



ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

Una aproximación a la Comisión de Venecia
en su XXX aniversario

Josep Maria Castellà Andreu
Manuel Montobbio
Simona Granata-Menghini
(dirs.)

ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

Una aproximación a la Comisión de Venecia en su XXX Aniversario

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

CONSEJO EDITORIAL

Luis Aguiar de Luque
José Álvarez Junco
Manuel Aragón Reyes
Paloma Biglino Campos
Elías Díaz
Arantxa Elizondo Lopetegi
Ricardo García Cárcel
Raquel García Guijarro
Yolanda Gómez Sánchez
Pedro González-Trevijano
Carmen Iglesias
Francisco J. Laporta
Encarnación Lemús López
Emilio Pajares Montolío
Benigno Pendás
Mayte Salvador Crespo
Antonio Torres del Moral
Josep Maria Vallès i Casadevall

ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA Y GLOBALIZACIÓN

Una aproximación
a la Comisión de Venecia en su
XXX Aniversario

Josep Maria Castellà Andreu
Manuel Montobbio
Simona Granata-Menghini
(Directores)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2022

LA POLÉMICA REFORMA DE LA LOTC ANTE LA COMISIÓN DE VENECIA: PODERES DE EJECUCIÓN Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

PALOMA BIGLINO CAMPOS

Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid

Miembro suplente de la Comisión de Venecia por España

I. UNA REFORMA POLÉMICA

A finales de agosto de 2015, el candidato a la Generalitat de Cataluña por el Partido Popular y el portavoz del Grupo Parlamentario afín a dicha formación política presentaron una proposición de ley en el Congreso de los Diputados destinada a reforzar los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional. Más adelante será necesario volver al contenido de esa propuesta. Por ahora, conviene señalar que la forma en que fue presentada y el momento de hacerlo resultaron, de por sí, polémicos.

Faltaban solo diez días para que comenzara la campaña para las elecciones del *Parlament*, que querían ser un plebiscito acerca de la independencia reclamada por la lista conjunta soberanista encabezada por Artur Mas¹. Todo indicaba que, después de los comicios, las tensiones entre el Estado y la Generalitat, lejos de amainar, seguirían arreciando y que continuarían los frecuentes incumplimientos de las Sentencias del Tribunal Constitucional que se habían dado hasta esas fechas².

Hay que tener presente, además, que las circunstancias nacionales tampoco eran las más propicias para la reforma de la Ley Orgánica 2/1989, del Tribunal Constitucional (LOTC). El fin de la X legislatura, la más larga de la historia de España, se aproximaba, por lo que se respiraba un aire preelectoral. En este ambiente, la oposición no recibió de buen grado la reforma de dicha Ley Orgánica y, mucho menos, la manera en que había sido propuesta. El hecho de que no se presentara como proyecto de ley, sino como proposición, exoneraba al texto de los informes preceptivos del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado. Además, sus promotores querían una tramitación lo más rápida posi-

¹ «El PP presenta una 'reforma exprés' del Constitucional para sancionar a Artur Mas», *El Confidencial*, 1 septiembre 2015, https://www.elconfidencial.com/espana/2015-09-01/el-pp-presenta-una-reforma-ex-pres-del-constitucional-para-sancionar-a-artur-mas_996305/, 25 noviembre 2021.

² Un buen resumen de esos acontecimientos es el que ofrece Javier Matia Portilla en su página personal <http://albergueweb1.uva.es/javiermatia/cataluna-materiales/>.

ble. Para evitar que la reforma caducase por la renovación de las Cámaras, se proponía el procedimiento de urgencia y de lectura única. Ante estos datos, el Partido Socialista Obrero Español manifestó que votaría en contra de la iniciativa, que calificó de «sobreactuación electoral» y de irresponsabilidad. Además, la descalificó por considerarla «una nueva prueba de la utilización partidista de las instituciones por parte del Partido Popular»³.

Lo cierto es que los debates en el Congreso de los Diputados y el Senado fueron mucho más acelerados de lo que suelen ser en otras ocasiones: en el Senado, la tramitación de la propuesta duró tan solo trece días y la Ley fue la última aprobada por esa legislatura⁴. En dicha Cámara, solo votaron a favor de la nueva norma dos grupos parlamentarios, mientras que los demás lo hicieron en contra⁵.

