



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y
DERECHOS HUMANOS

TRADUCCIÓN REALIZADA POR LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO



Estrasburgo, 13 de marzo de 2017

CDL-AD(2017)003

Dictamen 827/2015

Or. Ing.¹

**COMISION EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A
TRAVÉS DEL DERECHO**
(COMISIÓN DE VENECIA)

ESPAÑA

DICTAMEN

**SOBRE LA LEY DE 16 DE OCTUBRE DE 2015 DE
REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979 DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**Aprobado por la Comisión de Venecia
En su 110ª sesión plenaria
(Venecia, 10-11 de Marzo de 2017)**

**Sobre la base de comentarios efectuados por
D. Christoph GRABENWARTER (Miembro, Austria)
D. Guido NEPPI MODONA (Miembro suplente, Italia)
D. Peter PACZOLAY (Presidente Honorario)**

¹Original disponible en : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)003-e)

Contenido

- I. Introducción**
- II. Observaciones generales**
- III. Marco comparativo**
- IV. Evaluación de la modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre.**
 - a. Aplicación supletoria de la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa**
 - b. Notificación de resoluciones**
 - c. Atribución al Tribunal Constitucional del deber de garantizar la ejecución de sus resoluciones**
 - d. Competencia para anular cualquier resolución que contradiga una resolución del Tribunal Constitucional**
 - e. Procedimiento en caso de inejecución**
 - f. Multas coercitivas**
 - g. Suspensión de funciones de las autoridades o empleados públicos**
 - h. Ejecución sustitutoria**
 - i. Testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal**
 - j. Suspensión de disposiciones, actos o actuaciones impugnadas**
- V. Conclusiones**

I. Introducción

1. Mediante carta de 9 de octubre de 2014, el Presidente de la Comisión de seguimiento PACE (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa), Sr. Stefan Schennach, solicitó dictamen a la Comisión de Venecia respecto a la Ley de 16 de octubre de 2015 que modifica la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional (en adelante, "la modificación o la reforma" CDL-REF(2016)035).
2. En su carta, el Sr. Schennach solicitaba que el dictamen no se publicase antes de las elecciones parlamentarias de 20 de diciembre de 2015 en España. Por tanto, la Comisión previó adoptar el dictamen para su reunión de marzo de 2016 y se planeó una visita de los ponentes en febrero de 2016. No obstante, a la vista de los problemas para formar Gobierno en España, se pospuso la visita de los ponentes a Madrid de febrero a abril de 2016 con la esperanza de reunirse, inter alia, con el nuevo Gobierno.
3. Estaban pendientes de resolver recursos por interpuestos por los Gobiernos del País Vasco y Cataluña contra la reforma ante el Tribunal Constitucional desde el 30 de diciembre de 2015. Dado que la reforma afecta a la propia Ley reguladora del Tribunal Constitucional, la Comisión decidió continuar trabajando en el dictamen mientras el asunto estuviese pendiente ante el Tribunal.
4. Una delegación de la Comisión de Venecia compuesta por el Sr. Grabenwarter y el Sr. Neppi Modona, acompañados del Sr Dürr y la Sra. Ubeda de Torres de la Secretaría, visitaron Madrid el 25 de abril de 2016, manteniendo reuniones con el Tribunal Constitucional, la Comisión del Congreso de los Diputados, el Consejo General del Poder Judicial, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Justicia (del Gobierno en funciones hasta que se formase el nuevo Gobierno) y con Profesores. Tras la visita, el Gobierno remitió un Informe ejecutivo (en adelante "el informe ejecutivo"). La Comisión de Venecia agradece al Ministro de Asuntos Exteriores la excelente organización de la visita.
5. Poco después de dicha visita, se convocaron nuevas elecciones para junio de 2016, y la Comisión pospuso la adopción del dictamen hasta su reunión de octubre de 2016. En septiembre de 2016, el Presidente del Tribunal Constitucional informó al presidente de la Comisión de Venecia que el Tribunal estaba a punto de dictar sentencia en el recurso contra la reforma interpuesto por los Gobiernos Regionales del País Vasco y Cataluña, y solicitó a la Comisión de Venecia que retrasase su dictamen sobre la reforma hasta que dichas sentencias fuesen dictadas. El Bureau de la Comisión aceptó dicha solicitud. La sentencia del Tribunal Constitucional 185/2016 en

el recurso interpuesto por el País Vasco se hizo pública el 3 de noviembre de 2016 (en adelante, Sentencia 185/2016, CDL-REF(2016)001). El recurso interpuesto por Cataluña se resolvió el 15 de diciembre de 2016 mediante la sentencia 15/2016 (en adelante, Sentencia 15/2016, CDL-REF(2017)007)

6. Los ponentes prepararon sus comentarios sobre la base de las traducciones al inglés de la reforma aportadas por España y el resultado de la visita a Madrid. La traducción puede no reflejar apropiadamente la versión original en todos sus términos. Algunas de las cuestiones planteadas pueden, por tanto, deberse a la traducción más que al fondo de las disposiciones en cuestión. El Ministerio de Justicia de España proporcionó sus comentarios al borrador de informe (en los sucesivos "los comentarios del Gobierno")².

