios.

12. El motivo de inconstitucionalidad cuyo examen procede ahora afrontar se sustenta exclusivamente en el carácter punitivo de las medidas previstas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, lo que conllevaría la vulneración de las garantías de orden material que exige el principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), así como la infracción de los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan la figura del aforamiento.

Sin embargo, los Letrados del Gobierno Vasco sólo argumentan sobre el carácter punitivo de la medida de suspensión en sus funciones de autoridades o empleados públicos del art. 92.4.b) LOTC, sin que nada digan al respecto en relación con las contempladas en el art. 92.4.c) y 92.5 LOTC, de modo que únicamente aquella medida puede ser objeto de nuestro enjuiciamiento con base en el motivo de inconstitucionalidad aducido, al no haber satisfecho la demanda, conforme a una reiterada doctrina constitucional de la que ya hemos dejado constancia, la carga de ofrecer una fundamentación suficiente sobre la posible vulneración por las otras dos medidas de los preceptos constitucionales y estatutarios invocados, no siendo admisibles impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente.

13. Es doctrina constitucional reiterada que las garantías que la Constitución prevé para los actos de contenido punitivo no resultan, sin más, exigibles a los actos restrictivos de derechos (SSTC 34/2003, de 25 de febrero, FJ 2 y 181/2014, de 6 de noviembre, FJ 5). Así, en relación con el principio de legalidad en materia penal este Tribunal tiene declarado 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).

Como dijimos en esta última Sentencia, para 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 (como ocurre con las multas coercitivas) o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas por el ordenamiento para la ejecución de un 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, FF JJ 2 y 3, y 17/2013, de 31 de enero, FJ 12).

Debemos, en consecuencia, indagar la verdadera naturaleza de la medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos prevista en el art. 92.4.b) LOTC a efectos de afirmar o descartar su carácter punitivo, para lo que sí es determinante, de conformidad con la doctrina constitucional referida, la función o finalidad que pretende conseguirse con aquella medida [STC, por todas, 181/2014, FJ 6; SSTDH 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)].

14. Los razonamientos en los que los Letrados del Gobierno Vasco sustentan el carácter punitivo de la medida de suspensión de funciones no son concluyentes para dilucidar su naturaleza. El que su adopción no permita la ejecución de la resolución jurisdiccional por la autoridad o empleado público suspendido en sus funciones y responsable del incumplimiento nada dice sobre el carácter punitivo de la medida. La constatación por el Tribunal de la voluntad deliberada y persistente de la autoridad o empleado público de no cumplirla es el presupuesto legal para la aplicación de la medida, con la que precisamente se pretende, no instar de nuevo a su cumplimiento por aquella autoridad o empleado público, sino remover el obstáculo que su manifiesta voluntad incumplidora supone para la efectividad de dicha resolución, de modo que el hecho de que la autoridad o empleado público suspendido no pueda en ejercicio de sus funciones llevarla a término no resulta revelador de su condición punitiva. Tampoco deviene determinante de esta condición su consideración como sanción en la legislación disciplinaria en materia de función pública o 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. En otras palabras, lo que hemos de enjuiciar es su cuestionada viabilidad constitucional como potestad conferida al Tribunal para garantizar la ejecución de sus resoluciones. Parece

evidente 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.

La medida ahora controvertida forma parte del elenco de instrumentos que el legislador orgánico ha puesto a disposición del Tribunal en el art. 92.4 LOTC para los supuestos de incumplimiento de sus resoluciones. Medidas, entre ellas la suspensión de funciones, que sólo pueden adoptarse, como ya se ha señalado, 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 advertirse 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, la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento [b)].

Esta medida de suspensión de funciones, como se explicita en la preámbulo de la Ley y resulta de una interpretación sistemática del precepto, 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 de 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. Es obvio que sólo podrá aplicarse, cuando esté en la esfera de actuación de la autoridad o empleado público concernidos el cumplimiento de la resolución de que se trate y se acredite su voluntad deliberada y persistente de no atender al mismo. Así pues, el ámbito subjetivo de aplicación de la medida es exclusivamente el de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento, sin que pueda extenderse a autoridades, empleados públicos u otras personas ajenas a dicho ámbito de responsabilidad.

La suspensión, además, como se desprende del inciso final del art. 92.4 b) LOTC, sólo se puede acordar «durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal», de modo que la duración temporal de la medida queda circunscrita necesariamente a ese periodo, no pudiendo extenderse ni prolongarse más allá de ese lapso de tiempo; asimismo habrá de ajustarse, en la medida en que resulte factible, a las funciones que guarden relación directa con la ejecución de la sentencia.

Y, en fin, dado que la medida está orientada a «asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal», hay que concluir 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. Eso implica que deberá contraerse al ejercicio de aquellas atribuciones cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada. Asimismo, como el Abogado del Estado pone de manifiesto en su escrito de alegaciones, 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.

15. La medida de suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos del art. 92.4.b) LOTC es, desde luego, una consecuencia jurídica gravosa para la autoridad o empleado público al que se le aplique, pero ello no la convierte sin más en una medida punitiva, pues en otro caso habría que conceder «que toda consecuencia jurídica desfavorable... encerraría un componente sancionador» (STC 48/2003, FJ 9).

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.

Descartado el carácter punitivo de la medida de suspensión de funciones del art. 92.4.b) LOTC, han de desestimarse las denunciadas infracciones del art. 25.1 CE y de los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan la figura del aforamiento.

16. El último motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo en el que los Letrados del Gobierno Vasco sustentan la impugnación del artículo único, apartado 3, de la Ley Orgánica 15/2015, en la nueva redacción que da al art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, consiste en la infracción de los arts. 143 y 155 CE. Argumentan que la Ley Orgánica 15/2015 supone una alteración del sistema de controles de las Comunidades Autónomas por el Estado proscrito por el Tribunal Constitucional, en cuanto no se ajusta al principio de autonomía el establecimiento de controles genéricos e indeterminados que implican una posición jerárquicamente subordinada de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 12). En concreto, las medidas previstas en el art. 92.4.b) y 92.5 LOTC quedan configuradas como mecanismos equivalentes al previsto en el art. 155.2 CE, es decir, se convierten en realidad en presupuesto de aplicabilidad de este precepto constitucional. De otra parte, la medida contemplada en el art. 92.4.c) LOTC supone una actuación subsidiaria que implica una forma de control sobre la actuación de la Administración autonómica incompatible con el principio de autonomía, al sustituirse a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia.

El Abogado del Estado se opone también a la estimación de este motivo de inconstitucionalidad, pues entiende que las medidas recogidas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC no son controles que el Estado realiza sobre las Comunidades Autónomas con vulneración del principio de autonomía (art. 143 CE), sino medidas que se adoptan por el propio

Tribunal Constitucional ante el incumplimiento de sus resoluciones, con el objetivo de satisfacer el mandato constitucional de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE). No existe la alegada subordinación jerárquica entre el Estado y las Comunidades Autónomas por la posible adopción de aquellas medidas, ya que también el Tribunal puede acordarlas en relación con el Estado.

17. El enjuiciamiento de este motivo de inconstitucionalidad requiere distinguir, de una parte, el reproche que de manera conjunta se dirige a las medidas del art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC por posible alteración del sistema de controles del Estado sobre las Comunidades Autónomas, en particular, del mecanismo previsto en el art. 155 CE; y, de otra, la queja que se formula en relación con el art. 92.4.c) LOTC, en cuanto puede implicar la sustitución de la Comunidad Autónoma por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

a) Los Letrados del Gobierno Vasco parten del presupuesto de considerar equivalentes las nuevas medidas de ejecución que el legislador ha puesto a disposición del Tribunal Constitucional, en concreto las previstas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, y el mecanismo del art. 155 CE. Sin embargo, aquellas medidas y este mecanismo descansan en diferentes títulos legitimadores, sin perjuicio de que puedan resultar coincidentes algunas de las medidas que puedan llegar a adoptarse en uno y otro supuesto.

Como ya hemos tenido ocasión de señalar, en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE encuentran cobertura, con carácter general, la regulación de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en particular, las medidas impugnadas en este proceso constitucional, cuya finalidad no es otra que la de garantizar el debido y efectivo cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que están obligados todos los poderes públicos (ATC 170/2016, FJ 6), protegiendo su posición institucional y su ámbito jurisdiccional. Es al propio Tribunal Constitucional, titular de la potestad de ejecución, al que le corresponde adoptar en caso de incumplimiento de sus resoluciones, tras el trámite de audiencia previsto en el art. 92.4 LOTC, las medidas puestas por el legislador a su disposición que, resultando constitucionalmente procedentes o viables en atención a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, considere conveniente en orden a garantizar la efectiva observancia de sus pronunciamientos.

Por su parte, el título legitimador para la adopción de «las medidas necesarias» a las que se refiere el art. 155 CE es el incumplimiento por una Comunidad Autónoma de «las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan» o su actuación «de forma que atente gravemente al interés general de España». Es al Gobierno de la Nación, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma, y, en el caso de no ser atendido este, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, a quien le corresponde adoptar «las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general de España».

Se trata, por consiguiente, de medidas que tienen un diferente título legitimador y que, por lo tanto, frente a lo que sostienen apodóticamente los Letrados del Gobierno Vasco, no pueden considerarse como mecanismos equivalentes. Las contempladas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, que también pueden llegar a adoptarse en relación con el Estado y a cuya finalidad y fundamento constitucionalmente legítimo ya nos hemos referido, en modo alguno constituyen mecanismos de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, estando exclusivamente orientadas a garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional, al que, es preciso insistir de nuevo, están obligados todos los poderes públicos. En otras palabras, el art. 155 CE regula una vía específica de coerción directa para el cumplimiento de obligaciones constitucionales y legales y para la protección del interés general de España, que se diferencia nítidamente de la regulación de las medidas de ejecución de que pueda disponer el Tribunal Constitucional en orden a la efectividad de sus resoluciones, que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE.

b) El art. 92.4.c) LOTC recoge la ejecución sustitutoria como medida que el Tribunal puede adoptar para instar al cumplimiento de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En ese caso, 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.

Como resulta del tenor del precepto, 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 que fije 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. El título legitimador de esta medida de ejecución no es, como parece desprenderse de la demanda, un supuesto título competencial del Estado, sino, como el resto de medidas previstas en el art. 92.4 LOTC, la garantía de la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Así pues, ninguna tacha de constitucionalidad puede hacerse al legislador orgánico por haber recogido explícitamente en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la ejecución sustitutoria como medio de ejecución de las resoluciones jurisdiccionales 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.

Finalmente, tampoco cabe inferir del tenor del precepto impugnado que la ejecución sustitutoria implique necesariamente, como sostienen los Letrados del Gobierno Vasco, que el Estado sustituya a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias con la consiguiente vulneración del principio de autonomía. Para desestimar esta alegación ha de tenerse en cuenta, de un lado, 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; de otro lado, que la aplicación de esta medida, al igual que las demás instrumentos de ejecución del art. 92.4 LOTC, ha de cohonestarse y respetar siempre las previsiones constitucionales y nunca podrán dar lugar a la 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; y, en fin, que, como como con alguna reiteración hemos ya indicado, a este Tribunal no le corresponde pronunciarse en este proceso constitucional sobre hipotéticas aplicaciones del precepto legal recurrido, debiendo limitarse a contrastar su contenido con los preceptos constitucionales cuya vulneración se alega.

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

FALLO

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 tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 229-2016

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.

Para resumir mi objeción básica a la presente Sentencia, debo decir que, a mi juicio, estamos ante una lamentable «abdicación» en el ejercicio de la jurisdicción constitucional. La mayoría del Tribunal que sustenta la Sentencia ha eludido entrar en el fondo de diversas cuestiones sobre las que el recurso de inconstitucionalidad le forzaba a pronunciarse (1). La levedad de la argumentación ofrecida se ha pretendido remediar estérilmente con unas notas restrictivas del tenor literal de la norma legal impugnada y unos recordatorios genéricos de los requisitos subjetivos y temporales allí previstos (2). Y cuando, en algún caso, ha entrado en las impugnaciones formuladas, el análisis de la Sentencia apenas ha ido más allá de afirmaciones apodícticas o genéricas (3).