Con una sorprendente agilidad (esto es, antes de que la Ley Orgánica 15/2015⁶ se publicara en el BOE) el Presidente del Monitoring Committee de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa pidió una Opinión a la Comisión de Venecia. En su carta, dicha autoridad también solicitaba que el informe de la Comisión se hiciese público solo después de que se hubieran celebrado las elecciones generales en España, que habían sido ya convocadas para el 15 de diciembre de 2015.

La Opinión se hizo esperar. La Comisión de Venecia tuvo que aguardar a que se formara un nuevo Gobierno, lo que no sucedió hasta octubre de 2016, después de la celebración de unas nuevas elecciones en el mes de junio de ese año. Además, la nueva Ley había sido objeto de dos recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional por lo que el Presidente de esta última institución solicitó a la Comisión de Venecia que pospusiera la adopción de la Opinión hasta que las Sentencias se hicieran públicas.

Era esta la primera vez que la Comisión de Venecia informaba sobre una norma española, por lo que esta institución comenzó a ser conocida por el gran público ya que, hasta entonces, solo había sido citada en algunos ámbitos técnicos⁷. Otros acontecimientos también explican que los medios de comunicación comenzaran a dar noticia de ella. En mayo de 2017, por ejemplo, informaban de la carta que el President de la Generalitat había enviado al Presidente de la Comisión de Venecia solicitando el asesoramiento, reconocimiento

³ «El PP plantea una reforma del Constitucional mirando a Cataluña, REUTERS, <https://www.reuters.com/article/oestp-cataluna-pp-mas-idESKCN0R13K920150901>, 25 noviembre 2021.

⁴ «Entra en vigor la reforma exprés del Tribunal Constitucional», *InfoLibre*, https://www.infolibre.es/politica/entra-vigor-reforma-expres-tribunal-constitucional_1_1118381.html, 25 noviembre 2021.

⁵ Solo votaron a favor el Partido Popular y Unión del Pueblo Navarro. Se manifestaron en contra todos los demás grupos, esto es, el Partido Socialista Español, Entesa, Convergencia y Unió, el Partido Nacionalista Vasco y el resto del Grupo Mixto.

⁶ LO 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.

⁷ Por ejemplo, el *Código de buenas prácticas en materia electoral* fue invocado en los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha (STC 197/2014) y la reforma de la Ley Electoral de Castilla la Mancha (STC 15/2015).

y aval sobre las condiciones que debería cumplir un referéndum pactado con el Gobierno español⁸. Poco después, dichos medios daban noticia de la negativa de la Comisión de Venecia a acceder a dicha petición, dado que, según sus Estatutos, un ente subestatal no puede acudir a ella si no es de acuerdo con el propio Estado⁹.

Los orígenes y la forma de actuar de la Comisión han sido analizados en nuestro país en distintas ocasiones¹⁰, por lo que no es preciso abundar en estos temas. Únicamente conviene resaltar que no es muy frecuente que otras entidades, distintas a los propios Estados, sean las que insten la actuación de la Comisión de Venecia. Aunque los Estatutos de dicha organización prevén esa posibilidad¹¹, este tipo de intervenciones suelen ser más polémicas, sobre todo en el seno de los países afectados. No es infrecuente que algunos sectores de opinión agiten sentimientos nacionalistas y rechacen las conclusiones de la Comisión bajo pretexto de que son intromisiones en asuntos internos.

En el caso de la Opinión que se analiza, sus redactores¹² mantuvieron un plan de trabajo muy similar al que se sigue en otras ocasiones. Tras elaborar un borrador de informe, visitaron España en abril de 2016 y se entrevistan con autoridades y académicos. Tuvieron a su disposición, además, el *Position Paper* elaborado por el Gobierno¹³. El informe definitivo redactado por el equipo fue discutido y aprobado en la sesión plenaria n.º 110 de la Comisión, celebrada en Venecia en marzo de 2017¹⁴.

Los informes de la Comisión no siguen un método homogéneo, sino que su orientación depende de las características del tema a analizar y las preferencias de sus redactores. Por regla

⁸ «Puigdemont envía una carta a la Comisión de Venecia sobre el referéndum», *Europapress*, 31 mayo 2017, <https://www.europapress.es/catalunya/noticia-puigdemont-envia-carta-comision-venecia-referendum-20170531112750.html>, 9 diciembre 2021.