7. Tras las deliberaciones de la Subcomisión de Justicia Constitucional (Venecia, 9 de marzo de 2017) y un intercambio de opiniones con D. Rafael Andrés León Cavero, Agente del Ministerio de Justicia de España, la presente opinión fue aprobada por la Comisión de Venecia en su 110ª sesión plenaria (Venecia 10-11 de Marzo de 2017)

II. Observaciones generales

8. Desde el principio, la Comisión de Venecia recuerda que las sentencias del Tribunal Constitucional son definitivas y vinculantes y han de ser respetadas por todos los órganos públicos y por los particulares³. Ello es resultado de la supremacía de la Constitución. No observar una sentencia del Tribunal Constitucional es ignorar la Constitución y el poder constituyente, que atribuyó la competencia para garantizar la supremacía de la Constitución al Tribunal Constitucional. Cuando cualquier autoridad pública se niega a ejecutar una sentencia del Tribunal Constitucional, vulnera la Constitución, incluyendo los principios del estado de derecho, separación de poderes

² Asimismo los ponentes recibieron unos comentarios realizados por la Generalidad de Cataluña.

³ CDL-AD(2012)026, Dictamen sobre compatibilidad con los principios constitucionales y el estado de derecho de acciones adoptadas por el Gobierno y el Parlamento de Rumanía en relación con otras instituciones estatales y sobre el decreto de emergencia del Gobierno respecto a la reforma de la Ley 47/1992, sobre organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional y sobre el decreto de emergencia del Gobierno por el que se reforma y completa la Ley 3/2000, respecto a la organización de un referéndum en Rumanía, párrafo 65; CDL-AD(2016)001, dictamen sobre las reformas de la Ley de 25 de junio de 2015, del Tribunal Constitucional de Polonia, párrafos 109, 136.

y de cooperación leal de los órganos del Estado⁴ y las medidas para ejecutar dicha sentencia son legítimas. Este dictamen examina hasta qué punto la Reforma es una medida apropiada para alcanzar ese objetivo legítimo.

9. Durante las reuniones en Madrid, los interlocutores de la oposición insistieron en que la LO 15/2015 se había aprobado mediante un procedimiento de urgencia sin tiempo suficiente para deliberar. En las reuniones y en su Informe ejecutivo, el Gobierno insistió que el borrador se había iniciado por parte de un grupo parlamentario y no como una propuesta del Gobierno. El procedimiento de urgencia con la aprobación de la ley orgánica en lectura única se adoptó válidamente y se presentaron y debatieron numerosas enmiendas a la proposición de Ley.

10. La constitucionalidad de la adopción de la ley por el procedimiento de urgencia se ha conformado por el Tribunal Constitucional en sus resoluciones judiciales. Refiriéndose a su anterior jurisprudencia⁵, el Tribunal afirmó en su Sentencia 215/2016 que *“la especial relevancia constitucional de un texto normativo, a la luz del citado precepto reglamentario, no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única, ni suficiente por sí misma... para excluir la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional”*. La Comisión de Venecia no tiene razones para dudar de la constitucionalidad del procedimiento seguido. Por lo que se refiere a los estándares europeos, la Comisión de Venecia recuerda que la legislación institucional, como lo es la del Tribunal Constitucional, necesita un debate profundo y se debe tener en cuenta la opinión de todas las partes interesadas. Aun cuando el Parlamento no está obligado a seguir sus puntos de vista, un amplio consenso es preferible y estas aportaciones pueden evitar errores técnicos, que pudieran hacer fracasar el propósito de la legislación⁶.

11. El Informe ejecutivo explica que las reformas de la LO 15/2015 son parte de una reforma más amplia y del esfuerzo para asegurar la ejecución de las resoluciones judiciales de los tribunales superiores españoles y los del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se desencadenaron *inter*

⁴ CDL-AD(2012)026 , Dictamen sobre compatibilidad con los principios constitucionales y el estado de derecho de acciones adoptadas por el Gobierno y el Parlamento de Rumanía en relación con otras instituciones estatales y sobre el decreto de emergencia del Gobierno respecto a la reforma de la Ley 47/1992, sobre organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional y sobre el decreto de emergencia del Gobierno por el que se reforma y completa la Ley 3/2000 , respecto a la organización de un referéndum en Rumanía, aprobado por la Comisión de Venecia en su 93 Reunión Plenaria (Venecia, 14-15 de diciembre de 2012), párrafo 74. CDL-AD(2016)001, párrafo 130.

⁵ STC 238/2012

⁶ CDL-AD(2016)001, Dictamen sobre reformas a la Ley de 25 de junio de 2015, del Tribunal Constitucional de Polonia, párrafo 132; CDL-AD(2016)017, Georgia - Dictamen sobre las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y a la Ley de actos jurídicos constitucionales, párrafo 13.

alia por la sentencia del caso *García Mateos v. España*⁷. Otros elementos de esta reforma son:

1. Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, que atribuye un rango superior a ley ordinaria a las obligaciones derivadas de un tratado internacional ratificado por España. Según el Informe Ejecutivo, esta ley obliga igualmente a acatar las resoluciones judiciales definitivas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
2. La legislación procesal que asegura la reapertura de procedimientos a partir de una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio y Ley 41/2015 de 5 de octubre que incluyen reformas de varias leyes).

12. El Informe Ejecutivo explica igualmente la necesidad de la reforma por la negativa del Parlamento catalán de respetar las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional⁸. Casi todos los interlocutores de la delegación de la Comisión citados expresaron, de forma más o menos explícita, que el movimiento secesionista catalán era la razón política para adoptar dicha reforma.

13. En las reuniones mantenidas en Madrid, se informó a la Comisión de Venecia de que una negativa a acatar las resoluciones del Tribunal Constitucional, era probable que se invocase el nuevo procedimiento con arreglo a la reforma de la LO antes de tomar medidas como último recurso con arreglo al art. 155 de la Constitución, que habilita al Gobierno, tras la aprobación del Senado, a tomar todas las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir con sus obligaciones o a proteger el interés general.