1. La Sentencia de la que disiento reduce la amplitud y la gravedad de las tachas de inconstitucionalidad que alega el recurso de inconstitucionalidad, a través de una triple estrategia de elusión de las cuestiones constitucionales:

a) La primera estrategia consiste en atribuir carácter «genérico», de forma reiterada, a las tachas alegadas por la representación procesal de la entidad recurrente. En principio, nada de extraordinario debería haber en que los reproches de inconstitucionalidad que motivan el control abstracto de constitucionalidad por este Tribunal sean de «índole genérica», pues «genérico» denota «común» y se opone a lo «especial» o «privativo». No obstante, la Sentencia parece utilizar la expresión en otro sentido, como sinónimo de «no argumentado». Alguna de las tachas puede no estar suficientemente desarrollada en el escrito rector del proceso; pero, en general, se compartan o no, los motivos de impugnación están ampliamente argumentados. Su gravedad y la posición jurídica que ocupa la norma impugnada en el ordenamiento constitucional le obligaban a este Tribunal a tratarlas con la debida seriedad.

b) La segunda estrategia consiste en considerar «amplísima» la capacidad de configuración de que dispone el legislador orgánico cuando legisla sobre el Tribunal Constitucional y, correlativamente, deducir la práctica ausencia de límites para disponer del contenido de la reserva de ley orgánica que establece en esta materia la Constitución. Sentado esto, el paso siguiente conduce a la rotunda afirmación de que el art. 165 CE ofrece cobertura no solo para una regulación general de las facultades de ejecución del Tribunal (FJ 9), sino también para la incorporación de las concretas medidas que ha previsto la Ley Orgánica 15/2015 (FJ 10).

Esta segunda estrategia suscita dos objeciones. Por un lado, la doctrina más autorizada ya advirtió hace años contra la conversión de la susodicha libertad de configuración del legislador en una especie de «macro-criterio hermenéutico» pues se corre el riesgo de confundir el objeto del juicio de constitucionalidad con su resultado. Esto es lo que ocurre en el presente caso. La libertad de configuración del legislador orgánico, cuyo alcance es precisamente el objeto del juicio de constitucionalidad que se le demanda al Tribunal Constitucional, es esgrimida por este como el criterio hermenéutico determinante de la *ratio decidendi* de su resolución, confundiendo el objeto de control con el resultado eventual de su juicio de constitucionalidad.

Por otro lado, en toda su argumentación la Sentencia parece olvidarse de que (también) el legislador orgánico tiene límites constitucionales. La potestad legislativa, como el resto de los poderes constituidos, deriva su existencia, su configuración y sus funciones de la norma constitucional y solo es legítima cuando se ejerce en los términos fijados por la misma. Como señaló la STC 49/2008, FJ 3, y reitera en el fundamento jurídico 3 la Sentencia de la que discrepo –aunque sin extraer aquí las oportunas consecuencias–, la libertad del legislador orgánico «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... sus límites constitucionales no proceden únicamente de una interpretación literal del precepto aducido en cada caso, sino del *modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de una interpretación conjunta de nuestra Norma Suprema y de los principios constitucionales que se proyectan sobre el mismo*» (énfasis añadido). En consecuencia, se impone «la necesidad de controlar que el legislador respete el *modelo constitucional de nuestra jurisdicción*, puesto que de ello depende en buena medida la efectividad del orden constitucional en todos los ámbitos. Dejar en manos del legislador orgánico la concreción de dicho modelo 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» (énfasis añadido). También la STC 118/2016, de 23 de junio, FJ 3, apeló al «modelo de jurisdicción constitucional diseñado por el constituyente».

La proyección del constituyente no se agota en el momento de promulgación de la Constitución o de la aprobación de la Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional. Recordemos las palabras de la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 3: «la distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. 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».

Pues bien, la Sentencia no contiene elaboración alguna sobre los límites constitucionales del legislador orgánico, ni sobre el «modelo constitucional de nuestra jurisdicción» que quedó objetivado en el texto constitucional y que solo el Tribunal Constitucional puede interpretar, porque solo a él le corresponde precisar cuál es la voluntad y racionalidad del constituyente en los supuestos necesitados de interpretación.

No es este el lugar para extenderse sobre las características de nuestro modelo de jurisdicción constitucional. Pero no es ocioso recordar que se distancia de otros modelos europeos de jurisdicción constitucional concentrada, así como del precedente histórico que supuso el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República. Así, a diferencia de lo contemplado en otras Constituciones, no se prevén en la nuestra competencias específicas del Tribunal Constitucional para, por ejemplo, el enjuiciamiento penal, o por infracción constitucional o legal, de los titulares de los órganos constitucionales y de los órganos superiores de las Comunidades Autónomas; tampoco para la prohibición de partidos políticos; ni para acordar la privación de derechos fundamentales a quienes abusen de ellos en sus actividades contra el orden constitucional. Tampoco, por ejemplo, se reconoce una acción de inconstitucionalidad ejercitable por los ciudadanos frente a la ley (STC 137/2010, de 16 de diciembre, FJ 3), pues la legitimación procesal para interponer el recurso de inconstitucionalidad regulada en el art. 162.1 a) CE lo descarta. La ausencia de competencias sobre las aludidas materias o procesos no es casual, sino decisión consciente y deliberada de nuestro constituyente que, teniendo presente el antecedente de la Constitución de 1931 y los modelos de las Constituciones italiana y alemana, optó por un determinado modelo constitucional de jurisdicción que, así como incluye las competencias esenciales de la jurisdicción constitucional en materia de control de normas y tratados internacionales, de resolución de conflictos y de garantía de derechos fundamentales, al mismo tiempo excluye otras.

Ciertamente, la Constitución permite que, mediante «leyes orgánicas», se amplíe ese elenco competencial ordinario o principal [art. 161.1 d) CE]. Esas leyes orgánicas pueden ser tanto la propia Ley Orgánica reguladora del Tribunal Constitucional, o sus posteriores modificaciones, como otras leyes orgánicas. El límite de esa eventual ampliación competencial no es otro que el respeto a la misma Constitución, por lo que dichas leyes orgánicas no pueden atribuir al Tribunal competencias que supongan la vulneración de los

ámbitos competenciales constitucionalmente atribuidos a otros órganos, o bien que menoscaben el carácter propio del Tribunal o desvirtúen las competencias constitucionalmente previstas.

En lugar de considerar los límites del legislador orgánico, a lo largo de la Sentencia se repite como un mantra que el constituyente no quiso que fuera «un modelo cerrado... petrificado y congelado en el tiempo e incompatible con el carácter evolutivo del Derecho», argumento formulado de forma innecesaria en la STC 118/2016 [innecesaria pues, como ya se ha indicado, la razón de la admisibilidad de la ampliación de las competencias del Tribunal Constitucional es única y exclusivamente el art. 161.1.d) CE, y no un pretendido modelo abierto de jurisdicción constitucional] y que ahora se eleva a directriz hermenéutica y se desarrolla en extenso en el fundamento jurídico 8. Incluso aunque fuera correcta, que, a mi juicio, no lo es, la afirmación del carácter «abierto» del modelo español de jurisdicción constitucional sería irrelevante para resolver al problema planteado, pues «abierto» no equivale a «ilimitado». La Sentencia de la que discrepo confunde el carácter no exhaustivo de la regulación constitucional relativa al Tribunal Constitucional con un carácter pretendidamente abierto del modelo objetivado en la Constitución.

Lo único que señala la Sentencia sobre el modelo español de jurisdicción constitucional se contiene en unas frases ubicadas al principio del fundamento jurídico 9, relativas a la naturaleza jurisdiccional del Tribunal Constitucional y a la facultad de ejecución como «cualidad inherente» a la función de administrar justicia, «también de la justicia constitucional». He ahí un grave error conceptual de partida en que entiendo que incurre la Sentencia, como tuve ocasión de expresar durante el debate en el Pleno. La ejecución de las sentencias constitucionales no es en absoluto una atribución inherente al elenco de competencias de un Tribunal Constitucional, sino una decisión que puede adoptar el constituyente y, en su defecto, si aquel así lo permite, el legislador orgánico, como se comprueba con el caso italiano (donde no se han previsto facultades de ejecución de las sentencias constitucionales), austriaco (donde la Constitución encomienda la ejecución al Presidente de la República o, cuando se refiere a cuestiones patrimoniales, directamente a los tribunales ordinarios) y alemán (la Constitución de Weimar encomendó la ejecución al Presidente de la República; en cambio, en la Ley fundamental de Bonn nada dijo la Constitución y se confió esa función al propio Tribunal Constitucional, tras mucha discusión antes y después de la promulgación de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional; de hecho, el primigenio proyecto de ley reguladora del Tribunal Constitucional federal alemán se lo atribuía al Presidente de la República, y la ejecución de las resoluciones de los tribunales constitucionales de no pocos *Länder* se atribuye todavía a los ejecutivos de esos *Länder*). Si atendemos a los tres mencionados Estados de nuestro entorno, que cuentan con el control concentrado de constitucionalidad más antiguo y sostenido en el tiempo, es claro que se impone cautela a la hora de realizar afirmaciones «esencialistas». El mencionado error conceptual era, por lo demás, evitable porque ya el Abogado del Estado apuntaba en la perspectiva correcta: la Constitución no excluye que la titularidad de la potestad de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional pueda ser encomendada al propio Tribunal. Por tanto, el problema constitucional no reside en si el Tribunal Constitucional puede ser titular de la potestad de ejecución de sus resoluciones, sino en si las medidas con las que el nuevo art. 92.4 LOTC pretende garantizar la ejecución son respetuosas del orden constitucional.

c) La tercera estrategia, que resulta más inquietante de cara al futuro, consiste en constreñir el alcance del control de constitucionalidad que le compete ejercer al Tribunal Constitucional. Ello se lleva a cabo mediante dos líneas de discurso coincidentes en su finalidad reductora.

La primera línea discursiva se apoya en la afirmación (fundamento jurídico 3) de unas pretendidas especificidades de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como objeto del control de constitucionalidad, de forma que la peculiaridad del objeto determinaría una menor intensidad del control que le corresponde ejercer a este Tribunal. En este sentido se afirma que «el control de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional debe limitarse a los supuestos en que existe un conflicto evidente e insalvable entre la misma y el texto

constitucional» (FJ 3). Esta cita procede ciertamente de la ya mencionada STC 49/2008. Sin embargo, sería un planteamiento erróneo entenderla como si fuera exigible, para declarar inconstitucional una norma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, un nivel de contradicción o incompatibilidad con la Constitución *superior* al que se requiere para declarar la inconstitucionalidad de cualquier otra disposición de rango legal. Frente a lo que parece insinuar la Sentencia, no hay dos cánones o intensidades de control de constitucionalidad, uno más estricto para la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y otro más relajado para las demás leyes y normas de rango legal. Más bien, cabría defender justamente lo contrario: que, en razón de la función constitucional de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y la posición institucional del Tribunal Constitucional, el control de inconstitucionalidad sobre su propia ley reguladora debe ser todavía más exigente, no menos, evitando incluso las sentencias interpretativas, dado que sus destinatarios no serían los aplicadores ordinarios del derecho, sino, como aquí ocurre, el propio autor de la interpretación. Justamente, el Tribunal Constitucional se creó como principal garantía de la Constitución frente al legislador. La existencia del Tribunal Constitucional como órgano especial encargado de garantizar la supremacía de la Constitución frente al legislador es incompatible con una actuación extremadamente deferente. Un Tribunal Constitucional no se instituye para invalidar las leyes solo cuando su inconstitucionalidad sea «evidente»; pues si una ley fuera de verdad «evidentemente» inconstitucional, hay que suponer que cualquier juez ordinario sería capaz de advertirlo, sin necesidad de establecer una jurisdicción constitucional separada.

La segunda línea de discurso consiste en la proclamación reiterada del carácter abstracto del control que debe realizar el Tribunal, cuyo pronunciamiento «debe estar al margen de cualquier posible o hipotético acto de aplicación de dicho precepto, debiendo limitarnos a contrastar de manera abstracta el precepto recurrido y las normas y principios constitucionales que se estiman infringidos» (FJ 7). La tesis de la Sentencia se reitera explícitamente en los fundamentos jurídicos 7 y 10: «será con ocasión de las específicas medidas que se pretendan o se soliciten tomar en un determinado proceso constitucional para la ejecución de las resoluciones recaídas en el mismo, cuando procederá examinar su viabilidad y, en su caso, la constitucionalidad de su aplicación en dicho proceso constitucional»; «será con ocasión de la aplicación concreta 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». La insistencia en este argumento parece querer justificar la resistencia a abordar el examen de un aspecto esencial de la impugnación: la posible incidencia de las medidas impugnadas en la actividad y en la posición institucional de las autoridades que integran nuestro Estado constitucional y, en particular, en la actividad de las Cámaras parlamentarias. Dicho de otra forma, la Sentencia insinúa que la impugnación de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es preventiva en cuanto que plantea como escenario la hipotética aplicación de las nuevas medidas de ejecución a las autoridades en general o a determinadas autoridades en particular. Con este sencillo subterfugio evita entrar a discutir si la suspensión en sus funciones de un Presidente de Parlamento o de otra autoridad es o no compatible con el derecho fundamental al ejercicio de un cargo público (art. 23.2 CE) y con la inviolabilidad parlamentaria (art. 66.3 CE y los preceptos correspondientes de los diversos Estatutos de Autonomía).