⁹ «La Comisión de Venecia insta a la Generalitat a negociar con el Estado», *El País*, 3 junio 2017, <https://www.lavanguardia.com/politica/20170603/423150730181/carta-comision-venecia-respuesta-puigdemont-referendum.html>, 9 diciembre 2021.

¹⁰ Por ejemplo, CRAIG, P., «Constitucionalismo transnacional: la contribución de la Comisión de Venecia», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40, 2017, págs.79-109; BIGLINO CAMPOS, P., «La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 28, 2018, pp. 1-21.

¹¹ Según su art. 3.2, pueden pedir opiniones, además de los estados, el Comité de Ministros, la Asamblea Parlamentaria y el Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa, el Secretario General o alguna de las organizaciones internacionales que participen en los trabajos de la Comisión (Comisión Europea y OSCE/ODHIR). Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law, https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Statute, 9 diciembre 2021.

¹² Christoph Grabenwarten, Profesor de Derecho Público de la Universidad de Viena y magistrado del Tribunal Constitucional austriaco; Guido Neppi Modona, profesor de Derecho Penal y exvicepresidente de la Corte Constitucional italiana y Peter Paczolay, Expresidente del Tribunal Constitucional de Hungría y, en la actualidad, Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

¹³ *Position of Spain regarding its new legislation* (Organic Law 15/2015 of 16th October) aimed at the effective enforcement of the Constitutional Court's judgements. Executive summary and report. (CDL-REF 82016)034. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)035-e).

¹⁴ *Opinion on the Law of 16 October 2015 amending the Organic Law n.º 2/1979 on the Constitutional Court*. Adopted by the Venice Commission at its 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017), CDL-AD (2017) 003.

general, las legislaciones internas se evalúan teniendo en cuenta dos cánones de diferente naturaleza. En primer lugar, y aunque este extremo resulta polémico, resulta inevitable utilizar el Derecho interno y, sobre todo, lo dispuesto en la constitución del país afectado. Este es, quizá, uno de los aspectos más complicados de la elaboración de las opiniones, ya que, a veces, la regulación de ciertos países es compleja y dispersa. Además, las traducciones al inglés o francés (idiomas oficiales de la Comisión) no son siempre demasiado precisas. El segundo parámetro consiste en lo dispuesto en los textos internacionales sobre la materia. De este conjunto destaca el Convenio Europeo de Derechos Humanos, en la interpretación que recibe por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A veces, las opiniones se fundamentan también en el patrimonio constitucional común europeo, que se deduce del análisis comparado de las constituciones y de las legislaciones de los distintos países que integran la Comisión.

La Opinión de la Comisión sobre la LO 15/2015 no es un texto demasiado extenso (casi ninguno lo es) y sigue la sistemática que se acaba de describir. Va precedido de unas consideraciones generales, recoge un estudio de Derecho comparado, así como el análisis pormenorizado de la Ley, seguido por unas conclusiones que, como suele ser usual, formula recomendaciones al Estado destinadas a mejorar la norma sometida a examen. Abordar todos estos contenidos sería un tanto tedioso y no añadiría nada al informe elaborado por la propia Comisión. Por estas razones, considero conveniente ceñirme a analizar sus aspectos más relevantes, que se refieren al procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley 15/2015 y a lo dispuesto por dicha norma.

II. CONSENSO Y PLURALISMO EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

Cuando la Comisión de Venecia tiene que analizar la conformidad de una ley con la constitución del Estado que la ha elaborado, y dicho Estado cuenta con instituciones independientes y una sólida tradición democrática, suele confiar en la decisión adoptada al respecto por el Tribunal Constitucional, en caso de que dicha institución haya intervenido en el asunto. Esto es, precisamente, lo que ocurre en la Opinión analizada. Antes de la redacción de la misma, la Ley 15/2015 había sido objeto de las Sentencias 185/2016 y 215/2016 por lo que la Comisión se remite a lo mantenido en ellas por el Tribunal Constitucional.