14. La reforma se formuló de forma abstracta y no menciona la situación en Cataluña. Por tanto, incluso en el caso de que la ejecución de resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional por parte de Cataluña sea la primera ocasión en que se aplique la ley⁹, sus disposiciones son de naturaleza normativa general y se evaluarán como tales por la Comisión y no por lo

⁷ “El Tribunal recuerda que el Estado tiene la obligación de poner a disposición de los demandantes, un sistema que les permita lograr la adecuada ejecución de las decisiones dictadas por los tribunales nacionales...”. Asunto GARCÍA MATEOS c. ESPAÑA, demanda nº 38285/09, par 44. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116985>.

En este asunto, el Tribunal Constitucional había establecido que su anterior resolución judicial no se había ejecutado si bien no otorgaba indemnización alguna.

⁸ La Comisión fue informada por el Gobierno de que Resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015 del Parlamento Regional de Cataluña fue declarada nula por el Tribunal Constitucional por Sentencia 259/2015. Dado que las autoridades competentes se mostraban renuentes a cumplir dicha sentencia se tuvieron que dictar por el Tribunal Constitucional, a instancias del Gobierno del Estado, los autos de fecha 17/7/2016, 6/10/2016 y 14/2/2017.

⁹ Auto 24/2017, de 14 de febrero de 2017, del Tribunal Constitucional.

que respecta al caso catalán. Este fue también el enfoque del Tribunal Constitucional en sus SSTC 185/2016 y y 215/2016.

III. Marco comparativo¹⁰

15. La jurisdicción y el marco institucional respectivos de los diferentes tribunales constitucionales europeos son muy diferentes. En concreto, las normas de ejecución de resoluciones judiciales, allí donde dichas normas existen, difieren entre unos tribunales constitucionales y otros. Como resultado, no hay un estándar común respecto a la ejecución de las resoluciones judiciales de los tribunales constitucionales¹¹.

16. En algunos Estados, no hay revisión judicial alguna de la legislación, por ejemplo en los Países Bajos¹² o en el Reino Unido. En otros, el Tribunal Supremo ejerce el poder constitucional como, por ejemplo, en Chipre, en Estonia (la Sala constitucional del Tribunal Supremo), en Noruega o en Irlanda. Normalmente, las reglas generales de ejecución se aplican también en estos casos.

17. Las resoluciones del Tribunal Constitucional son definitivas y vinculantes normalmente. Por ejemplo, el art. 171 de la Constitución de Serbia determina que todos están obligados a respetar y hacer cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional. Normas parecidas pueden encontrarse en los ordenamientos jurídicos de Albania¹³, Croacia¹⁴, Hungría¹⁵ y Lituania¹⁶. El art. 150 de la Constitución de Ucrania declara que las resoluciones del Tribunal Constitucional son de ejecución obligatoria en todo el territorio ucranio y que son definitivas y no se pueden recurrir.

¹⁰ Este marco comparativo es necesariamente incompleto y, más que un cuadro completo, ofrece ejemplos.

¹¹ CDL-INF(2001)009, Informe sobre Decisiones de los tribunales constitucionales y órganos similares y su cumplimiento, pág. 18.

¹² Véase el art. 120 de la Constitución holandesa. Excepto por lo que se refiere a la revisión constitucional de la normativa para las islas de Aruba, Curaçao y S. Martín. Pero hay de facto una revisión de la constitucionalidad de manera que todos los órganos jurisdiccionales pueden comprobar la compatibilidad de las leyes con los tratados internacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¹³ Art. 81 de la Ley del Tribunal Constitucional

¹⁴ Art. 31 de la Ley del Tribunal Constitucional

¹⁵ Art. 39 de la Ley del Tribunal Constitucional. De conformidad con dicha disposición, el Tribunal Constitucional debe disponer por sí mismo las consecuencias legales aplicables en el marco de la Norma Fundamental y de esta Ley

¹⁶ Art. 107 de la Constitución

18. Según el apartado 31 párrafo 1 de la Ley alemana del Tribunal Constitucional Federal, las resoluciones son vinculantes para los órganos constitucionales de la Federación y los *Länder* así como para todas las autoridades administrativas y judiciales. El párrafo 2 va un paso más allá para determinado tipo de procedimientos (en concreto varios tipos de procedimientos de control normativo, pero también procedimientos sobre demandas individuales contra resoluciones judiciales). Estipula que la resolución ha de tener "fuerza de ley" (*Gesetzeskraft*).

19. En Liechtenstein, la ejecución de resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional se rige por las disposiciones de la Ley de Procedimiento General de la Administración Pública. Los pagos en efectivo constituyen un orden de ejecución con arreglo a las disposiciones de la Ley de Ejecución¹⁷.

20. Según el ordenamiento jurídico de algunos Estados, la ejecución la controla el propio Tribunal Constitucional. Según el art. 52 de la Constitución de Montenegro, la autoridad que está obligada a ejecutar la resolución del Tribunal Constitucional debe, tras el vencimiento de un plazo determinado, remitir un informe al Tribunal Constitucional sobre la ejecución de resoluciones del Tribunal Constitucional. Según el art. 87 del Reglamento del Tribunal Constitucional de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el Tribunal controla la ejecución de sus resoluciones judiciales, y en caso necesario, puede solicitar al Gobierno de la República macedonia que asegure su ejecución.