La argumentación que la Sentencia emplea desfigura, en primer lugar, el contenido de la reforma de la Ley Orgánica hasta convertirla en superflua: ni el contenido concreto de las medidas de ejecución impugnadas ni la entidad o naturaleza del cargo de funcionario o autoridad del eventual destinatario de esas medidas, resultan al parecer relevantes; el abordaje de los problemas de inconstitucionalidad queda diferido al momento de su aplicación. En «abstracto», nada podría ser objeto de valoración según la Sentencia.

En segundo lugar, y lo que es más grave, se desfigura también el sentido del control abstracto de inconstitucionalidad. La contraposición entre abstracción y concreción del control de constitucionalidad ha sido empleada –también por el Tribunal Constitucional– para perfilar el sentido peculiar del recurso de inconstitucionalidad y de la cuestión de

inconstitucionalidad. La interpretación que se expresa en la demanda de un recurso de inconstitucionalidad es, inevitablemente, una interpretación abstracta, como corresponde a un planteamiento desligado de cualquier confrontación de enunciados constitucionales y legales con casos o supuestos concretos. Por lo que se refiere a los preceptos legales impugnados en este proceso, la abstracción es casi total y ello puede darle un cierto carácter preventivo a la acción directa de inconstitucionalidad: la norma legal, promulgada y publicada hace un año, no ha sido todavía objeto de aplicación y todos sus elementos han de ser identificados por los recurrentes de un modo casi hipotético, como «propuestas» o «sugerencias» interpretativas ante el Tribunal Constitucional. Ahora bien, ese es el sentido peculiar del recurso de inconstitucionalidad, y si no se acepta en esos términos y con ese alcance, entonces se convierten en superfluas tanto la previsión constitucional de un recurso de inconstitucionalidad como la consiguiente atribución de su conocimiento a este Tribunal. Ni una ley de presupuestos, ni una reforma penal, ni una ley que regule la interrupción voluntaria del embarazo podrían ser objeto, en plenitud, de un control abstracto de constitucionalidad. Una cosa es que el control abstracto de constitucionalidad no pueda prever y abordar todas las hipótesis de aplicación del programa normativo de una disposición legal –pues para eso está la cuestión de inconstitucionalidad–, y otra que este Tribunal no pueda controlar en toda su extensión por medio del recurso de inconstitucionalidad una norma legal recién publicada y promulgada. Centrándonos en el supuesto del presente proceso, frente a lo que sugiere la Sentencia, la entidad recurrente no está planteando situaciones específicas no contempladas en la Ley ni formulando hipótesis rebuscadas de colisiones normativas, sino una cuestión constitucional de calado que suscita inmediatamente la lectura del precepto impugnado: si la nueva potestad atribuida a este Tribunal de suspender «en sus funciones», con arreglo al nuevo art. 92.4 b) LOTC, a «las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento» y, por consiguiente, a los altos órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas incluidas sus autoridades parlamentarias, es compatible con diversos preceptos constitucionales. El juez constitucional tiene toda la información necesaria para poder decidir acerca de la constitucionalidad de la norma impugnada. La respuesta del Tribunal Constitucional ante esta impugnación –algo así como «lo veremos cuando llegue el momento»– es, por tanto, insólita.

La Sentencia, en suma, difiere a los futuros actos de aplicación el juicio de constitucionalidad sobre las medidas de ejecución controvertidas, pero no aclara cómo podría pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre las cuestiones constitucionales implicadas en la etapa aplicativa del derecho. En efecto, la única instancia que puede adoptar las medidas de ejecución controvertidas es el propio Tribunal Constitucional, por lo que no se vislumbra cuál sería el proceso constitucional que podría permitir un pleno control de constitucionalidad de los actos de aplicación y, a su través, de la propia norma controvertida: tanto la cuestión de inconstitucionalidad como el recurso de amparo quedan *prima facie* descartados. En consecuencia, solo cabría que los afectados alegasen su posible inconstitucionalidad en el seno del propio incidente de ejecución, procedimiento de carácter incidental cuya función constitucional no es la depuración del ordenamiento jurídico, o, alternativamente, con posterioridad a su adopción, mediante un eventual recurso de súplica contra el Auto que adopte la medida de suspensión de funciones o de ejecución sustitutoria. Ahora bien, ninguna de las dos vías mencionadas ofrece un cauce adecuado para satisfacer la tutela judicial efectiva del afectado frente a la aplicación de una Ley que se considera inconstitucional, por lo que el resultado de la abdicación del Tribunal Constitucional en el ejercicio pleno de su jurisdicción será que la Ley Orgánica 15/2015 quede indebidamente inmunizada desde un punto de vista constitucional.

2. La mayoría que sustenta la Sentencia no ha podido ignorar que las medidas de ejecución impugnadas son de un delicado contenido. Pero, en lugar de afrontar el enjuiciamiento pleno y directo que le reclamaba la demanda, se conforma con el deslizamiento de criterios restrictivos y correctores del tenor literal de la norma legal y con formular recordatorios de los requisitos legales, todo ello con el objetivo de «limar» algunas de sus aristas y «suavizar» su futura aplicación, al menos en apariencia. Así, por un lado,

se subraya la necesidad de respetar los límites subjetivos y temporales fijados en el art. 92.4.b) LOTC, lo que resulta una obviedad que nada aporta al juicio de constitucionalidad que le incumbe a este Tribunal. Por otro lado, se afirma que «es evidente que las potestades de ejecución del Tribunal Constitucional habrán de modularse, dentro de los instrumentos o medidas que para ello ha dispuesto el legislador, según el tipo de procedimiento y el contenido del fallo» (FJ 7), sin concretar ni la fuente de esa evidencia ni la forma y el alcance de la modulación resultante. También se aduce que la medida de suspensión de funciones «únicamente podrá acordarse cuando resulte idónea para la finalidad para la que ha sido prevista por el legislador» (FJ 14; en términos similares con respecto a la ejecución sustitutoria, FJ 15), un criterio el de idoneidad que -de nuevo- nada aporta al juicio de constitucionalidad. Una cosa es que el aplicador del derecho interprete la ley de manera teleológica, a fin de evitar resultados absurdos, y otra es el juicio de constitucionalidad sobre la opción legislativa como tal que se le demanda al Tribunal Constitucional y que no se reduce a una interpretación que meramente reajusta la ley en sus márgenes aplicativos. Un Tribunal Constitucional no puede abstenerse de entrar en temas constitucionales acudiendo a argumentos interpretativos de legalidad ordinaria.

Mayor capacidad restrictiva sobre la futura utilización de las medidas controvertidas pueden desplegar los siguientes aspectos: la exigencia de que la voluntad de incumplir desencadenante de la medidas previstas en las letras b) y c) del art. 92.4 LOTC sea «deliberada» y «persistente» (FFJJ 14 y 17); y la consideración de que la medida de suspensión de funciones habrá de «contraerse únicamente al ejercicio de aquellas atribuciones cuya suspensión resulte imprescindible para asegurar la ejecución de la resolución dictada» (FJ 14). No obstante, estas últimas exigencias no están contempladas en el propio precepto legal impugnado, ni se infieren de una interpretación sistemática. De hecho, la insistencia en el aspecto subjetivo y reiterado de la voluntad incumplidora encaja mejor en la descripción típica de una infracción –por ejemplo, el del delito de desobediencia– que en el presupuesto para la adopción de una medida de ejecución: en efecto, ¿por qué el Tribunal Constitucional solo podría adoptar una medida de ejecución ante la existencia de una voluntad deliberada y persistente? ¿Por qué la supremacía de la Constitución solo debería garantizarse en tal supuesto?

La única vía para que el Tribunal Constitucional hubiera impuesto esas condiciones interpretativas tendría que haber sido la técnica de la interpretación conforme, cuyo presupuesto lógico es, precisamente, la previa constatación de una contradicción directa y frontal entre, al menos, parte del enunciado legal y la Constitución. Únicamente tras haber constatado la existencia de una contradicción de esa naturaleza puede procederse a salvarla en un segundo momento, si ello es posible, mediante una interpretación conforme que restrinja el programa normativo vinculado al precepto legal impugnado, de forma que la norma jurídica resultante no sea expulsada del ordenamiento jurídico. Así pues, lo que lleva a cabo la Sentencia no puede considerarse en puridad una «sentencia interpretativa» que fija las condiciones interpretativas bajo las cuales un precepto legal puede permanecer en el ordenamiento jurídico; sería en todo caso una interpretación conforme «disimulada», que no se identifica como tal, ni se lleva al fallo. Esa interpretación conforme «disimulada» no puede compensar la falta de examen de la cuestión constitucional que la Ley suscita y que la entidad recurrente le reclamaba explícitamente en su escrito de demanda.

3. Cuando, excepcionalmente, la Sentencia de la que disiento entra a examinar las graves tachas de inconstitucionalidad que alega el recurso de inconstitucionalidad, las despacha con afirmaciones superficiales y apodícticas. Este es el caso de la impugnación dirigida contra las concretas medidas de ejecución previstas en las letras b) y c) del art. 92.4 LOTC.

La controvertida naturaleza de la suspensión de funciones se analiza en los fundamentos jurídicos 12-15. La Sentencia se sirve exclusivamente del criterio de la finalidad o función para diferenciar las medidas sancionadoras de otras medidas que contienen limitaciones de derechos. El análisis que realiza sobre el carácter punitivo o no de la suspensión de funciones resulta muy rudimentario: todo se reduce a atribuirle a la

suspensión una función no punitiva de forma apodíctica y reiterativa. No hay argumentos convincentes, al menos para quien suscribe este Voto particular. En mi opinión, la suspensión de funciones prevista en la letra b) del art. 92.4 LOTC debió ser declarada inconstitucional y nula porque, al no responder a la lógica de los medios de ejecución y sí a la de las medidas sancionadoras, excede de la habilitación conferida al legislador orgánico por el art. 165 CE. A continuación argumento mi posición.

a) Debo comenzar señalando que, a mi juicio, la atribución al Tribunal Constitucional de facultades de carácter materialmente sancionador en relación con autoridades y empleados públicos, aunque se refieran a conductas relacionadas con el incumplimiento de las resoluciones de dicho Tribunal, quebranta el carácter propio del Tribunal Constitucional como órgano de naturaleza jurisdiccional cuyas competencias se extienden al control de normas, a la resolución de conflictos y a la garantía de los derechos fundamentales. Este Tribunal, a diferencia de lo establecido en las Constituciones de otros Estados, carece de competencias para enjuiciar penalmente, o por infracción constitucional o legal, a los titulares de los órganos constitucionales, de los órganos superiores de las Comunidades Autónomas o de otras autoridades y empleados públicos. Como aludía al referirme el modelo español de jurisdicción constitucional, las competencias de este Tribunal consisten en analizar la validez constitucional de las normas con rango de ley, declarar la titularidad de competencias controvertidas con ocasión de actuaciones, resoluciones o disposiciones y proteger los derechos fundamentales. No es función del Tribunal Constitucional la depuración de las ilegalidades en las que pudiera haber incurrido la parte frente a la cual se alza un conflicto de competencias, ni la acomodación del ordenamiento jurídico a lo resuelto en una Sentencia constitucional (ATC 726/1986, de 18 de septiembre, FJ 2). Muy especialmente, no es función del Tribunal Constitucional enjuiciar la conformidad constitucional de actuaciones personales e imponer las correspondientes medidas correctoras, porque precisamente estas son funciones propias de los órganos que integran el Poder Judicial. Todo ello sin olvidar las delicadas implicaciones constitucionales que tendría la suspensión de autoridades cuya legitimidad provenga directa o indirectamente de las urnas.

b) Sentado lo anterior, la cuestión decisiva es si la medida de suspensión de funciones que se puede imponer a autoridades y empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento tiene carácter punitivo. Esta cuestión es mucho más compleja de lo que deja entrever o quiere aceptar la Sentencia.

La jurisprudencia constitucional sobre el carácter sancionador de medidas limitativas de derechos es relativamente abundante. Por ello, no resulta admisible que, ante la gravedad de una medida como la de suspensión de funciones de una autoridad o un funcionario público, que supone una interferencia en el ámbito del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE, el análisis que se despliega en la Sentencia sea tan pobre.