La Opinión renuncia, pues, a hacer un análisis de conformidad con las normas de Derecho interno. Ello no obsta para que haga breves consideraciones acerca del papel que el iter legislativo juega cuando se trata de aprobar normas que afectan a las instituciones. En este tema, la Comisión presta atención a los argumentos utilizados por quienes habían elevado los recursos de inconstitucionalidad y que versaban sobre la necesidad de reforzar el consenso a la hora de aprobar normas de trascendencia para el sistema jurídico.

La STC 185/2016 es el resultado de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco, mientras que la STC 215/2016 es consecuencia de la impugnación presentada por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ambos escritos reprochan a la

nueva Ley Orgánica no solo vicios materiales, sino también formales, aunque con diferentes argumentos. Solo el último de los recursos citados alega, con cierto apresuramiento, que la Ley fuera tramitada por el procedimiento urgencia, que reduce a la mitad los plazos ordinarios de tramitación en el Congreso (arts. 93 y 94 RCD) y a un máximo de 20 días naturales en el Senado¹⁵. Ambas impugnaciones coinciden, sin embargo, en argumentar que el procedimiento de lectura única, seguido por la Cámara baja supuso una vulneración del Reglamento del Congreso de los Diputados. Para los recurrentes, el art. 150 de dicha norma solo autoriza esta tramitación cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley o la simplicidad de su formulación lo permiten. Acudir a este procedimiento en la tramitación de una Ley Orgánica que afecta a las funciones de un órgano constitucional de la importancia del Tribunal Constitucional habría supuesto, así, un grave condicionamiento de la formación de la voluntad de la Cámara y habría comportado una limitación sustancial del derecho fundamental al *ius in officium* de sus miembros.

Antes de seguir adelante, conviene recordar que, a diferencia de lo que había sucedido en otras ocasiones, como fue la reforma del art. 135 CE¹⁶, la tramitación por lectura única de la modificación de la LOREG no fue aceptada por los principales grupos parlamentarios, sino que suscitó un amplio rechazo de la Cámara. Es más, casi toda la oposición votó en contra de aplicar ese procedimiento¹⁷.

El punto de vista que asume el Tribunal para decidir acerca de los defectos denunciados por los recurrentes no es novedoso, sino que retoma una jurisprudencia muy consolidada. De un lado, el órgano de justicia constitucional reconoce, con carácter general que, efectivamente, la infracción del reglamento parlamentario puede traer como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley, en caso de que la voluntad de la Cámara se altere de forma sustancial. Ahora bien, de otro, señala que es preciso cohonestar esta doctrina con la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente. Para el Tribunal, resulta necesario respetar el margen libertad que corresponde a los órganos de la Cámara a la hora de aplicar e interpretar la legalidad parlamentaria¹⁸.

El Tribunal Constitucional, en la STC 215/2016¹⁹, dedica una breve reflexión a la tramitación urgente de la proposición de ley, que sustancialmente reproduce su anterior jurisprudencia acerca del asunto. Así, afirma que la reducción del tiempo de tramitación de la iniciativa legislativa «no tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios cons-

¹⁵ STC 215/2016, Antecedente 2.a).

¹⁶ En esta ocasión la tramitación directa por lectura única ante el Pleno de la Cámara fue aprobada por 319 votos a favor y 17 en contra. (GARCÍA ESCUDERO, P., «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 de la Constitución», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, 2012, p. 168).

¹⁷ A favor del acuerdo de tramitación directa y en lectura única de la proposición de ley de reforma de la LOTC votaron 181 diputados, mientras que 146 lo hicieron en contra. (DSCD, n.º 306, 16 septiembre 2015, p. 139).

¹⁸ STC 185/2016, FJ 5.b). Argumentos muy similares se reproducen en la STC 215/2016.

¹⁹ FJ. 5.d).

titucionales que han de informar el procedimiento legislativo». Además, para el Tribunal, los recurrentes no concretan el modo en que la reducción de los plazos de tramitación puede haber restringido las facultades de los parlamentarios ni haber alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

El Tribunal tampoco considera invalidante que la LO 15/2015 fuera tramitada en lectura única. En primer lugar, no concede relevancia al hecho de que dicha norma afecte a aspectos esenciales relativos a un órgano constitucional. En este sentido, afirma que:

«la especial relevancia o la transcendencia constitucional de un texto normativo no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única, ni suficiente, por sí misma...para excluir la utilización de ese procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma de la Constitución»²⁰.