21. En el ordenamiento jurídico de algunos Estados como por ejemplo Austria, Croacia¹⁸, Montenegro o Serbia¹⁹, es el ejecutivo (gobierno o administración) quien hace cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional. En Austria, según el art. 16 de la Ley Constitucional Federal, la ejecución de resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional en relación con demandas de cantidad contra la Federación, las provincias, los municipios y las asociaciones municipales que no pueden solucionarse en un proceso judicial ordinario ni liquidarse por resolución de una autoridad administrativa se adoptan por tribunales ordinarios. La ejecución de otras resoluciones judiciales por parte del Tribunal Constitucional le corresponde al Presidente de la Federación. El Tribunal Constitucional por tanto se apoya en otras autoridades estatales, sobre todo en el Presidente, que puede desplegar el Ejército con el fin de ejecutar las resoluciones del Tribunal Constitucional. Esta es, sin embargo, una opción puramente teórica, ya que las resoluciones raramente se incumplen. El sistema austríaco se basa en la premisa de que la ejecución de resoluciones de un Tribunal Constitucional es un asunto

¹⁷ Art. 55 de la Ley del Tribunal Constitucional de Liechtenstein

¹⁸ Art. 31 de la Ley del Tribunal Constitucional

¹⁹ Art. 104 de la Ley del Tribunal Constitucional

eminentemente político y por tanto no se debería llevar a cabo por el propio Tribunal Constitucional²⁰.

22. El art. 86 de las normas de Procedimiento del Tribunal Constitucional de la Antigua República Yugoslava de Macedonia estipula que las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional se ejecutan por la entidad que aprueba la ley que es anulada o derogada por una resolución del Tribunal. Según el art. 46 de la Ley del Tribunal Constitucional de Serbia, el Tribunal puede regular la manera de ejecutar sus resoluciones judiciales o sentencias.

23. En Alemania, el propio Tribunal Constitucional Federal puede decidir qué órgano administrativo ejecutará sus resoluciones. Según el art. 35 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, la resolución del Tribunal Constitucional Federal puede especificar quién la ejecuta; en casos particulares, puede incluso especificar el medio de ejecución. El art. 35 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal tiene idéntico propósito que el art. 146 de la Ley Constitucional Federal austríaca. El órgano decisorio y el órgano ejecutivo deben estar separados a causa de la naturaleza sumamente política del procedimiento de ejecución y su ordenación en casos concretos²¹.

24. En la mayoría de los Estados europeos, sin embargo, no hay normas concretas respecto a las consecuencias del incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Ello se debe al hecho de que, en las democracias "más antiguas", únicamente ha habido unos cuantos casos auténticos de incumplimiento²².

25. En algunos Estados como Albania²³, Armenia²⁴, Moldavia²⁵ y Ucrania²⁶, la ley estipula sanciones (penales o civiles) en el caso de incumplimiento. En la República de Moldavia el Tribunal Constitucional puede imponer una sanción administrativa que puede ascender a 25 veces el importe del salario mínimo en el caso de inejecución de las resoluciones del Tribunal.²⁷

26. El análisis comparado que antecede muestra la diversidad en relación con la ejecución de resoluciones judiciales. Una parte del ordenamiento jurídico europeo no regula la ejecución de las resoluciones del Tribunal

²⁰ Véase Fister, art. 146, en Kneih/Lienbacher (ed.), Rill/Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 2014, § 2, con referencias adicionales.

²¹ Véase Herzog, Die Vollstreckung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Der Staat 4 (1965), p. 37

²² Véase CDL-INF (2001) 9, p. 21.

²³ Ley 99/2016, que modifica el art. 81.4 de la Ley del Tribunal Constitucional.

²⁴ Art. 40 de la Ley del Tribunal Constitucional

²⁵ Art. 28 de la Ley del Tribunal Constitucional

²⁶ Art. 70 de la Ley del Tribunal Constitucional

²⁷ Art. 82 del Código Jurídico Constitucional

Constitucional y otra parte asigna esta tarea a otros poderes del Estado. Sólo en Moldavia el Tribunal Constitucional puede imponer multas coercitivas. Se concluye, pues, que no hay estándares europeos sobre quién debe responsabilizarse de ejecutar las resoluciones del Tribunal Constitucional.

IV. Evaluación de la modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre

27. Previamente a la reforma operada, la LO 2/1979, de 3 de octubre, ya contenía disposiciones sobre la ejecución de resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional. La redacción original de la Ley Orgánica 2/79 había sido ya modificada en 2007 en algunos aspectos referidos a la ejecución de las sentencias.

1. el art. 87 estipulaba que todos los poderes públicos estaban obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resolviese, y que los Juzgados y Tribunales prestarán con carácter preferente y urgente al Tribunal Constitucional el auxilio jurisdiccional que éste solicitase.
2. el art. 92.4 estipulaba que el Tribunal podía adoptar ciertos tipos de medidas en incidentes de ejecución de sus resoluciones.
3. el art. 95 estipulaba que el Tribunal podía imponer multas coercitivas de entre 600 y 3.000 a cualquier persona, investida o no de poder público, que incumpla los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados. Estas multas coercitivas podían ser reiteradas hasta el total cumplimiento de los interesados, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad a que hubiera lugar.

28. El preámbulo de la reforma y el informe ejecutivo explica que las citadas disposiciones no eran suficientes para garantizar la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional y que la ley necesitaba adaptarse con el fin de garantizar la eficacia de las resoluciones del Tribunal Constitucional, sobre todo cuando las autoridades públicas se niegan a cumplir las resoluciones del Tribunal.