La jurisprudencia constitucional no se ha conformado con la función o finalidad de la medida como criterio exclusivo de delimitación entre las sanciones y otras medidas limitativas de derechos. Es consciente de que, muchas veces, más de una función se solapan en una misma medida. En el pasado, el Tribunal Constitucional ha dedicado muchas páginas para resolver si, por ejemplo, determinados recargos tributarios tienen carácter punitivo y, por lo tanto, les son aplicables las garantías de los arts. 24.2 y 25 CE (véase, en sentido afirmativo del carácter punitivo, las SSTC 276/2000, de 16 de noviembre, y 291/2000, de 30 de noviembre, para recargos tributarios del 50 por 100 y del 100 por 100, respectivamente). También los recargos tributarios persiguen en principio que el obligado tributario cumpla con sus obligaciones tributarias, pero el Tribunal Constitucional consideró que, cuando superan cierto nivel, esos recargos pasan a tener carácter punitivo. De acuerdo con la STC 291/2000, FJ 10, el hecho de que una medida tenga por finalidad el cumplimiento de una obligación no excluye su carácter punitivo: «lo fundamental a efectos de pronunciarnos sobre la naturaleza jurídica del recargo es comprobar si cumple una finalidad de castigo, pues el hecho de que pueda cumplir otros fines distintos de los punitivos no excluye sin más esta función». En concreto, allí se afirmó con respecto a un recargo del 100 por 100 que «tampoco cabe apreciar que cumpla una función de estímulo positivo que excluya su carácter sancionador,

ni se trata de un medio para constreñir al cumplimiento de una obligación, ni, por supuesto, tiene naturaleza tributaria». Sorprende que, para este Tribunal Constitucional, una medida aparentemente modesta como es un recargo tributario del 50 por 100 tenga carácter punitivo y, por tanto, desencadene la aplicación de las garantías procesales y materiales reconocidas en los arts. 24.2 y 25 CE y que, en cambio, descarte de forma absoluta el carácter punitivo de la medida de suspensión de funciones, ya sea de un empleado público e incluso de una autoridad, que interfiere de forma directa sobre el ejercicio de un derecho fundamental susceptible de amparo constitucional (art. 23 CE).

También la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que la Sentencia pretende evocar mediante la cita de dos de sus pronunciamientos) es mucho más sofisticada de lo parece considerar la Sentencia. Para comprobar la complejidad de la cuestión, basta leer las páginas que una obra señera como la de Christoph Grabenwarter, *European Convention on Human Rights. Commentary* (Múnich 2014), le dedica (págs. 108-113). Como es sabido, en el ámbito del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH) la determinación del carácter «penal» de una medida conduce a la aplicación de las garantías establecidas en el art. 6 CEDH. Además del criterio formal (cómo categoriza el derecho estatal la medida en cuestión, criterio que no es útil cuando la naturaleza de la medida está en disputa, como es ahora el caso), la llamada «doctrina *Engel*» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos recurre ciertamente a la finalidad (*nature of the offence, nature of the infraction*). Pero el tercer criterio de la jurisprudencia de Estrasburgo es la naturaleza y la gravedad de la propia medida, esto es, las consecuencias perjudiciales que se derivan para el individuo. Aunque la satisfacción de cualquiera de los tres criterios es suficiente, se considera que el segundo y el tercer criterio están interrelacionados. En la jurisprudencia del Tribunal Europeo es evidente que ciertas medidas acarrearán la aplicabilidad del art. 6 CEDH: por ejemplo, las medidas de privación de libertad. Más problemas de delimitación suscitan las medidas disciplinarias y las multas. La jurisprudencia atiende al criterio de si afecta de forma adversa al individuo: así, una sanción de cuantía superior a 400 € sí se considera que desencadena la aplicación del art. 6 CEDH.

Ciertamente, en la jurisprudencia de Estrasburgo no se encuentra un caso similar al aquí examinado. El más próximo sería el abordado por la Sentencia *Le Compte, van Leuven y de Meyere c. Bélgica* de 23 de junio de 1981: se trataba de una medida disciplinaria de suspensión temporal (tres meses en un caso, quince días en otro) del ejercicio de una profesión. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos abordó la aplicabilidad del art. 6 CEDH desde la perspectiva «civil», no «penal», en cuanto «disputa» sobre «derechos y obligaciones civiles» (las consecuencias, en cuanto a la aplicabilidad de las garantías del art. 6 CEDH, son similares). Según el Tribunal, «Unlike certain other disciplinary sanctions that might have been imposed on the applicants (warning, censure and reprimand...), the suspension of which they complained undoubtedly constituted a direct and material interference with the right to continue to exercise the medical profession. The fact that the suspension was temporary did not prevent its impairing that right» (§ 4, énfasis añadido).

En consecuencia, ni a la luz de la jurisprudencia constitucional ni desde la perspectiva de la jurisprudencia de Estrasburgo podía descartarse de forma tan expeditiva el alegado carácter punitivo de la medida de suspensión. A continuación expongo lo que considero debieran haber sido los criterios a tener en cuenta al analizar esta cuestión.

c) La suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos no constituye aquí una medida cautelar de carácter personal, pues la potestad jurisdiccional de suspensión, como todas las medidas cautelares, responde a la necesidad de asegurar, en su caso, la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano jurisdiccional (por todas, STC 238/1992, de 17 de diciembre, FJ 3); mientras que en la medida analizada el pronunciamiento ya ha tenido lugar. Además, no cabe acordar cautelarmente medidas que produzcan consecuencias que nunca podrían derivarse de la resolución final; este criterio, que fue afirmado por este Tribunal con respecto a la jurisdicción ordinaria en la STC 39/1995, de 13 de febrero, FJ 4, también se proyecta sobre nuestra propia jurisdicción.

Tampoco puede considerarse una medida de ejecución, pues no va encaminada de forma inmediata y directa a hacer efectivo el contenido del fallo de una sentencia. Se trata, más bien, en términos estrictos, de una reacción correctora de carácter individualizado ante un supuesto de incumplimiento de una resolución jurisdiccional, que dadas sus características persigue una finalidad distinta a la propia de la ejecución. Quien resulta ser suspendido en el cargo que ocupa deja de estar en situación de cumplir con las obligaciones derivadas de su cargo, tampoco, por tanto, de cumplir el pronunciamiento contenido en el fallo de una resolución del Tribunal Constitucional. Por eso, el sentido de la suspensión de funciones no reside aquí en la imposición del cumplimiento de obligaciones derivadas de resoluciones jurisdiccionales, sino en la «finalidad represiva, retributiva o de castigo» que caracteriza a las medidas sancionadoras (por todas, STC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4) por negarse a cumplir o no facilitar un determinado cumplimiento. La finalidad represiva se traduce en un *plus* con respecto a la obligación a cuyo incumplimiento se anuda: el *plus* de la medida prevista en el art. 92.4 b) LOTC es justamente la privación del ejercicio de un derecho fundamental (art. 23 CE) que comporta.

A ello no obsta el entendimiento de que, en sentido lato, dicha medida, al igual que la activación de un posible procesamiento penal [medida prevista en la letra d) del mismo art. 92.4], pueda desplegar también una eficacia coercitiva indirecta dirigida al cumplimiento. Toda sanción penal o administrativa refuerza la efectividad de una obligación, pero el solo efecto preventivo e indirecto que deriva, primero, de su previsión legal con carácter general y, segundo, del apercibimiento de su posible imposición en el caso concreto no la convierte en medio de ejecución, en sentido jurídico-procesal, de la correspondiente obligación. Con respecto a la medida de suspensión de funciones son aplicables las palabras de la STC 291/2000, FJ 10: «tampoco cabe apreciar que cumpla una función de estímulo positivo que excluya su carácter sancionador, ni se trata de un medio para constreñir al cumplimiento de una obligación». Por ello, a mi juicio se podía concluir que la medida prevista en el art. 92.4 b) LOTC constituye materialmente una sanción, una medida punitiva que se anuda al incumplimiento del contenido de una resolución del Tribunal Constitucional. Una medida sancionadora que debe respetar las garantías formales y materiales que contempla la Constitución.

d) La conclusión sobre el carácter sancionador de la suspensión de funciones introducida por la reforma de la Ley Orgánica se corrobora con tres consideraciones. En primer lugar, en el ordenamiento jurídico español no hay medida de suspensión de funciones, con una u otra denominación, que no tenga naturaleza sancionadora (disciplinaria) o penal. En segundo lugar, la medida de suspensión de funciones es desconocida como medio de ejecución en nuestra legislación procesal. La Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en las disposiciones que dedica a la ejecución de sentencias en dicho orden jurisdiccional, no contempla como medio de ejecución la medida de suspensión de funciones de la autoridad o del empleado público de la Administración responsable del incumplimiento. En tercer y último lugar, por lo que he podido conocer, ninguno de los ordenamientos de los Estados de nuestro entorno dotados de jurisdicción constitucional ha previsto con carácter general -ni ha adoptado nunca con arreglo a las cláusulas generales de atribución de las facultades de ejecución- la suspensión de funciones de autoridades y empleados públicos como instrumento para el cumplimiento de las resoluciones constitucionales.

e) La conclusión sobre el carácter sancionador de la medida de suspensión prevista en el art. 92.4 b) LOTC no queda enervada por el carácter temporal limitado e instrumental de su duración («durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal»). Por una parte, también las suspensiones de empleo o de funciones recogidas en nuestra legislación como medidas disciplinarias pueden tener un carácter temporal objetivamente limitado (de varios días) si, por ejemplo, se imponen por faltas disciplinarias leves. Por otra parte, la suspensión de funciones prevista en el art. 92.4.b) LOTC no es tanto limitada como indefinida: su duración no está acotada de antemano pues su terminación depende del comportamiento de terceras personas ajenas a la voluntad de la persona suspendida, que estén en situación y tengan la voluntad de dar cumplimiento a

los pronunciamientos del Tribunal, lo cual puede significar una duración breve o una prolongación considerable de días o de meses. Frente a lo que aduce el Abogado del Estado, la medida no se levantaría tan pronto como cese la voluntad incumplidora de la persona responsable sino tan pronto cumpla quien, por su ámbito competencial, esté habilitado para cumplirla (al menos si el orden de distribución de competencias prevé o autoriza la alteración de la titularidad o del ejercicio de la competencia en general o en ese supuesto, lo que no puede presumirse en todo caso): si la persona responsable del incumplimiento está suspendida en sus funciones, ya no puede realizar la actividad requerida para dar cumplimiento al pronunciamiento del Tribunal Constitucional, con independencia de que en un momento posterior cese su voluntad incumplidora.

De lo razonado hasta ahora se infiere, por tanto, que el art. 92.4 b) LOTC atribuye al Tribunal Constitucional facultades de carácter materialmente sancionador con respecto a autoridades y empleados públicos por el incumplimiento de las resoluciones de dicho Tribunal. Estas facultades van más allá de las facultades sancionadoras de carácter intraprocesal previstas en la propia Ley Orgánica (directamente, en el art. 95, apartados 3 y 4, y por remisión a lo dispuesto en materia de policía de estrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en la Ley de enjuiciamiento civil, en el art. 80), pues las autoridades y empleados públicos que podrían ser suspendidos no tienen por qué ser idénticas a las partes del proceso.

4. En definitiva, a mi juicio, mediante la presente Sentencia el Tribunal Constitucional ha abdicado de su cometido esencial, la custodia de la Constitución, ante implícitas «urgencias de Estado». A través de una argumentación que resulta muy deferente para la libertad de configuración del legislador orgánico, se ha adoptado un fallo que parece sumamente «autorre restrictivo» con respecto a la jurisdicción del Tribunal Constitucional, pero que, en último término, paradójicamente, acrecienta enormemente su poder de acción frente al resto de los poderes constituidos.

A mi disenso se une una nota amarga por no haberse logrado dictar una sentencia susceptible de ser suscrita por todos los magistrados, al priorizarse, por encima de otras consideraciones, la celeridad en la aprobación de una Sentencia desestimatoria.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 229-2016

I. Como tuve oportunidad de manifestar durante las sesiones de deliberación del presente proceso constitucional, disiento de la decisión finalmente adoptada; pero también expreso idéntico distanciamiento, y con similar intensidad, en relación con el razonamiento que sustenta la propia decisión. Dentro del obligado respeto hacia el parecer mayoritario de mis compañeros y por las razones que se expondrán seguidamente, entiendo que la Sentencia que resuelve el mencionado recurso de inconstitucionalidad debió de declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las letras b) y c) del art. 92.4 de la Ley 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre (LOT), para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho.

