

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional¹

Francisco Escribano López

Catedrático de Derecho Financiero
Universidad de Sevilla

Sumario General

I. Constitución.

- A. Fuerza normativa.
- B. Interpretación.

II. Derechos y libertades.

- A. Derechos fundamentales y libertades públicas.
- B. Derechos y deberes de los ciudadanos.
- C. Principios rectores de la política social y económica.
- D. Garantía y suspensión de estos derechos.

III. Principios jurídicos básicos.

IV. Instituciones del Estado.

- A. La Corona.
- B. Las Cortes Generales.
- C. El Tribunal Constitucional.
- D. La Administración Pública.
- E. El Poder Judicial.

V. Fuentes.

VI. Organización territorial del Estado.

- A. Comunidades Autónomas.
 - A.1. Autonomía.
 - B.2. Competencias.
- B. Corporaciones Locales.
 - A.1. Autonomía
 - B.2. Competencias.

VII. Economía y Hacienda.

- A. Principios generales.
- B. Presupuestos.
- C. Organización territorial.
- D. Tribunal de Cuentas.

¹ Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO LÓPEZ, Catedrático de Derecho Financiero, Universidad de Sevilla.

Sentencia 185/2016, de 3 de noviembre de 2016 (BOE de 12 de diciembre de 2016). Ponente González-Trevijano Sánchez. (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1.1; 9.1; 23.2; 25.1; 72; 79; 101; 117.3; 143; 155; 164; 165

otros: 28.1; 87.1 LOTC; 24; 26.2; 32; 71; 72 EAPV; arts. 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 129 del Reglamento del Senado (RS)

Objeto: 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.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC y AATC): STC 76/1983, FJ 12; 66/1985, FFJJ 3 y 4; 99/1987, FJ 1.a); 239/1998, FJ 12; 179/1989, FJ 7; 181/190, FJ 4; 119/1991, FJ 3; 234/2000, FJ 13; ATC 35/2001, FJ 5; STC 234/2000, FJ 13; ATC 35/2001, FJ 5; STC 34/2003, FJ 2; 48/2003, FJ 9; 331/2006, FJ 4; 49/2008, FJ 3, 4, 5, 7.a), 14, 15, 16 y 18; 103/2008, FJ 5; ATC 1/2009, FJ 2; STC 39/2011 FFJJ 2 y 3; 121/2010, FJ 7; 136/2011, FJ 10.e); 204/2011, FJ 2; STC 238/2012, 2.3.a); FJ 4; ATC 9/2012; STC 17/2013, 2; 101/2013, FJ 11; 129/2013, FJ 3; 150/2013, FJ 2.c); 197/2014, FJ 1; 1881, FFJJ 5 y 6; STC 85/2016, FJ 4; 118/2016, FFJJ 1, 3.a), 3.g), 4.a) y 4.d); 128/2016 FJ 5; FJ 5.A).a); 141/2016, FFJJ 2, 6 y 7; 143//2016, FJ 3; 170/2016 FJ 2, 6, 7 y 8.

Materias: 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.

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; por lo que se refiere a los motivos sustantivos 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 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–); 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 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; esta opinión es compartida por la Abogacía del Estado, 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. Considera el TC que la LO 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[en] 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»; subrayará el TC que 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); por su parte se señalará cómo 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»*, de modo que *«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»*. Por su parte, según el TC, 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»*. Subrayará, asimismo, el TC la peculiaridad del presente recurso por cuanto se somete a su juicio, precisamente, la norma a las que el propio Tribunal está sometido,