29. El preámbulo recalca igualmente que "la garantía de la eficacia constituye un elemento esencial sin el que el estado de derecho no existiría" y que con arreglo a las nuevas disposiciones "el Tribunal puede acometer la ejecución de sus resoluciones directamente o por medio de otra autoridad pública". La reforma aumenta significativamente las facultades atribuidas al

Tribunal Constitucional para ejecutar sus resoluciones. Los arts. 80, 87, 92 y 95²⁸ se han reformado. Aun cuando alguna de las medidas afectadas por la reforma de 2015 ya existían en la Ley Orgánica antes de su última modificación, se estima necesario examinar las medidas de ejecución en su integridad.

A. Aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

30. El art. 80, que estipulaba la aplicación con carácter supletorio de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con diversos aspectos procedimentales, se reformó para aplicar, además, con carácter supletorio los preceptos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa²⁹ en materia de ejecución de resoluciones.

31. Esta disposición puede ser pertinente en conjunción con otras reformas, sobre todo el art. 87 que considera títulos ejecutivos las resoluciones del Tribunal Constitucional y el art. 92 por lo que respecta a las garantías procedimentales en el caso de imponer multas coercitivas y cuando los cargos y empleados públicos son suspendidos de sus funciones (ver más abajo).

B. Notificación de resoluciones

32. El art. 87.1 se reformó para que el Tribunal Constitucional pudiera acordar la notificación "personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público que se considere necesario".

33. La competencia para acordar la notificación de las resoluciones a cualquier autoridad o empleado público es consistente con la naturaleza definitiva y vinculante de las resoluciones del Tribunal Constitucional. Los órganos y particulares que tienen la obligación de ejecutar las resoluciones del Tribunal necesitan que se les notifique de forma que sean conscientes

²⁸ El art. 95 se ha reformado únicamente en cuanto a que las multas coercitivas previstas se han eliminado de este artículo, pasando a ser reguladas en el art. 92.

²⁹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1998/BOE-A-1998-16718-consolidado.pdf>.

de su obligación y puedan llevarla a cabo de forma efectiva y rápida. Dicha notificación puede despejar dudas respecto a qué autoridad o persona es responsable de ejecutar una resolución y con ello evitar los conflictos de competencia positivos o negativos en la ejecución. Dicha notificación no solo no debe ser opcional, sino una obligación para el Tribunal Constitucional.

34. La redacción inicial del art. 87 ya estipulaba que los juzgados y tribunales ordinarios debían prestar auxilio jurisdiccional al Tribunal Constitucional con carácter preferente y urgente. El art. 87.2 modificado estipula igualmente que "a estos efectos, las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional tendrán la consideración de títulos ejecutivos".

C. Atribución al Tribunal Constitucional de la función de garantizar la ejecución de sus resoluciones

35. El art. 92 modificado atribuye al Tribunal la función de garantizar la ejecución de sus resoluciones. En la ejecución, podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó (párrafo 1).

36. El Tribunal podrá recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente (párrafo 2).

37. Las partes podrán promover el incidente de ejecución previsto en el apartado 1, para proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones (párrafo 3).

38. La atribución de la función de garantizar la ejecución de sus resoluciones del art. 92 es el núcleo de la reforma. Tal y como se ha demostrado en el estudio comparativo, esta función es bastante excepcional para los tribunales constitucionales europeos. Mientras que algunos Tribunales tienen la función de controlar la ejecución de sus resoluciones judiciales o pueden asignar dicha tarea a un órgano o ente concreto, ningún otro Tribunal parece disponer de la responsabilidad absoluta de garantizar por sí mismo la ejecución de sus resoluciones judiciales.

39. El verdadero significado de garantizar la ejecución de sus resoluciones, de conformidad con la Ley Orgánica española, depende de las medidas que el Tribunal puede adoptar para garantizar dicha ejecución. Dichas medidas se examinarán con posterioridad.

D. Competencia para anular cualquier resolución que contradiga una resolución del Tribunal Constitucional

40. El art. 92.1 mantiene que el Tribunal podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla. Esta disposición está orientada a la eficacia de la jurisprudencia del Tribunal y, por tanto, es un instrumento útil para garantizar el cumplimiento de las resoluciones.

41. La competencia para declarar la nulidad de "cualesquiera" resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción ya existía en el artículo 92 desde 2007. Para reforzar que el Tribunal sea contemplado como un árbitro neutral esta competencia debe ejercerse sólo a instancia de parte (tal y como se establece en el art 92.3). En todo caso, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales ordinarios no deben poder resultar anulados por un mero incidente de ejecución sino como consecuencia de un procedimiento sobre el fondo del asunto.

42. Esta competencia podría sobrecargar al Tribunal. La Reforma no distingue entre decisiones susceptibles de anulación adoptadas antes o después de la propia resolución del Tribunal Constitucional. Podría existir una multitud de decisiones individuales que contradigan una resolución concreta del Tribunal Constitucional. El ámbito temporal de la competencia para hacer esta declaración de nulidad debería aclararse.

43. Resulta positivo que el Tribunal Constitucional pueda contar con el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos (párrafo 2).

E. Procedimiento en caso de inejecución

44. El art. 92.4 estipula que en caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal 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. Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualesquiera de las medidas siguientes:

1. 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.
 2. 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.
 3. La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales.
 4. Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.
45. El procedimiento previsto en el art. 92.4 tiene dos fases, una fase de presentación de informes y una fase sobre las medidas a adoptar por parte del Tribunal en caso de incumplimiento. En este caso, la obligación de informar al Tribunal Constitucional no presenta problemas, siempre que los plazos establecidos por el Tribunal sean razonables.