II. 1. Antes de exponer las razones de ese doble disenso, me parece obligado hacer notar, aun cuando la aseveración pudiera calificarse como innecesaria por evidente, la notable relevancia de las cuestiones planteadas de modo directo en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco, relevancia ésta apreciable sin dificultad alguna desde una doble y combinada perspectiva. Por lo pronto y desde una vertiente micro, este proceso entra en el núcleo duro de la ordenación jurídica del Tribunal Constitucional, pues lleva a cabo una intensa y extensa ampliación de sus potestades. Pero su trascendencia no solo deriva de esta perspectiva doméstica, a la que ya se

adhiera de manera natural una vasta serie de consecuencias externas en atención a la envergadura de las atribuciones que la Constitución española (CE) le confiere. A esta primera óptica se adiciona una segunda que, por decirlo sin sombra alguna de solemnidad, afecta a los cimientos del modelo democrático de Estado que el art. 1.1 CE proclama y su articulado se encarga de desarrollar en sus plurales pero inescindibles facetas.

La parte recurrente no solo no ha esquivado el anterior enfoque; antes al contrario, ha querido dejar constancia de él desde las primeras páginas de su escrito de recurso, las destinadas a identificar «el objeto y la finalidad» de la Ley impugnada, señalando que la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional pretende insertarse «en el entramado de normas que contienen los principios y valores de la organización jurídico-política del Estado», produciendo así «una grave alteración del sistema de equilibrio de poderes» y afectando al «modelo de Estado de las Autonomías configurado sobre el principio de autonomía política y separación de poderes» (p. 3).

No ha sido esta, sin embargo, la premisa metodológica manejada por la opinión mayoritaria que apoya la sentencia de la que me aparto, que instala su argumentación jurídica en un criticable autismo. En todo caso, esta decisión de mantener el razonamiento en el perímetro interior del Tribunal Constitucional, sin la menor concesión a la apertura de diálogos transversales, obedece, en mi opinión, a una finalidad elusiva; esto es, a la de evitar que la introducción en el análisis constitucional de las quejas alegadas de problemas vinculados con el modelo constitucional de Estado pudiera poner en peligro o, al menos, zarandear el juicio de regularidad de la ley impugnada. Al margen de las observaciones que de inmediato han de efectuarse, la constante y reiterativa alegación que la sentencia hace al control abstracto como obligado canon de enjuiciamiento de la constitucionalidad de los preceptos recurridos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional constituye una buena prueba de las razones determinantes de la discutible aproximación metodológica adoptada, que por este lado termina ofreciendo un equívoco y liviano apoyo argumentativo al fallo.

2. La entera fundamentación de la resolución de mi disenso discurre a través de tres grandes ejes que, a pesar de su diverso carácter, formal uno y material los otros dos, interactúan y se complementan recíprocamente. Son ellos: la falta o, en el mejor de los casos, la insuficiente argumentación de la que, respecto de algunas presuntas vulneraciones, adolece el escrito del recurso de inconstitucionalidad; la decisión del constituyente de reenviar a una intensa libertad normativa del legislador orgánico los elementos estructuradores del Tribunal Constitucional y, finalmente –y es un eje al que ya se ha hecho mención– el parámetro de constitucionalidad de obligada utilización en el presente proceso y que no es otro que un control abstracto que actúa con un doble alcance: en sentido negativo, vedando todo pronunciamiento sobre concretas aplicaciones de los preceptos legales recurridos y, en sentido positivo, exigiendo contrastar el contenido de esos preceptos con los pasajes constitucionales cuya infracción se invoca.

3. El primero de los ejes que sostiene el razonamiento jurídico es, como se viene de señalar, la falta de argumentación o una insuficiente o defectuosa argumentación del escrito de interposición del recurso. Así se hace, por ejemplo, en el fundamento jurídico 7 c) en el que, tras dejar constancia «de la generalidad de las alegaciones» referentes al primero de los motivos sustantivos de inconstitucionalidad (arts. 161, 164 y 165, en relación con el art. 117.3, todos ellos CE), se recuerda, con abundante apoyo de sentencias del Tribunal Constitucional, la consolidada jurisprudencia constitucional sobre la necesidad del recurrente de argumentar sobre la efectividad de la vulneración denunciada. Parecido argumento se formula en el párrafo inicial del fundamento jurídico 10, en donde se descarta, «con base en las genéricas alegaciones» presentadas, «la presunta desnaturalización del modelo de jurisdicción constitucional diseñado por la Constitución». Idéntica aseveración vuelve a traerse a colación en el segundo párrafo del fundamento jurídico 10 c) a fin de desestimar la violación por los preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional impugnados del principio de separación de poderes «sobre la base de imputaciones genéricas». El párrafo final de este mismo fundamento jurídico persiste en desechar la afectación al modelo de justicia constitucional ex art. 164 CE en atención a

que el alegato «carece de argumentación alguna». En fin, y sin pretensión de aludir a todas las ocasiones en que se evoca este déficit, en el fundamento jurídico 12 se insiste en el incumplimiento de la parte recurrente de «ofrecer fundamentación suficiente» del motivo a examen.

Con independencia de la mayor o menor consistencia constitucional de las diversas quejas dirigidas contra la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, no comparto este incesante reproche vertido sobre el presente recurso. Así lo confirma la propia extensión del escrito de interposición que, al margen de su apartado introductorio, dedica más de una cincuentena de páginas a dotar de la obligada fundamentación a los cinco motivos de inconstitucionalidad que articula: procedimental uno y sustantivos los cuatro restantes. Pero sobre todo así lo ratifica el extenso escrito presentado por el Abogado del Estado, que no contiene la menor alusión, directa o indirecta, a una objeción semejante que, dicho sea como mérito de la representación del Estado, no suele ser dado de lado cuando concurre efectivamente.

En realidad y en mi opinión, este primer eje está al servicio de la premisa metodológica que informa, como ya he hecho constar, el entero razonamiento de la sentencia. Las referencias a las «alegaciones genéricas» así lo sugieren.

En este contexto y por lo demás, no deja de producir cierta sorpresa que la Sentencia objeto de mi disenso incurra en diversas ocasiones en el defecto que achaca a los recurrentes. El fundamento jurídico 12 ofrece un buen ejemplo de esta contradicción. Dicho fundamento jurídico, en efecto, afirma afrontar la constitucionalidad de las medidas previstas en los arts. 92.4, letras b) y c), y 92.5 a los que la parte recurrente les imputa un carácter punitivo con la consecuente vulneración del art. 25.1 CE. Una vez enunciado el objeto a consideración, la sentencia manifiesta que «los Letrados del Gobierno Vasco sólo argumentan el carácter punitivo de la medida de suspensión en sus funciones de autoridades y empleados públicos, sin que nada digan al respecto en relación con las contempladas en el art. 92.4 c) y 92.5, de modo que únicamente aquella medida puede ser objeto de nuestro enjuiciamiento». Sin embargo, la opinión mayoritaria de la presente resolución no repara en que la presunta violación del principio de legalidad penal queda circunscrita por el propio recurrente a los arts. 92.4 b) y 92.5 LOTC, tal y como se deduce sin margen para la incertidumbre de la rúbrica y contenido del apartado sexto del escrito de interposición del presente recurso de inconstitucionalidad. Y es que la sentencia aborda como un único motivo de inconstitucionalidad lo que el referido escrito articula como dos motivos diferentes, siendo el segundo, el relativo a la vulneración de los arts. 71 y 103 CE, en relación con el art. 24 CE, el que invoca el art. 92.4 c) LOTC.

Más sorprendente resulta, incluso, la forma de abordar y resolver esta última denuncia, la de los arts. 71 y 103 CE, que se solventa a través de la técnica de la mera remisión a los argumentos utilizados para desestimar la infracción por el art. 92.4 b) LOTC de los arts. 161 y 25.1 CE. Por decirlo en los escuetos términos empleados por la Sentencia: «descartado el carácter punitivo de la medida de suspensión de funciones del art. 92.4 b) LOTC, han de desestimarse las denunciadas infracciones del art. 25.1 CE y de los preceptos constitucionales y estatutarios que reglan la figura del aforamiento» (último párrafo, FJ 15). La parquedad y liviandad de este razonamiento contrasta de manera palmaria con la extensa argumentación manejada tanto por la parte recurrente para fundamentar su reproche (pp. 51-62) como por el Abogado del Estado para descartar la vulneración denunciada (pp. 40-50). Pero, sobre todo, evidencia un doble e inequitativo parámetro en el tratamiento de la consistencia argumentativa: mientras su ausencia en el escrito de recurso se enjuicia con notable severidad («alegaciones genéricas», «argumentación apodíctica» o falta de «carga argumental»), su carencia en la sentencia se presume ajustada a las circunstancias del caso a examen.

4. El segundo de los ejes que vertebra el razonamiento de la Sentencia de mi disenso, de carácter material ahora, enuncia un juicio sobre la opción de política de derecho utilizada por el poder constituyente al regular los elementos estructurales y estructuradores del Tribunal Constitucional y, en concreto y en lo que aquí interesa destacar, la ejecución de sus resoluciones.

Desde luego, inobjetable resulta el resumen de la jurisprudencia que al respecto se enuncia en el fundamento jurídico 3 a) y que cabe sintetizar en dos básicas manifestaciones, las cuales, por cierto, pueden entenderse aplicables a otras muchas instituciones, institutos u órganos de cobertura constitucional. La primera reside en la libertad de configuración de la que goza el legislador orgánico a la hora de establecer el marco legal del Tribunal Constitucional. Es ésta, sin embargo –y se trata de la segunda expresión de esa jurisprudencia–, una libertad que no puede calificarse como absoluta; antes al contrario y por exigencias del principio de supremacía constitucional, tiene diversos límites formales y materiales derivados no solo de los instrumentos de protección establecidos en el art. 53 y en los restantes preceptos del título IX de la Constitución sino, además, «en una interpretación sistemática de todo el texto constitucional».

Así enunciados los componentes esenciales de la doctrina constitucional que delimita las potestades normativas de ordenación del Tribunal Constitucional, la Sentencia objeto de mi disenso, al entrar a analizar el nuevo régimen jurídico de la ejecución de las resoluciones dictadas por el Supremo Intérprete de la Constitución, no se atiene o, si se prefiere formular la idea en otros términos, interpreta de una manera notablemente laxa esa doctrina.

Un manifiesto ejemplo de la laxitud con la que la sentencia interpreta el ámbito atribuido constitucionalmente al poder normativo del legislador orgánico resulta apreciable en el fundamento jurídico 9 en el que, tras declarar –en afirmación que no puede dejar de compartirse– que el silencio de la Constitución en materia de ejecución no puede entenderse como un desapoderamiento al Tribunal Constitucional de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones, se afirma, sin ningún tipo de restricción o limitación alguna, que «la forma o el modo en que se pueda articular dicha ejecución ... así como la de los instrumentos o medidas puestas a su disposición para garantizar el cumplimiento y la efectividad de aquellas resoluciones» es materia que «el constituyente ha dejado a disposición del legislador orgánico del Tribunal Constitucional ex art. 165 CE».

Es esta una idea que se reitera, incluso con mayor contundencia y holgura, en el fundamento jurídico 10 a) en el que, tras sostenerse que los arts. 161.1 d), 162.2 y 165 CE confieren al legislador orgánico del Tribunal Constitucional «una amplia habilitación para la determinación última de los distintos elementos que lo configuran», se asevera que «en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE, *cuya amplitud y vocación de complitud impide una interpretación restrictiva de su ámbito material*» (cursiva mía), encuentra cobertura, con carácter general, «la regulación de la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en particular, de las medidas previstas para garantizar su cumplimiento y efectividad». Más aún; con la evidente finalidad de evitar dudas sobre la vasta libertad de configuración legal de la materia controvertida, la sentencia cierra la anterior argumentación del modo siguiente: «Las concretas medidas contempladas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC constituyen, al igual que el resto, instrumentos o potestades puestos a disposición del Tribunal por el legislador para garantizar el debido y efectivo cumplimiento de sus sentencias y demás resoluciones». Para concluir con este razonamiento, la resolución de mi discrepancia no dudará en recurrir a un bucle argumentativo: las medidas impugnadas son constitucionales dado que su finalidad, cual es «garantizar la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad» de sus decisiones, «tiene un fundamento constitucionalmente legítimo».