como ya ocurriera con las SSTC 49/2008 y 118/2016; en la citada STC 49/2008, cuya doctrina se reitera en la STC 118/2016, ya se hayan presentes consideraciones en torno a las peculiaridades que reviste el control de constitucionalidad de la LOTC que ahora, sucintamente, se traen a colación. Recordará el TC que ya se dijo que 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 (STC 66/1985, FJ 4) es disponible para el legislador; 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*; 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*; consiguientemente, *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)]*. Recordará el TC que al legislador le corresponde respetar los límites materiales y formales del texto constitucional, y al TC controlar, en su función de intérprete supremo, el cumplimiento de estos límites. Lo contrario supondría *no sólo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este Tribunal*»; de modo que *[d]ejar en manos del legislador orgánico la concreción [del modelo constitucional de nuestra jurisdicción] y renunciar a controlarla no se correspondería, en efecto, con la pretensión del constituyente de crear un órgano de control de constitucionalidad con amplias competencias y de garantizar su eficacia*; la doble vinculación del Tribunal Constitucional al texto constitucional y a su Ley Orgánica *no puede interpretarse en el sentido de impedir el control de constitucionalidad de nuestra ley reguladora, puesto que ello supondría rechazar la vigencia del principio de supremacía constitucional en la fase creativa del Derecho, es decir, frente al legislador (FJ 3)*. En tercer lugar, reconocerá el TC que el alcance del control de constitucionalidad sobre su LO presenta ciertas especificidades: al margen de los límites del concreto proceso utilizado, se habrá 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 limitarse 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, asimismo, 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; consierará, además, el TC que ha 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). Se referirá el TC al posible resultado de este control de constitucionalidad, al señalar cómo, ya se ha tenido ocasión de poner de manifiesto que en la medida que la vinculación de este Tribunal a su LO 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»; en consecuencia, advertirá de los riesgos de realizar un control más intenso... 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). Sobre esas tres grandes premisas el TC afrontará las dudas de constitucionalidad presentadas en relación con la LO 15/2015. Los recurrentes considerarán 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; en opinión de los recurrentes, 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», circunstancia que en su opinión, en este caso no concurrirá: 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; nada resulta más alejado de la simplicidad exigida por aquellos preceptos reglamentarios que las modificaciones introducidas en la LOTC por la Ley recurrida, cuya complejidad técnica exige el análisis de la posición institucional del TC y de la naturaleza de la jurisdicción constitucional; en conclusión, se pone 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. Por parte de la Letrada de las Cortes, sin embargo, se considera 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 incurren 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, se considera 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. A igual conclusión llegará el Abogado del Estado porque no aprecia en la tramitación y aprobación de la Ley recurrida infracción alguna de los reglamentos parlamentarios; desde su punto de vista, 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); 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 concreto, 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 será su criterio que no cabe deducir la existencia de una lesión del derecho de participación política de los grupos parlamentarios que el art. 23 CE reconoce; establecida así la pauta de interpretación de las partes, el TC considera que este motivo de inconstitucionalidad requiere sendas precisiones para determinar en sus exactos términos su verdadero alcance. El TC advierte que el debatido procedimiento de lectura única sólo sólo se tramitó por este procedimiento en el Congreso de los Diputados, no en el Senado; en consecuencia, 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. 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, 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; en definitiva, el motivo de inconstitucionalidad se funda exclusivamente en que a su juicio no concurría 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*; considera el TC, por consiguiente, que a este concreto extremo se ciñe el motivo de inconstitucionalidad que por razones procedimentales se aduce en la demanda y estrictamente a él se ha de circunscribir su enjuiciamiento. Recordara el TC que es doctrina reiterada que aunque el art. 28.1 LOTC no menciona a los reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el pluralismo político (art. 1.1 CE); la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las

Cámaras [STC 99/1987, FJ 1 a); doctrina que reitera, entre otras, STC 103/2008, FJ 5]; considerará el TC que esa doctrina citada se ha de coherer con la JC, a tenor de 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*»; específicamente, en relación con las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de los trámites 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– el TC 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, 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, 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, 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, FJ 10 e); y 44/2015, FJ 2] (STC 143/2016, FJ 3); en tercer lugar, considerará el TC que el art. 150 RCD establece como requisitos para la tramitación de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única que su naturaleza lo aconseje o que la simplicidad de su formulación lo permita; requisitos ambos definidos mediante cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación; de modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno del Congreso de los*

Diputados, a propuesta de la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces (STC 238/2012, FJ 4). Aplicará el TC esta doctrina al caso concreto: 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; al tiempo reclamará, desde perspectiva de control que le corresponde de tales decisiones parlamentarias para desestimar la denunciada infracción del art. 150 RCD, considerando, además, que no le es dado, 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; 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); tampoco 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; sin que pueda olvidarse que, 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, FJ 6), comprensibles, sencillos e inteligibles, sin perjuicio de su incidencia en una materia de indudable calado constitucional; será criterio del TC que la decisión ha sido adoptada 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, FJ 9); en suma, 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 el TC 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, FJ 7, y 238/2012, FJ 4); en consecuencia, 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. 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. Se 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; aprecia el TC que lo que se cuestiona en este caso 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; así los impugnantes, afirman 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; será su opinión, que 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; se concluye 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; no menos contrarias resultan 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. Por su parte, la Abogacía del Estado, 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; se afirmará 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 LOTC 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 TC (ATC 1/2009, de 12 de enero,