F. Multas coercitivas

46. Las multas coercitivas ya existían en la Ley orgánica antes de la reforma en el art. 95. La reforma, sin embargo, aumenta considerablemente el importe de dichas sanciones de entre 600 y 3000 euros hasta entre 3.000 y 30.000 euros (un incremento por 5 para el límite inferior y por 10 para el superior). La imposición de pagos muy elevados podría cambiar la naturaleza de los mismos, sobre todo si estos se reiteran hasta que la decisión del Tribunal Constitucional resulta ejecutada y resultan adeudados importes muy elevados. Los comentarios del Gobierno señalan que hasta la fecha el Tribunal Constitucional nunca ha impuesto dichas multas. La Comisión de Venecia no duda de que el Tribunal Constitucional aplicará estas disposiciones legales de manera proporcionada pero debe examinar esta modificación legal de manera abstracta.

47. La dicción literal de la reforma no aclara si es la autoridad quien debe abonar la multa o el empleado público de sus fondos personales. En la sentencia 215/2016, el Tribunal Constitucional parece contemplar únicamente a los particulares cuando menciona los salarios y afirma que *" el ámbito subjetivo de aplicación del precepto no se circunscribe a las autoridades o empleados públicos, sino que abarca también a los particulares que pudie-*

ran incumplir las resoluciones del Tribunal, de modo que no cabe afirmar a priori, en atención al criterio de los salarios de aquéllos, que los importes fijados han de resultar siempre, imperiosa y necesariamente, desproporcionados". La ley o su aplicación debería proporcionar distinto tratamiento cuando la multa se impone a autoridades públicas, funcionarios o particulares.

48. De conformidad con las sentencias del Tribunal Constitucional, no revisten naturaleza penal con arreglo a la Constitución española. En la sentencia 215/2016, el Tribunal sostuvo que *"no se trata de una medida sancionadora en sentido propio, pues no se impone con una finalidad represiva o retributiva por la realización de una conducta antijurídica, sino como coerción o estímulo para el cumplimiento de un deber jurídico o, lo que es lo mismo, como disuasión para su incumplimiento. Así pues, por más que la medida controvertida tenga una consecuencia gravosa para la persona a la que se le imponga, no responde a una finalidad propiamente represiva, retributiva o de castigo, características definidoras de las medidas punitivas, sino a la finalidad de garantizar la efectividad y el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional"*.

49. Respecto al Convenio, sobre todo por el valor de dichas multas, pueden llegar a ser consideradas como "infracciones penales" con arreglo al art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos³⁰, en caso de cumplir con el resto de criterios de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al menos por lo que se refiere a los particulares, y existen razones de peso para solicitar una evaluación parecida por lo que respecta a empleados públicos. Por el contrario, cuando se impone una multa a una autoridad a satisfacer con fondos públicos de dicha autoridad³¹, parece complicado establecer el carácter penal de la multa en el sentido del art. 6 del Convenio porque el Convenio protege los derechos de los individuos tan sólo y no los de las autoridades estatales.

50. Como resultado, las garantías de un juicio justo del art. 6 del Convenio se requieren para multas impuestas a los particulares. La aplicación de la Ley Contencioso-administrativa y, sobre todo, sus disposiciones respecto a la audiencia y a la prueba puede aportar dichas garantías. Depende del Tribunal Constitucional aplicarla de forma apropiada en casos particulares.

51. El tema central de la multa es si los pagos pueden ejecutarse. Las medidas con arreglo al párrafo 4 del art. 92 se aplican únicamente cuando la autoridad o el particular interesado ya se han negado a acatar la resolución definitiva y vinculante del Tribunal Constitucional y el requerimiento del informe no implica su ejecución. Ello equivale a cuestionar la autoridad del Tribunal Constitucional.

³⁰ Tal y como el empleo del término "multa" podría sugerir.

³¹ La reforma no aclara si es la autoridad la que ha de abonar la multa o el empleado de sus propios fondos.

52. No hay duda respecto a que la negativa manifiesta de ejecutar las resoluciones del Tribunal Constitucional constituye una violación flagrante de la Constitución y que ello tiene que corregirse. La cuestión es por qué una autoridad, que ya ha vulnerado la Constitución negándose a ejecutar una resolución definitiva y vinculante de la Constitución, acataría otra resolución del Tribunal Constitucional imponiendo una multa. Es posible que dicha autoridad no respectase tampoco dicha medida.

53. Tal falta de respeto flagrante y reiterado de las resoluciones del Tribunal Constitucional pueden socavar gravemente su autoridad y, a su vez, la Constitución. Una vez que el Tribunal Constitucional ha dictado una resolución y existe la negativa a implementarla, deberían intervenir otros organismos para defender la Constitución y el Tribunal Constitucional. Otorgar el poder de ejecución de sus resoluciones al Tribunal Constitucional puede parecer un aumento de competencias a primera vista. No obstante, en un sistema de separación de poderes, la división de competencias entre fallar, por un lado, y ejecutar su resultado, fortalece el sistema de mecanismos correctores en su conjunto, y también al final la independencia del Tribunal Constitucional como agente decisivo para el estado de derecho. El perpetrador debería ser efectivamente obligado a cumplir, pero no por el Tribunal Constitucional que no cuenta con los medios prácticos para obligar al personal responsable a cumplir con dicha resolución.

G. Suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos

54. La reforma permite al Tribunal Constitucional suspender a cualquier autoridad pública o empleado público responsable del incumplimiento de una resolución del Tribunal hasta que dicha resolución se cumpla. Algunas preguntas surgen al respecto.