Por lo demás, el fundamento jurídico 10 b) se encarga de eliminar todo resquicio de incertidumbre sobre el alcance de la tesis defendida, certificando que «ningún precepto constitucional impide explícitamente, ni una prohibición de tal índole cabe inferir de los principios que nuestro modelo de jurisdicción constitucional, que el legislador orgánico ex art. 165 CE pueda establecer un proceso incidental que tenga por objeto velar por la efectividad y cumplimiento de las resoluciones del Tribunal y pueda poner a disposición de éste instrumentos o medidas destinados a dicha finalidad, así como que aquel proceso pueda dirigirse y que *estos instrumentos o medidas puedan adoptarse en hipótesis en relación con altos órganos del Estado y de las Comunidades Autónomas cuando sean*

destinatarios del cumplimiento de aquellas resoluciones» (cursivas mías). Mientras que la primera parte de la certificación transcrita no precisa mayor fundamentación, la segunda se invoca con un lenguaje apodíctico, resultando discutible que de la exactitud de aquella primera pueda hacerse derivar de manera mecánica, incluso aceptando dialécticamente el escenario hipotético evocado, el ajuste constitucional de la segunda. Por este lado, vuelven a emerger con especial intensidad las secuelas de la premisa metodológica a la que obedece el razonamiento de la sentencia; en particular, las que proceden de la renuncia a efectuar una interpretación sistemática de los preceptos impugnados con los preceptos que definen el modelo democrático de Estado.

5. El tercero y último de los ejes que articulan y sostienen la entera argumentación de la Sentencia de mi disenso es el canon de enjuiciamiento aplicable en el recurso de inconstitucionalidad a examen, consistente en un control de carácter abstracto; esto es, en un control «desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho» [FJ 7 b)]. El tan mencionado canon de enjuiciamiento consiste, como hace constar el recién citado fundamento jurídico y se reitera en diversas ocasiones, en verificar la adecuación de los preceptos impugnados «con los mandatos y principios constitucionales supuestamente vulnerados, al margen de su aplicación a casos concretos» [FJ 10 c)].

Desde luego, el recurso a este canon de constitucionalidad para la sustanciación del presente proceso no es discutible, pues el mismo se erige en el obligado parámetro a fin de constatar, en el marco de los recursos de inconstitucionalidad, la regularidad o el ajuste de singulares reglas jurídicas establecidas por disposiciones con rango de ley a las proposiciones normativas enunciadas en la Constitución. Mi distanciamiento de la opinión mayoritaria que sustenta esta resolución no proviene, así pues, de la modalidad o tipo de canon de enjuiciamiento sino, y es ello bien diferente, de la concreta aplicación que del mismo se hace.

El enjuiciamiento que la Sentencia lleva a cabo de la alegada infracción por el art. 92.4.b) LOTC de una pluralidad de principios y preceptos constitucionales ofrece un buen ejemplo del uso desviado que la sentencia hace del control abstracto. La sentencia, en efecto, considera constitucional el referido precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, renunciando, bajo la cobertura del tipo de control impuesto, a verificar la constitucionalidad del completo enunciado normativo de la medida de ejecución ahí instituida. Las dudas de constitucionalidad no traen causa en la potestad conferida al Tribunal Constitucional de acordar en abstracto una medida de suspensión sino de adoptar, igualmente en abstracto, una concreta medida de suspensión, en el ejercicio de sus funciones, aplicable a las autoridades a las que se imputa el incumplimiento de una singular decisión.

Es en este contexto normativo en el que el recurso al canon de constitucionalidad a examen debió de hacer entrar en juego «los principios constitucionales» alegados como vulnerados; y en concreto y por invocar los más relevantes, el principio de separación de poderes, la inviolabilidad y autonomía parlamentarias, la autonomía política de las comunidades autónomas o, en fin, la posición institucional del Tribunal Constitucional en el entramado del modelo democrático de Estado. No se trata de examinar si, en el supuesto hipotético de que el Tribunal Constitucional, en un determinado momento, se encontrara en la tesitura de suspender en el ejercicio de sus funciones a alguna de las más altas autoridades de órganos constitucionales, la medida pudiera resultar o no constitucional.

Pero ello descartado, el uso por la sentencia de un parámetro de constitucionalidad de la naturaleza predicable del control abstracto hubiera obligado a enjuiciar el ámbito aplicativo, subjetivo y objetivo –juicio que habría de haber sido igualmente abstracto–, de la noción de autoridad ex art. 92 b) y, en consecuencia y en razón de esa comprobación, su regularidad constitucional.

Por estas razones, las insistentes alegaciones de la resolución de mi disenso de que será «con ocasión de la aplicación concreta de alguna o algunas de las medidas» controvertidas «cuando procederá examinar entonces su viabilidad» [por ejemplo, FJ 10 b)]

resultan, en el contexto en que se desarrolla el razonamiento, de una notable equivocidad, derivada de ser el resultado de un enfoque conceptual parcial e incompleto.

III. Expuesta como ha quedado la crítica al modo de abordar el enjuiciamiento del art. 92.4.b) LOTC, las razones que a mi entender sustentan la inconstitucionalidad de este precepto, en cuanto regula la medida de ejecución consistente en la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, son las recogidas en el Voto particular formulado por la Magistrada doña Adela Asua Batarrita, al que en este punto me adhiero formalmente.

IV. 1. Discrepo asimismo de la opinión mayoritaria en el juicio de constitucionalidad del art. 92.4 c) LOTC, que desestima el recurso con base en una argumentación que pivota sobre todo en el diferente título legitimador de este mecanismo de ejecución sustitutoria y el que recoge el art. 155 CE. También resulta aquí particularmente visible la ya advertida insuficiencia argumental general de la sentencia a la hora de abordar una cuestión extremadamente delicada por afectar al equilibrio de la arquitectura constitucional, y a la propia posición que en ella ocupa este Tribunal. De la extraordinaria importancia de la cláusula recogida en el art. 155 CE da cuenta toda la doctrina, y de ella se ha podido afirmar que concentra toda la Constitución en la relación entre poderes central y periféricos del Estado, y que encierra la decisión política más trascendente de las previstas en nuestra Carta Magna.

Sin abandonar en ningún momento el control de tipo abstracto propio del recurso de inconstitucionalidad, pero sin olvidar que dicho control no excluye sino que, antes al contrario, impone una interpretación sistemática de la Constitución, por esa sola y poderosa razón el Tribunal hubiera debido analizar en profundidad y en su íntegro contexto el fondo del problema constitucional que plantea este precepto de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

2. De haberlo hecho así, en su debido rigor, hubieran aflorado las facetas presentes en la regulación de la medida de ejecución sustitutoria que no podrían considerarse compatibles con la Constitución, o que, al menos, habrían de reputarse inaplicables en atención a la naturaleza de los procesos encomendados al Tribunal Constitucional.

a) Me detengo en primer lugar en los aspectos subjetivos. La medida de ejecución sustitutoria podría afectar a todo tipo «instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares» a quienes se dirige el requerimiento previo según el párrafo inicial del art. 92.4 LOTC. Sin embargo, tal vocación universal es solo aparente o parcialmente inconstitucional, si se repara en los límites materiales que derivan de una interpretación sistemática del bloque de la constitucionalidad.

El círculo constituido por las instituciones y autoridades que forman parte de las Cortes Generales, así como del Poder Judicial, no puede en modo alguno verse afectado por la medida de ejecución sustitutoria sin transgredir un primer límite constitucional. Todos los poderes del Estado emanan del pueblo español (art. 1.2 CE), y sus atribuciones constitucionales no pueden alterarse o menoscabarse a través de la ejecución sustitutoria encomendada al poder ejecutivo, porque ello comporta poner en entredicho los principios de inviolabilidad y autonomía parlamentaria (arts. 66.3 y 72 CE), y de independencia e inamovilidad judicial (art. 117.1 CE).

La posición de los Parlamentos autonómicos está preservada en similares términos en los Estatutos de Autonomía (por citar únicamente el directamente afectado por este recurso, arts. 25.2 y 27 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV). Estas normas forman parte del bloque de la constitucionalidad y, en particular, no son susceptibles de modificación por otra vía que la prevista en los propios Estatutos, como consecuencia del carácter paccionado de su elaboración y reforma, lo que les dota de una singular rigidez que se erige en garantía del derecho a la autonomía (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6).

En el ámbito del poder ejecutivo, la mención a «autoridades» y «empleados públicos» presenta también alguna imprecisión o ambigüedad. Los empleados públicos están sujetos

«a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (art. 9.1 CE); pero, además, actúan sometidos al principio de jerarquía (art. 103.1 CE). Es pues difícil concebir que un empleado público incumpla de forma autónoma una sentencia constitucional, sin que la «autoridad» de la que dependa inicie un procedimiento disciplinario y/o tome las medidas adecuadas para remediar esta anomalía. De otro modo, la cúspide identificada como «autoridad» sería la que, en última instancia, aparecería como la responsable del incumplimiento.

La mención a los «particulares» se antoja aquí superflua, incrustada en el precepto legal con una deliberada vocación de convertir en universal un ámbito subjetivo privado de ese rasgo. Francamente resulta difícil imaginar un supuesto en el que pudiera aplicarse a particulares la ejecución sustitutoria regulada en el art. 92.4 c) LOTC.

Esta operación de sucesiva reducción de la aparente amplitud de destinatarios de la ejecución sustitutoria conduce a entender, por tanto, que la medida tiene en realidad un alcance subjetivo mucho más limitado: las «instituciones» o «autoridades» que no formen parte del poder legislativo o judicial. Y procede añadir, ahora una ulterior precisión: que las mismas no formen parte de la órbita del «Gobierno de la Nación», dado que éste es precisamente el órgano llamado por el art. 92.4 c) LOTC a colaborar con el Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. Queda así reducido el ámbito subjetivo de la medida a las instituciones o autoridades pertenecientes a las Comunidades Autónomas o a las entidades locales.

Sin embargo y a la luz de lo dispuesto en la legislación local, en particular, los mecanismos excepcionales regulados en los arts. 60, 61 y 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, parece también razonable descartar que sean las autoridades locales las auténticas destinatarias de esta medida de ejecución, puesto que el ordenamiento jurídico ya dispone de mecanismos suficientes para asegurar el cumplimiento regular del conjunto del ordenamiento jurídico, incluyendo la disolución de los órganos de las corporaciones locales «en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales» (artículo 61.1).

Despojada de este modo de su ficticia amplitud, no cabe sino concluir que, en un primer ajuste de constitucionalidad, los destinatarios de la medida de ejecución sustitutoria no podrían ser otros que las instituciones o autoridades de las Comunidades Autónomas, con la inexcusable salvedad de las Asambleas Legislativas, en atención a los principios de inviolabilidad y autonomía parlamentaria.

b) Determinar con exactitud el alcance objetivo de la medida de ejecución sustitutoria hubiera requerido una tarea hermenéutica análoga a la anterior.

La ejecución sustitutoria no tiene cabida como medida para remediar el incumplimiento de las sentencias recaídas en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en el título II LOTC (recurso de inconstitucionalidad y cuestión de inconstitucionalidad), puesto que su estimación lleva aparejada la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de «leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley» (art. 31 LOTC) o «norma con rango de ley» (art. 35.1 LOTC). Esto determina la expulsión del ordenamiento jurídico de la norma considerada inconstitucional; cualquier actuación llevada a cabo en aplicación de la misma sería radicalmente nula, y susceptible de control por la jurisdicción ordinaria. No contradice esta afirmación la existencia de supuestos de nulidad diferida, que son excepcionales. En atención a las circunstancias concurrentes, algunas sentencias recientes (a partir de la STC 164/2013, de 26 de septiembre) han acompañado la fijación de un plazo al legislador, vencido el cual surte efectos la declaración de nulidad.

Tampoco han prosperado «vías indirectas» cuando ha habido controversias competenciales derivadas de la ejecución de una sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad. Así se pone de relieve en las resoluciones posteriores a la STC 150/2012, de 5 de junio, que inadmitieron tanto los conflictos negativos de competencias como el incidente de ejecución planteados por el Abogado del Estado. En la inadmisión del conflicto negativo de competencia, el ATC 207/2014, de 22 de julio, recuerda que «todos los conflictos de competencias tienen en común una controversia competencial,

pero no cualquier desacuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino sólo las que versen sobre la interpretación que debe darse a las normas constitucionales, estatutarias, o delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues sólo en este caso tienen trascendencia constitucional ... ya se trate de la titularidad misma de la competencia o de la forma en que se ha ejercido o ni siquiera se haya llegado a ejercer, debe existir una discrepancia sobre la interpretación de las normas atributivas de competencias del bloque de la constitucionalidad ... Con ello, se pretende vedar el acceso al Tribunal Constitucional de pretensiones que hayan sido desatendidas por razones no competenciales o por controversias que, aun siendo de naturaleza competencial, no son, sin embargo, propias de la jurisdicción del Tribunal Constitucional. De forma que, la simple presencia de cuestiones estrictamente fácticas o, incluso, jurídicas en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiera de una interpretación de las reglas competenciales, no permite transformar un conflicto de competencias aparente en una verdadera controversia competencial ... En otras palabras, no tienen cabida en este tipo de conflictos las controversias que versan sobre cuestiones materiales o incluso jurídicas, en alguna medida vinculadas con el sistema de distribución de competencias, pero cuya solución no requiere de una interpretación de las reglas competenciales del bloque de la constitucionalidad» (FJ 1). Por su parte, el ATC 120/2015, de 7 de julio, por el que se inadmite el incidente de ejecución de la STC 150/2012, recuerda que el pronunciamiento de inconstitucionalidad tiene un carácter meramente declarativo, sin incidir en la situación concreta que conforma el sustrato de aquel proceso constitucional.