FJ2); 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; 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. Antes de entrar en la materia de la demanda, el TC se ve en la necesidad de realizar una serie de puntualizaciones. El TC comienza recordando que el control constitucionalmente encomendado es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad; las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de su 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, FJ 1; 118/2016, FJ 4 a), y 128/2016, FJ 5 A) a)]; en segundo lugar, considera el TC 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; el control de constitucionalidad de nuestra Ley se ha promovido a través de un recurso de inconstitucionalidad, por lo que su pronunciamiento debe estar al margen de cualquier posible o hipotético acto de aplicación de dicho precepto, debiendo limitarse 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, FJ 5 A) a)]. Considerará preciso este recordatorio del TC 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. Precisaré el TC que 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 TC 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. Por último, lamentará el TC 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, insistiendo 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; por ello 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, 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, FJ 11; en el mismo sentido SSTC 204/2011, FJ 2 b), y 100/2013, FJ 2 c)]. La Constitución de 1978 configura al TC, como un órgano jurisdiccional al que le confiere en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Los preceptos que integran este título IX, 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*; citará en su apoyo el TC su propia doctrina al respecto: *[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)]. Este 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; 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)]. En la misma línea, sostiene el TC, 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; será doctrina del TC 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 un 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, seguía su 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); ese carácter de modelo no cerrado, se extenderá a la consideración de los procesos a través de los cuales el Tribunal ejerce la jurisdicción constitucional; 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)]; el TC considerará que 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; finalmente, 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*; reserva de ley orgánica que, según el TC, 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; presentara, si doctrina al respecto el TC recordando su doctrina al respecto: 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 plenitud que debe llevarnos a rechazar una interpretación restrictiva de tales materias*; si bien se llega a reconocer que aunque no se ha excluido que otras leyes orgánicas incidan en el alcance de la jurisdicción constitucional atribuyéndole nuevas competencias [art. 161.1 d) CE], sí se ha 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)]. No obstante esta clara doctrina del TC, éste reconoce que la CE 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 TC de la potestad de ejecutar y velar por el cumplimiento de sus resoluciones. El TC 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 se ha subrayado. 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). Recordará, asimismo, el TC cómo la LO 6/2007, de reforma de la LO 2/1979, del TC, 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); de otra parte, sostendrá el TC que la reforma de la LO 15/2015, cuyo art. único, apartado 3, que 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 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 TC, 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 FJ 2; al igual que en el citado FJ se ha reproducido el contenido del art. 92.5 LOTC, objeto igualmente de este proceso constitucional, que atribuye al TC, 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. Tras este completo planteamiento de las funciones constitucionales de su función, el TC considerará que 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 no se sostiene, en atención a que se considera que el modelo de jurisdicción constitucional que el constituyente no ha querido que fuese cerrado ni petrificado, confiando al legislador orgánico del TC [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 plenitud 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 TC 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, 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* (ATC 170/2016, FJ 2), 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; en consecuencia, ha de descartarse que el legislador orgánico del TC 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; considerará el TC que 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 TC, 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 TC. 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. Afirmará, en esta línea, el TC que 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; considerará el TC necesario precisar que al TC 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; insistirá el TC 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, FJ 3, y 141/2016, FJ 7). Sobre las medidas de la LO impugnada lue presuntamente 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, argumentos spstenmido por los recurrentes, considera el TC que ha 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]; así, 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 TC, se reitera que el control de

constitucionalidad que se ha 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 el TC lejos de formular ningún pronunciamiento preventivo sobre hipotéticas aplicaciones de los preceptos recurridos, que, según reiterada doctrina constitucional, ni se debe ni se puede efectuar (STC 85/2016, FJ 4), no resulta le ocioso traer a colación que ya se 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 «*n 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)*»; recordará así el TC su doctrina, a tenor de la cual, se ha 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 cohererse 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 TC (ATC 170/2016, FF JJ 6, 7 y 8); el Tc, en atención a los precitados argumentos jurídicos, desestima 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; idéntica suerte ha 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 TC; 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). Como segundo motivo de inconstitucionalidad de orden sustantivo, los recurrentes, imputan al art. único, apartado 3, de la LO 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); 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, revistiendo 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), (*sic* de tipicidad); 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 TC 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; hasta aquí las objeciones de los recurrentes. Se opondrá a estos los del Abogado del Estado, al entender 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 TC. Se trata de una suspensión evitable, ya que el TC 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 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. 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; ello no