55. En primer lugar, tras los debates en la visita a Madrid de la Comisión de Venecia e incluso tras las sentencias 185/2016 y 215/2016 del Tribunal Constitucional, no está claro si la suspensión se refiere únicamente a funcionarios o también a cargos electos. Las sentencias señalan que el Tribunal decidirá caso por caso, mientras insiste en que la Constitución vincula a todos los organismos públicos. Los comentarios del Gobierno ponen de manifiesto que los jueces sólo pueden ser suspendidos en sus funciones por el Consejo General del Poder judicial y conforme a lo dispuesto en el art.383 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

56. La suspensión de Diputados que ostentan un mandato democrático del pueblo soberano podría resultar igualmente problemática pues resultan

protegidos por prerrogativas constitucionales (especialmente la inviolabilidad conforme al art 71 de la Constitución). Los comentarios del Gobierno ponen de relieve que salvo en lo que se refiere a las funciones administrativo-parlamentarias como miembro de la Mesa del Parlamento, la reforma no contempla la suspensión en sus funciones de los parlamentarios. No obstante, tal y como se comentó anteriormente, la redacción de la reforma es imprecisa. La suspensión de otros cargos públicos también plantea dudas. Por el contrario, la suspensión de funcionarios y empleados públicos no electos parece menos problemática. La reforma debería definir claramente el ámbito subjetivo de la suspensión.

57. A la vista de la jurisprudencia del caso Vilho Eskelinen³², la suspensión de cualquier autoridad pública o empleados públicos es también probable que afecte a algún "derecho civil" que resulte en la inaplicación del art. 6 del Convenio. Como resultado, serían necesarias garantías concretas de un juicio equitativo (audiencia, igualdad de armas, etc...). La aplicación supletoria de la Ley contencioso-administrativa puede aportar las garantías necesarias.

58. Se puede presumir que el Tribunal Constitucional aplicaría la medida de suspensión de una autoridad o empleado público –como medida temporal– en el marco de las garantías previstas por la Constitución y el Convenio.

59. Otra cuestión es el efecto de la suspensión. Durante dicha suspensión, el empleado suspendido no puede ejercer sus competencias. En sí misma, la suspensión no conlleva la sustitución del interesado por otro empleado. Según el preámbulo de la reforma y del informe ejecutivo, la suspensión –como las multas– deberían provocar que el empleado suspendido ejecutase la resolución del Tribunal Constitucional y la suspensión debería durar únicamente mientras el empleado se niega a ejecutar la resolución del Tribunal Constitucional. Sin embargo, si la autoridad o empleado público no puede ejercer sus competencias ¿cómo se espera que ejecute la resolución del Tribunal Constitucional?. La sentencia 215/2016 afirma que la medida se levantará cuando la autoridad o el empleado no sea "reticente" a cumplirla. Para resolver dicho problema, parece necesario que el empleado prometa primero ejecutar la resolución; el Tribunal finalizaría entonces la suspensión para permitirle llevar a cabo la ejecución. La reforma debería abordar esta cuestión práctica.

60. Esta cuestión puede ser irrelevante si las normas que regulan la suspensión de los empleados previera la sustitución del empleado y su sustituto ejecutase la resolución del Tribunal Constitucional. En ese caso la suspensión del empleado finalizaría. En caso de que el sustituto también se negase a ejecutar la resolución, probablemente también sería suspendido. Esto podría repetirse hasta la ejecución de la resolución. La suspensión recurrente podría derivar en una situación absurda.

³² TEDH, Vilho Eskelinen and others v. Finland (GC), nº 63235/00 de 19 de abril de 2007

61. Finalmente, igual problema surge en el caso de las multas coercitivas. Si la resolución del Tribunal Constitucional no se ejecuta, entonces es posible que la autoridad o empleado ignorase igualmente su suspensión y se quedase en su puesto. Ello socavaría gravemente la autoridad del Tribunal Constitucional.

H. Ejecución sustitutoria

62. El art. 92.4.c) dispone la ejecución sustitutoria de las resoluciones del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional puede requerir la colaboración del Gobierno de la Nación en este caso.

63. El Gobierno vasco alegó que la ejecución sustitutoria modificó la naturaleza del sistema de supervisión de las Comunidades Autónomas por parte del Estado español. En la sentencia 185/2016, el Tribunal Constitucional rechaza dicha alegación y establece una clara distinción entre las medidas de ejecución con arreglo a la reforma y las medidas del art. 155 de la Constitución española, que permite al Gobierno adoptar medidas contra aquellas Comunidades Autónomas que no cumplan sus obligaciones constitucionales o legales cuando ello "atente gravemente al interés general de España". Dichas medidas se adoptarán por el Gobierno "con la aprobación por mayoría absoluta del Senado". Se adoptan por actores políticos. Por otro lado, las medidas de ejecución con arreglo a la reforma las adopta el Tribunal Constitucional, un órgano judicial, en casos de incumplimiento de una de sus resoluciones judiciales. En tal caso, no se vinculan al sistema de supervisión de las Comunidades Autónomas con arreglo al art. 155 de la Constitución y no desvirtúan este sistema tal y como se alegó por el Gobierno Vasco.

64. En opinión de la Comisión de Venecia la ejecución sustitutoria de resoluciones del Tribunal Constitucional no es problemática. Es probable que el Tribunal Constitucional no ejecute esta medida por sí mismo, sino que requiere la colaboración del Gobierno. Por tanto, el Tribunal no tiene la responsabilidad de llevar a cabo los actos requeridos.

I. Testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal

65. El art. 92.4.d) dispone que se deducirá el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

66. Los testimonios son la base para el ministerio fiscal y los juzgados y como tal no presentan problemas. La carga de la ejecución en este caso se desplazaría al ministerio fiscal y a los juzgados, lo cual resulta encomiable.