Pasando revista a los recursos de amparo, la vía incidental del art. 92 LOTC está también presidida por las esenciales exigencias de subsidiariedad de la jurisdicción de amparo, como recuerda el ATC 65/2015, de 13 de abril. Es reiterada doctrina constitucional (ATC 1/2009, de 12 de enero, FJ 3, entre otros muchos), que «el ámbito de conocimiento del incidente de ejecución previsto en el art. 92 LOTC “se circunscribe exclusivamente a determinar si la Sentencia del Tribunal Constitucional dictada con ocasión de un recurso de amparo ha sido correctamente ejecutada, sin que, en modo alguno, pueda extenderse a cualesquiera otras pretensiones mantenidas por la parte recurrente ante la jurisdicción ordinaria” (AATC 52/2004, de 23 de febrero, FJ 2, y 323/2008, de 20 de octubre, FJ 2)». En todo caso, si se trata de resoluciones que hayan otorgado el amparo respecto de decisiones de jueces y tribunales (art. 54 LOTC), no podría ser aplicada la medida de ejecución sustitutoria, en atención al ya mencionado límite infranqueable de los principios de independencia e inamovilidad judicial (art. 117.1 CE).

Sobre la ejecución de un conflicto positivo de competencia, el Tribunal se ha pronunciado estando ya en vigor esta reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Merece la pena reproducir en lo sustancial dicho criterio, por su cercanía al núcleo del problema constitucional que plantea el art. 92.4 c) LOTC. La STC 95/2016, de 12 de mayo, afirma que por regla general «las decisiones que ponen fin a los conflictos positivos de competencia no requieren medidas de ejecución. Como afirmamos en la STC 110/1983, de 25 de noviembre, FJ 2, las finalidades de un conflicto positivo de competencia son dos: por un lado, “la determinación de la legitimidad o ilegitimidad constitucional de la disposición o resolución concreta de que se trate”; por otro, “la interpretación y fijación del orden competencial y en la determinación de qué competencias pertenecen a qué sujetos, yéndose así más allá de la mera solución del caso concreto origen del conflicto o controversia”. Por este motivo, el art. 66 LOTC prevé una doble dimensión de la Sentencia constitucional en caso de conflicto. Esta Sentencia debe “acordar, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de su competencia”; y, además, debe efectuar un pronunciamiento más general, relativo al orden competencial, ya que, como señala el mismo artículo, en su primer inciso, “la Sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida”. La decisión que ponga fin al conflicto positivo de competencias vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos, como indican los arts. 164.1 CE y 61.3 LOTC. La especial vinculación que para todos los poderes públicos tienen las Sentencias de este

Tribunal no se limita, según doctrina de este Tribunal, al contenido del fallo, sino que se extiende a la correspondiente fundamentación jurídica, en especial a la que contiene los criterios que conducen a la *ratio decidendi* (STC 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 4). Como consecuencia, tal como se razonó en la citada STC 110/1983, “una vez declarada la titularidad de la competencia de que se trate, desaparece su carácter controvertido, por lo que el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dio lugar al conflicto, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la Sentencia señale, en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial” » [FJ 8 a)].

c) De la propia naturaleza de la cosa derivan límites complementarios a los anteriores. En primer lugar y para resultar susceptible de ejecución sustitutoria, el fallo de la sentencia habría de contener una obligación de hacer, ámbito característico de esta medida en la legislación procesal ordinaria.

En segundo lugar, la decisión que desencadene la aplicación del art. 92.4 c) LOTC debería constituir un incumplimiento que excediera de las situaciones que pudieran calificarse de ordinarias: las anomalías o retrasos detectados en determinadas fricciones competenciales en las que, pese a los dilatadísimos retrasos que han podido apreciarse en la ejecución de algunas de sus sentencias, el Tribunal ha llamado a las partes a resolver sus diferencias sin demora, pero renunciando a asumir la dirección de la ejecución en vía jurisdiccional. Buena muestra de ello es la ya citada STC 95/2016: «al afrontar en ocasiones la persistencia de situaciones anómalas de disconformidad con la Constitución, este Tribunal ha proclamado el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos (en la STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4, afirmado ese deber como “un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico”, y en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, destacado en relación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) o el principio de lealtad constitucional que obliga a todos los poderes públicos (en las SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7, y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 26, destacado en relación con las instituciones centrales del Estado). Más en concreto en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, afirmamos “la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden”, al entender que “[e]l Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización”. Son palabras plenamente válidas y suficientes para responder a la pretensión ejercitada por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto» [FJ 8 b)].

3. Una vez expuestas las sucesivas reducciones subjetivas y objetivas que, por diferentes motivos, han de aplicarse al teórico ámbito de la medida de ejecución sustitutoria del art. 92.4 c) LOTC, o dicho de otro modo, despojada la medida de su ficticio carácter abstracto y genérico, queda de manifiesto su inadmisibile solapamiento con lo dispuesto por el art. 155 CE.

En efecto, el verdadero núcleo de aplicación del art. 92.4 c) LOTC, enunciado esta vez en positivo, revelaría sin ambages su nudo propósito: tiene como finalidad sustituir a las instituciones o autoridades de los poderes ejecutivos de las Comunidades Autónomas (i) que incumplan una obligación de hacer contenida en el fallo de una resolución del Tribunal Constitucional recaída en un conflicto de competencia o en una impugnación del título V LOTC, (ii) que exceda de los límites habituales de las controversias dirimidas ante el Tribunal (o si se prefiere, que revista caracteres de especial gravedad o trascendencia constitucional) y (iii) que, en los términos utilizados por la sentencia de la que me aparto, no dé lugar «a la alteración de la posición institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas» [FJ 17 b)]. En otras palabras, que no implique el ejercicio de una atribución o competencia que el bloque de la constitucionalidad haya atribuido en exclusiva a las Comunidades Autónomas, en atención a su posición institucional en la organización territorial del Estado.

El inconstitucional solapamiento de la ejecución sustitutoria así concebida con el art. 155 CE se desprende de su contraste con los elementos esenciales del mecanismo diseñado por el constituyente: (i) la genérica expresión Comunidad Autónoma que identifica el ámbito del art. 155 CE sin duda abarca también a las «instituciones» y «autoridades» del poder ejecutivo autonómico; (ii) el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes, primer presupuesto de aplicación del precepto constitucional, comprende *per se*, evidentemente, el de las resoluciones del Tribunal Constitucional; (iii) el segundo presupuesto, la actuación «de forma que atente gravemente al interés general de España», aunque aparezca formulado en términos alternativos respecto del anterior, parece difícil de concebir sin nexo con «las obligaciones impuestas por la Constitución u otras leyes». Dado que entre las obligaciones impuestas por la Constitución la jurisprudencia constitucional ha incluido aspectos implícitos o inherentes como el deber de lealtad o el deber de colaboración, pocas dudas ofrece la conexión entre ambos enunciados del art. 155 CE.

Por la misma razón, también parece difícil concebir que estas situaciones no vengan precedidas de uno o varios pronunciamientos de inconstitucionalidad a cargo del Tribunal, en su condición de intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC). Y ya he señalado antes que el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal susceptibles de ejecución sustitutoria vía Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha de quedar en buena lógica constreñida a aquellos supuestos que desbordan el ámbito ordinario de las controversias competenciales, y revisten por ello caracteres de especial gravedad o trascendencia constitucional.

En la STC 41/2016, de 3 de marzo, tras calificar la sustitución en el ejercicio de una competencia por incumplimiento como «un control administrativo en sentido técnico», el Tribunal emitió una opinión que, lamentablemente, no se ha visto ratificada por esta sentencia: «en nuestro sistema constitucional no hay más controles administrativos de este tipo que los previstos en el art. 155 CE (para afrontar incumplimientos constitucionales extremadamente cualificados) y en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (ante el incumplimiento de los objetivos de equilibrio y sostenibilidad presupuestaria)» (FJ 16). Sin dejar de recordar, en cuanto a los segundos, los votos particulares formulados a las SSTC 215/2014, de 18 de diciembre, y 101/2016, de 25 de mayo, me interesa ahora destacar que esta previa reflexión también contribuye a apreciar la práctica identidad del presupuesto que activa las medidas reguladas en las dos normas en contraste.

4. Recapitulo. La ejecución sustitutoria del art. 92.4.c) LOTC nos llega revestida de una apariencia de medida de ejecución jurisdiccional de *vis* neutra, técnica, con el soporte como precedente de la legislación procesal ordinaria, y con ficta vocación de aséptica generalidad. Pero si la sentencia hubiera trascendido la perspectiva meramente formal, para adentrarse en un análisis material, sistemático y teleológico, hubiera sido forzoso apreciar el altísimo grado de coincidencia o solapamiento entre el núcleo real de la medida de ejecución sustitutoria del art. 92.4.c) LOTC y el poder de coerción estatal que el constituyente recogió en el art. 155 CE, que en su génesis parlamentaria quedó configurado como un control político discrecional en las solas manos del Gobierno y del Senado, al quedar descartadas las propuestas que propugnaban la intervención del Tribunal Constitucional en alguna de sus fases. Esta duplicidad, que produce la irrupción del Tribunal en un ámbito reservado por la Constitución a otros órganos constitucionales, es la que pone en entredicho la constitucionalidad del citado precepto de la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2015.

No puede por ello sorprender la invocación de la primordial STC 76/1983 que, entre otras consideraciones de singular importancia para el presente enjuiciamiento, dedica su fundamento jurídico 4 a los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado afirmando que «las Cortes Generales, como titulares “de la potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de este,

salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. 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 aquel».

Como dijera Manuel García-Pelayo, primer Presidente del Tribunal Constitucional conformado por la Constitución de 1978, en realidad todas las competencias del Tribunal tienen como sentido custodiar esta división primaria de la separación de poderes. En mi opinión, y con esto concluyo, hay que lamentar que, en un asunto de esta trascendencia, la sentencia de la que me aparto no haya cumplido debidamente con esta finalidad, que no es exagerado calificar de legitimadora de la propia existencia del Tribunal Constitucional.

V. Para terminar, deseo hacer mía y transcribir la conclusión con que se cierra el Voto particular a esta misma Sentencia, elaborado por la Vicepresidenta y ponente originaria del presente recurso de inconstitucionalidad, y que dice así: «a mi disenso se une una nota amarga por no haberse logrado dictar una sentencia susceptible de ser suscrita por todos los magistrados, al priorizarse, por encima de otras consideraciones, la celeridad en la aprobación de una sentencia desestimatoria».

En tal sentido formulo el presente Voto particular.

Madrid, a tres de noviembre de dos mil dieciséis.–Fernando Valdés Dal-Ré.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 229-2016

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros de Pleno en la que se sustenta la sentencia, manifiesto mi discrepancia con la fundamentación jurídica y con el 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.

Planteamiento.

1. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es determinar si la reforma operada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en determinados preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con la pretensión de reforzar sus capacidades de ejecución ante el eventual incumplimiento de sus resoluciones, vulnera determinados preceptos constitucionales. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia da una respuesta negativa a esta cuestión y, por ello, ha desestimado en su integridad este recurso.

Mi discrepancia con esta opinión se produce en relación con los siguientes aspectos generales: (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 corresponde al propio Tribunal en los casos en que la norma impugnada sea la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; y (II) la decisión de posponer el análisis del recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalitat de Catalunya en relación con esta misma normativa y, por tanto, descontextualizar el estudio de este recurso.

Mi discrepancia se produce también en relación con los siguientes aspectos particulares: (III) la configuración materialmente sancionadora dada a la suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos en el art. 92.4.b) LOTC; y (IV) el conflicto que la regulación de la ejecución sustitutoria establecida en el art. 92.4.c) LOTC

tiene con el modelo constitucional de control del art. 155 CE, que hubiera debido determinar la declaración de inconstitucionalidad y la nulidad de ambos preceptos.