obstante, apreciará el Tc que sólo se argumenta 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 se ha 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. 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, FJ 2 y 181/2014, FJ 5); en relación con el principio de legalidad en materia penal el TC 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, FJ 9 y doctrina allí citada); como ya se dijo 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, FJ 2), perseguían la simple aplicación del ordenamiento por la Administración competente (STC 181/1990, FJ 4) o, en fin, tenían como único objetivo restablecer la legalidad conculcada (STC 119/1991, FJ 3); no basta, en consecuencia, 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; 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, FJ 4; 121/2010, FJ 7; 39/2011, FF JJ 2 y 3, y 17/2013, FJ 12); puesto en cuestión ese pretendido carácter sancionador, se aprestará el Tc a indagar acerca de la naturaleza jurídica 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; SSTEDH 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)]. 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, según el TC; 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; considerará el TC que lo queha de enjuiciar es su cuestionada viabilidad constitucional como potestad conferida al Tribunal para garantizar la ejecución de sus resoluciones; parece evidente al TC 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; apreciará el Tc cómo 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; esto es, de advertirse tal incumplimiento, el TC 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)]. Considerará el TC que 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 TC 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; 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; afirmará el TC que 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;

concluirá, por eso, el TC 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; finalmente, considera el TC 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 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 un medida punitiva, pues en otro caso habría que conceder *que toda consecuencia jurídica desfavorable... encerraría un componente sancionador* (STC 48/2003, FJ 9). Concluirá el TC 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 TC, 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 LO 15/2015, manifestando la voluntad del legislador, refiere como medida distinta. El legislador orgánico del TC, 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 TC 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; 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; será criterio del TC que 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 TC, 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; considera el TC que 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. 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 LO 15/2015 supone una alteración del sistema de controles de las CCAA por el Estado proscrito por el TC, en cuanto no se ajusta al principio de autonomía el establecimiento de controles genéricos e indeterminados que implican una posición jerárquicamente subordinada de las CCAA respecto de la Administración del Estado (STC 76/1983, de 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. Se opone también a la estimación de este motivo de inconstitucionalidad la Abogacía del Estado, 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 TC 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); en su criterio no existe la alegada subordinación jerárquica entre el Estado y las CCAA por la posible adopción de aquellas medidas, ya que también el TC puede acordarlas en relación con el Estado. Considera el TC que 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 CCAA, 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. Considera el TC que los recurrentes parten del presupuesto de considerar equivalentes las nuevas medidas de ejecución que el legislador ha puesto a disposición del TC, en concreto las previstas en el art. 92.4.b) y c) y 92.5 LOTC, y el mecanismo del art. 155 CE; no lo considerará así el TC, quien parte de la premisa de que 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; en la resolución de la cuestión acudirán, de nuevo el TC, a su tesis en relación con el significado de la reserva de ley orgánica del art. 165 CE: encuentran cobertura, con carácter general, la regulación de la ejecución de las resoluciones del TC 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 TC, al que están obligados todos los poderes públicos (ATC 170/2016, FJ 6), protegiendo su posición institucional y su ámbito jurisdiccional; es al propio TC, 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 «*as 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 CA, 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 apodícticamente 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 el TC ya se ha referido en esta decisión, en modo alguno constituyen mecanismos de control del Estado sobre las CCAA, estando exclusivamente orientadas a garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones del TC, al que, es preciso insistir de nuevo, están obligados todos los poderes públicos; dicho de otro modo, 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 TC en orden a la efectividad de sus resoluciones, que encuentra cobertura en la reserva de ley orgánica del art. 165 CE. Es interpretación del TC que 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; considera el TC que 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; en consecuencia, 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; en consecuencia, ninguna tacha de constitucionalidad puede hacerse al legislador orgánico por haber

recogido explícitamente en la LOTC la ejecución sustitutoria como medio de ejecución de las resoluciones jurisdiccionales del TC, 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 CA 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 TC, 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 CCAA, conforme a la Constitución y a los EEAA, 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 ya se ha indicado, al TC 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; en base en las razones expuestas, ha de desestimarse también este último motivo de inconstitucionalidad.