J. Suspensión de actos

67. En casos de especial trascendencia constitucional³³, el art. 92.5 confiere poderes al Tribunal para acordar la suspensión de actos, de oficio o a instancia del Gobierno. El Tribunal suspende los actos sin oír a las partes. No obstante, 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 (provisionales) previamente adoptadas.

68. La suspensión de actos sin audiencia a las partes podría ser un problema, sobre todo si el asunto se encuentra en la esfera del art. 6 del Convenio. Sin embargo, ya se prevé una audiencia tres días después de haber tomado las medidas y las partes pueden expresar sus opiniones en dicha audiencia. A menudo, los Tribunales Constitucionales o incluso sus Presidentes pueden adoptar medidas cautelares en casos urgentes. Por tanto, no hay objeción alguna contra dichas medidas, teniendo en cuenta que se da audiencia poco después de haberse tomado las medidas. No obstante, el Tribunal no debería actuar de oficio sino sólo a petición expresa.

³³ En su Sentencia nº 215/2016, el Tribunal indica como ejemplo de un caso de especial trascendencia constitucional: *“la declaración de soberanía y el derecho a la autodeterminación de una Comunidad Autónoma”*.

V. Conclusiones

69. La Comisión de Venecia recuerda que las sentencias de los Tribunales Constitucionales son definitivas y de obligado cumplimiento. Como corolario de la supremacía de la Constitución, las resoluciones judiciales del Tribunal Constitucional deben ser respetadas por parte de todos los órganos públicos y por los particulares. Ignorar una resolución judicial del Tribunal Constitucional equivale a ignorar la Constitución y el poder constituyente que han atribuido la competencia de garantizar dicha supremacía al Tribunal Constitucional. Cuando cualquier autoridad pública rehusa cumplir una sentencia del Tribunal Constitucional, el o ella viola los principios del Estado de derecho, la separación de poderes y la leal cooperación entre organismos estatales. Por tanto, las medidas para hacer cumplir dichas resoluciones judiciales son legítimas. Ante la ausencia de estándares europeos en esta materia, este dictamen evalúa hasta qué punto la reforma introducida en la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional español es un medio apropiado para alcanzar este objetivo legítimo.

70. La reforma otorga al Tribunal Constitucional la función de ejecutar sus resoluciones. Cuando se produce una negativa a ejecutar una resolución del Tribunal, este puede adoptar una serie de medidas, que incluye la imposición de multas coercitivas reiterativas y suspender a las autoridades y empleados públicos que se nieguen a ejecutarla.

71. El marco comparativo muestra que la responsabilidad del Tribunal Constitucional de contribuir a la ejecución de sus propias resoluciones es la excepción. Esta función se atribuye generalmente a otros poderes estatales. Otorgar la responsabilidad total y directa para ejecutar una resolución del Tribunal Constitucional al propio Tribunal podría reconsiderarse con el fin de reforzar la percepción de que el Tribunal Constitucional sólo actúa como un árbitro neutral, un juez de las leyes.

72. Varias de las medidas que el Tribunal Constitucional puede adoptar cuando se enfrenta a una negativa de ejecutar alguna de sus resoluciones no presenta problemas, por ejemplo el requerimiento del Gobierno de sustituir la ejecución o solicitar a la Fiscalía y a la Jurisdicción ordinaria la iniciación de procedimientos penales. Tampoco hay objeción a que el Tribunal requiera información o informes sobre la ejecución de sus resoluciones.

73. No obstante, dos medidas generan preguntas: las multas coercitivas y reiteradas cuando se imponen a particulares y la suspensión de funciones de autoridades o empleados públicos que se niegan a ejecutar las resoluciones del Tribunal.



74. El ámbito subjetivo de la suspensión de funciones no queda claro y debería especificarse. Podría llegar a ser un problemática si se aplicara a cargos electos, no excluidos en la redacción del art. 92. La ley o su aplicación debería proporcionar distinto tratamiento cuando la multa se impone a autoridades públicas, funcionarios o particulares

75. Con el fin de reforzar la percepción de que el Tribunal Constitucional sólo actúa como un árbitro neutral, el Tribunal no debería actuar de oficio sino únicamente a instancia de una parte cuando ejercite las facultades de ejecución previstas en la reforma.

76. Sin embargo, otro motivo de preocupación grave contra la atribución al Tribunal Constitucional de la función de ejecutar sus propias resoluciones es que el Tribunal debe adoptar dichas medidas –multas coercitivas y suspensión de funciones– en una situación en la que el Tribunal ya ha afrontado una negativa a ejecutar sus resoluciones. No resulta improbable que la persona que se niegue a su ejecución rechace igualmente abonar la multa o ignorar la suspensión y continúe en su puesto. Ello podría suponer un desafío a la autoridad del Tribunal Constitucional y, a su vez, a la Constitución en sí misma.

77. En tal caso, otros órganos estatales deben entrar en acción, para defender a la Constitución y al Tribunal Constitucional. La atribución de la competencia para ejecutar sus resoluciones al propio Tribunal Constitucional podría considerarse a primera vista como un incremento de su poder. Sin embargo, la división de las competencias de juzgar, por un lado, y de hacer ejecutar lo juzgado, por otro, refuerza el sistema de equilibrios y controles en su conjunto y, en último extremo, también la independencia del Tribunal Constitucional.

78. La Comisión de Venecia no aconseja que se otorguen estas competencias al Tribunal Constitucional. No obstante, a la vista de la ausencia de estándares comunes europeos en este ámbito, la implantación de dichas competencias no contradice tales estándares.

79. La Comisión de Venecia queda a disposición de las autoridades españolas para aportar toda la asistencia necesaria.