1. Sobre 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.

2. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia ha tomado como doble premisa básica del control constitucional que debe llevarse a cabo en este recurso las ideas, ya expuestas en la STC 49/2008, de 9 de abril, en el sentido de que cuando el Tribunal Constitucional ha de analizar la constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como única ley a la que está íntegramente sometido de acuerdo con el art. 1.1 LOTC, debe tomar en consideración 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 texto dice «complitud») el título IX CE. Además, (iii) se ha incurrido en una actitud elusiva para reducir el nivel de densidad del control de constitucionalidad realizado maximizando el carácter abstracto del control y la exigencia de la carga de fundamentación que compete a los recurrentes.

Los Votos particulares formulados por la Vicepresidenta de este Tribunal y por el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré se han extendido en una, a mi juicio, fundada crítica a esta doble premisa y a la actitud elusiva en la que se incurre que, en lo esencial, comparto. A ambas críticas, que hago mías, me remito. En todo caso, creo preciso enfatizar determinados aspectos de mi discrepancia con la asunción por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia de la doctrina establecida en la STC 49/2008, que considero que debía haber sido o bien expresamente reconsiderada por el Pleno de este Tribunal o 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.

3. 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. El legislador orgánico, por mandato expreso del art. 165 CE, está llamado a regular el funcionamiento del Tribunal Constitucional, el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones con idénticos límites que cuando regula cualquier otro órgano constitucional u otra institución: el respeto de la Constitución. Dentro de ese límite cuenta con la misma libertad de configuración para regular el Tribunal Constitucional que cualquier otra institución. Por tanto, el Tribunal Constitucional, ya juzgue su propia Ley u otras leyes, debe ejercer el control de constitucionalidad en los mismos términos y no con parámetros debilitados.

La circunstancia de que el Tribunal esté vinculado solo a la Constitución y a su Ley Orgánica no es un argumento que permita concluir que el control del Tribunal sobre la constitucionalidad de su propia Ley deba ser menos intenso que el que ejerce en relación con las otras leyes. Esa posición implicaría una correlativa habilitación al legislador orgánico para debilitar su sometimiento a la Constitución en la regulación legal del Tribunal Constitucional. Esta habilitación no 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, considero 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. A estos efectos, resulta de interés recordar como ya desde muy temprana jurisprudencia el Tribunal contempló esta situación y alertó sobre la especial función de control que debía desarrollar en estos supuestos, afirmando que «las Cortes Generales, como titulares “de la potestad legislativa del Estado” (art. 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. 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» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4).

4. Del mismo modo, y aunque no sea un argumento utilizado expresamente por la STC 49/2008 ni por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia, tampoco la circunstancia de que el Tribunal Constitucional tenga que autoenjuiciar el respeto a su configuración constitucional por parte del Poder Legislativo resulta justificante para debilitar su posición de control de constitucionalidad.

Puede resultar sugerente sostener la premisa de que en este tipo de enjuiciamientos el Tribunal Constitucional asumiría el doble papel de juez y parte, lo que le debería llevar a una especie de sumisión a los designios del Poder Legislativo por las dudas que podrían plantearse sobre su imparcialidad.

No comparto esta visión. Como ha reconocido la jurisprudencia constitucional en casos en que habría que enjuiciar actos desarrollados por el propio Tribunal o debían resolverse recusaciones de buena parte o de todos sus Magistrados, la singular naturaleza del Tribunal Constitucional y la necesidad de que no se llegue a resultados absurdos o gravemente perturbadores que le impidan cumplir con las funciones que tiene constitucionalmente asignadas puede suponer que en determinadas circunstancias deba sacrificarse una estricta comprensión del principio de imparcialidad jurisdiccional (así, STC 47/2011, de 12 de abril, FJ 3, y ATC 351/2008, de 4 de noviembre, FJ 1). Este sacrificio, sin embargo, no consiente una mayor holgura del Poder Legislativo en su estricta sumisión a la Constitución en la regulación de otro de los órganos instituidos por el propio Poder constituyente cuya función es, precisamente y entre otras, garantizar la vigencia de la Constitución en el desarrollo de la labor legislativa. A la inversa: se admitirse así, se incurre en el defecto denigrado por Dworkin cuando denuncia las posiciones populistas favorables al predominio del Poder Legislativo sobre la *judicial review* [revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes]: se pide que quienes ostentan el poder político sean jueces exclusivos de sus propias decisiones; que juzguen si tienen derecho a hacer lo que han decidido que quieren hacer.

5. En íntima conexión con la anterior reflexión sobre el singular control que está llamado a desarrollar el Tribunal Constitucional en este tipo de supuestos, también debo mostrar mi discrepancia con lo que puede ser calificado como una actitud elusiva en la que incurre la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia para reducir el nivel de densidad del control de constitucionalidad que debe desarrollarse.

Esta actitud elusiva ha consistido en (i) incidir en que el tipo de control que debe ejercer el Tribunal sobre la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es exclusivamente un

control abstracto de constitucionalidad y no político o de oportunidad o de calidad técnica, asumiendo con ello de nuevo una idea ya presente en la STC 49/2008; y (ii) abusar del argumento de que no puede juzgarse lo que no se argumenta para eludir el análisis de aspectos que estaban en la raíz de las objeciones constitucionales que se hacían a la novedosa regulación de las potestades otorgadas al Tribunal Constitucional para la ejecución de sus resoluciones en caso de incumplimiento.

6. Con carácter general, el control abstracto de constitucionalidad es el que debe desarrollarse en relación con cualquier enjuiciamiento y no es específico del control de constitucionalidad de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Ahora bien, lo problemático es que la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia ha utilizado esa idea de lo «abstracto» para no tener que afrontar diversas y «concretas» cuestiones interpretativas que plantean estas novedosas potestades de ejecución asignadas por el Poder Legislativo al Tribunal Constitucional. La nota de abstracción del control de constitucionalidad que debe desarrollar el Tribunal en aquellos procedimientos que tienen por objeto la confrontación de normas significa, en contraposición con la labor desarrollada en la jurisdicción de amparo, que su análisis se hace con independencia de un concreto acto aplicativo. De igual modo, la idea de que el control de constitucionalidad no es de oportunidad, político o de corrección técnica también adquiere todo su sentido en atención al amplio margen que tiene el Poder Legislativo en el desarrollo de sus potestades dentro del marco constitucional.

Ninguna de estas notas propias del control de constitucionalidad y, especialmente, la de abstracción, impide que el Tribunal Constitucional deba entrar en el análisis de todas aquellas cuestiones interpretativas planteadas por los legitimados para la impugnación constitucional de la norma impugnada. Tampoco permite diferir temporalmente el análisis de esos problemas interpretativos a su eventual aplicación futura en casos concretos. De hecho, no son infrecuentes los casos en que el Tribunal, como otros Tribunales Constitucionales, desarrollan su control abstracto precisamente en relación con las diversas interpretaciones y situaciones aplicativas que pudieran llegar a plantearse para, en su caso, excluir aquellas que pudieran resultar inconstitucionales. Es más, hay supuestos, como el presente, en que su singularidad lo que propicia es que deba articularse un análisis especialmente extenso e intenso en este marco del control abstracto respecto de las posibilidades interpretativas y aplicativas de la normativa impugnada. Las razones para ello se basan en este caso no solo en elementales cuestiones de seguridad jurídica, sino en que la aplicación de una concreta medida de ejecución *pro futuro* plantea el problema del necesario control jurisdiccional de la decisión desde la perspectiva de la restricción de los derechos afectados. En esta circunstancia resulta especialmente problemático imaginar el escenario de un nuevo control de constitucionalidad por este Tribunal al que puede obligar el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley planteada por el propio Tribunal Constitucional ante sí mismo (la llamada, en el lenguaje propio del Tribunal, cuestión interna). A ello parece invitar, sin embargo, la opinión mayoritaria en que se sustenta la sentencia al diferir *ad futurum* aquellos problemas interpretativos.

En efecto, el presente recurso de inconstitucionalidad versa sobre la potestad otorgada al Tribunal Constitucional de adoptar medidas para garantizar la ejecutividad de sus decisiones ante un eventual incumplimiento. Algunas de estas medidas, por su propia naturaleza, inciden en aspectos relevantes de la esfera de derechos e intereses de autoridades y empleados públicos. La circunstancia de que esas medidas deban ser adoptadas, precisamente, por el Tribunal Constitucional y en el marco de su función jurisdiccional implica la imposibilidad jurídica de que puedan ser controladas —a salvo de instancias internacionales— por ningún otro órgano de conformidad con la propia posición constitucional de este Tribunal y lo establecido en el art. 4 LOTC. En relación con ello, si la aplicación de estas medidas no es susceptible de ningún tipo de control judicial, ni tampoco mediante la jurisdicción de amparo, resulta difícilmente concebible de qué manera se podría acceder en un futuro a un control de constitucionalidad por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad.

No se puede desconocer que, tal como expone la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia, estas medidas de ejecución se deben adoptar dentro de un procedimiento –normalmente en el marco de un incidente de ejecución– y de que en dicho incidente el Tribunal Constitucional podría, bien a instancia de parte, bien de oficio, plantear una cuestión interna de inconstitucionalidad. Sin embargo, una vez declarada la constitucionalidad de esta regulación, las posibilidades de combatir su constitucionalidad difícilmente podrán vincularse a la naturaleza de dichas medidas ante la apariencia de decisión definitiva con que se revisten las sentencias de constitucionalidad, lo que debilita hasta descender al nivel de la falacia la hipótesis defendida por la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia. Por otra parte, habiéndose configurado legalmente como verdaderas potestades del Tribunal Constitucional, tampoco en el marco de ese incidente de ejecución se podría optar por su no ejercicio por razones de oportunidad. Una vez determinada la existencia del incumplimiento, ninguna posibilidad elusiva tiene el Tribunal Constitucional para no adoptar una de ellas. El único margen de discrecionalidad con el que cuenta es, dentro de un necesario juicio de proporcionalidad, seleccionar la medida de ejecución que debe adoptarse. Constituye una grave distorsión pensar que el Tribunal, una vez reconocidas las potestades de ejecución que la Ley le atribuye «puede o no» ejercitarlas; la realidad es que «debe» ejercitarlas si concurren los presupuestos para ello. No recordaré la teoría sobre la potestad como derecho-deber de ejercicio reglado y vinculante.

7. En conclusión, hay que rehuir el riesgo de la falacia argumental. La opinión mayoritaria en la que se sustenta la Sentencia, bajo la apariencia de la neutral aplicación de la doctrina según la cual el control de constitucionalidad no puede extenderse por su carácter abstracto a todos los supuestos interpretativos y aplicativos, argumenta que se deja una válvula de escape en la eventual posibilidad de un futuro control cuando se haga una aplicación efectiva de las mismas. Pero lo que realmente se hace es blindar absolutamente estas potestades con el efecto pragmático de que nunca más puedan volver a ser objeto de un control abstracto. Si además, como efectivamente ocurre, ese control se debilita, eludiendo entrar en aspectos esenciales de la impugnación constitucional de esta normativa con un argumento formal sobre el incumplimiento de la carga de fundamentación que incumbe al recurrente, se comprenderán las razones por las que abogué y me esforcé en la deliberación –con todo el énfasis de que fui capaz, pero sin éxito– por propiciar un estudio más profundo de este asunto que, acaso –estoy convencido de ello– pudiera haber llevado en un tema de tan capital importancia a una posición común. Creo lícito formular esta observación, más fundada en el sentimiento que en la razón, cuando observo que, desde su destacada posición institucional, la Vicepresidenta de este Tribunal hace referencia en su voto particular a la «nota amarga por no haber logrado convencer de la importancia, también en este caso, de dictar una sentencia susceptible de ser suscrita por todos los magistrados, habiéndose priorizado, por encima de otras consideraciones, la celeridad en la aprobación de una Sentencia desestimatoria».

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

8. 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, 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, fue el planteado por el Gobierno del País Vasco y registrado en este Tribunal el 15 de enero de 2016, que es el que ha dado lugar a la presente resolución de la que ahora discrepo. 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 su

caso, 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–.

Considero, todavía dentro de mis discrepancias con el planteamiento general con el que se ha abordado este recurso, que no solo por razones de prioridad temporal, sino, especialmente, por estar muy singularmente concernida, el análisis debía de haber comenzado por el recurso planteado por la Generalitat de Catalunya. En su defecto, creo que, al menos, no hubiera debido utilizarse el argumento de la falta de sustento argumentativo del recurso soslayando en el análisis la valiosa información que puede y debe aportar la contextualización de la norma cuya constitucionalidad se estudiaba en este recurso.

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 inhumano 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.

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, redundando 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 empleado 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.

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 tres de noviembre de dos mil dieciséis.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.