FALLO: En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional ha decidido Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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

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

Dada la extraordinaria extensión de los tres VVPP de esta Sentencia 185/2016, nos limitamos a señalarlos, aunque recomendamos vivamente su lectura.

Con este número se da fin a la reseña de la Jurisprudencia Constitucional de 2016. Se han consultado las SSTC 179 a 228 de este 2016. Entre ellas, amén de las comentadas *in extenso*, son reseñables las relacionadas a continuación, acompañadas de la nota resumen del propio BOE.

Sentencia 183/2016, de 03 de noviembre de 2016 (BOE núm. 299, de 11 de diciembre de 2016).

Recurso de inconstitucionalidad 4530-2012. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias respecto del artículo 10.4 del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Límites de los decretos-leyes y competencias en sanidad y función pública: nulidad de la previsión legal estatal que impide la adscripción de personal funcionario sanitario a instituciones sanitarias públicas autonómicas.

Sentencia 195/2016, de 16 de noviembre de 2016 (BOE núm. 311, de 25 de diciembre de 2016).

Recurso de inconstitucionalidad 5951-2014. Interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias en relación con los artículos 4 y 7 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Límites a los decretos-leyes, competencias en materia de comercio interior: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a las zonas de gran afluencia turística (STC 18/2016). Votos particulares. (Ver nuestro comentario en el n° 96 de esta Revista de la citada 18/2006)

Sentencia 200/2016, de 28 de noviembre de 2016 (BOE núm. 7, de 08 de enero de 2017).

Recurso de amparo 4960-2015. Promovido por Sporafrik, S.L., en relación con el Auto de un Juzgado de Primera Instancia de Orihuela, que denegó su solicitud de nulidad de actuaciones en procedimiento de ejecución hipotecaria.

Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión: emplazamiento mediante edictos de la demandada sin agotar los medios de conocimiento de su domicilio real (STC 122/2013).

Sentencia 203/2016, de 01 de diciembre de 2016 (BOE núm. 7, de 08 de enero de 2017).

Cuestión prejudicial sobre normas forales fiscales 1042-2016. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo 30.2 de la Norma Foral 10/2006, de 29 de diciembre, reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas del territorio histórico de Gipuzkoa.

Sistema tributario de los territorios históricos: nulidad de las modificaciones introducidas en el método de estimación objetiva de determinación de la base imponible del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Sentencia 202/2016, de 01 de diciembre de 2016 (BOE núm. 7, de 08 de enero de 2017).

Recurso de inconstitucionalidad 4972-2013. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Derechos a la tutela judicial efectiva (acceso a la justicia y acceso al recurso) y a la igualdad en la ley y principio de capacidad económica: pérdida parcial de objeto del recurso (STC 140/2016), regulación del devengo de la tasa en el orden social y en el recurso contencioso-administrativo.

Pleno. Sentencia 210/2016, de 15 de diciembre de 2016 (BOE núm. 17, de 19 de enero de 2017).

Recurso de inconstitucionalidad 4539-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo único del Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía.

Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, sanidad, farmacia y Seguridad Social: constitucionalidad de las previsiones legales autonómicas relativas a la selección, mediante la correspondiente convocatoria pública, por el servicio de salud, de los medicamentos o productos sanitarios a dispensar por las oficinas de farmacia cuando se prescriban por principio activo o denominación genérica.

Sentencia 215/2016, de 15 de diciembre de 2016 (BOE núm. 17, de 19 de enero de 2017).

Recurso de inconstitucionalidad 7466-2015. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de 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; multas coercitivas, 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 (STC 185/2016). Votos particulares.

Sentencia 217/2016, de 15 de diciembre de 2016 (BOE núm. 17, de 19 de enero de 2017).

Recurso de inconstitucionalidad 4621-2016. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con el artículo 2 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de presupuestos generales del Estado para 2016.

Principio de cooperación y funciones de las comisiones mixtas Estado-Comunidad Autónoma sobre asuntos económico-financieros: constitucionalidad del precepto legal que aprueba créditos para las inversiones estatales en Aragón a realizar durante el ejercicio presupuestario de 2016.