Lo cierto es que, en nuestro ordenamiento, el uso de la lectura única ha sido frecuente y ha afectado a materias de gran transcendencia. Antes se recordaba el caso de la modificación del art. 135 CE. Ahora bien, este no es el único supuesto ya que, por ejemplo, también la reforma del Código Penal en delitos de terrorismo siguió el mismo camino²¹.

Además, el Tribunal tampoco considera invalidante que la proposición de ley fuera presentada, impulsada y aprobada con los votos de un único grupo parlamentario, en contra de la opinión de todas las demás fuerzas políticas que, manifestaron su clara oposición al procedimiento seguido. El Tribunal Constitucional contesta a estos argumentos afirmando que la falta de consenso entre los grupos parlamentarios sobre la tramitación tampoco afecta a la constitucionalidad de la norma. La decisión fue adoptada «por el órgano competente, a propuesta de los órganos facultados para ello, y por la mayoría reglamentariamente establecida»²². Siempre según el Tribunal, el consenso político que pudiera suscitar la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos que permiten su tramitación por el procedimiento en lectura única.

A la hora de analizar estas afirmaciones, no conviene olvidar las exigencias que el principio democrático impone al procedimiento de elaboración de la ley. Quizá la principal de todas ellas consiste en sustraer a la mayoría las decisiones principales acerca del iter legislativo, sobre todo cuando estas puedan limitar los derechos de las minorías. Es cierto que, como afirma el Tribunal, se respetaron los requisitos formales impuestos por el Reglamento para optar por el procedimiento en lectura única. No está en absoluto claro, sin embargo, que la Ley sometida a aprobación, dado su contenido y su naturaleza, pudiese ser objeto de dicha tramitación. En esta ocasión, en efecto, se trataba de modificar las atribuciones de

²⁰ FJ. 5.c).

²¹ Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. Sobre este asunto, GARCÍA ROCHA, M.ª. P., «Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única», *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, 2020, p. 179.

²² FJ. 5.c) .

uno de los principales órganos constitucionales por medio de una reforma legislativa compleja. Y se hizo mediante un procedimiento en el que, como consecuencia de la declaración de urgencia, no solo se abrevian los plazos, sino que, además, por tramitarse en lectura única, se prescinde del estudio y del debate del texto de la Ley en Comisión. Con ello, los miembros de las Cámaras cuentan con menos oportunidades de exponer su ideario que cuando la norma se elabora siguiendo el trámite ordinario.

No es cuestión de analizar en estas páginas si dicha restricción es suficiente para determinar la inconstitucionalidad de la norma recurrida. Merece la pena señalar, tan solo, que la argumentación del Tribunal en las Sentencias analizadas responde a su actitud general con respecto a los vicios en el procedimiento legislativo. Como tuve ya ocasión de señalar hace unos años²³, la decidida intervención de dicho órgano en la vida interna de las Cámaras cuando se trata de proteger los derechos de los parlamentarios a través del amparo contrasta con la laxitud que dicho órgano ha mostrado en caso de que las denuncias le lleguen a través de un recurso de inconstitucionalidad. En este último supuesto, el Tribunal Constitucional ha sido mucho más deferente con la autonomía del parlamento, especialmente si se trata de un procedimiento que se ha desenvuelto en las Cortes Generales y no en las Asambleas autonómicas. Es claro que la autocontención del Constitucional puede justificarse en la necesidad de evitar el vacío jurídico que genera una declaración de inconstitucionalidad. Ahora bien, justo es reconocer que, como resultado de esa deferencia, el Tribunal confía la aplicación del ordenamiento parlamentario a la mayoría, en perjuicio a veces de los derechos de la minoría. De esta manera, renuncia a verificar si los órganos de las Cámaras han respetado adecuadamente las exigencias que impone el pluralismo político, esto es, uno de los valores recogidos en el primero de los preceptos de nuestra norma fundamental.

La doctrina siempre ha demostrado cierto recelo ante el procedimiento de lectura única. Hace ya más de tres décadas F. Rubio Llorente señalaba que era «difícilmente utilizable en proyectos de alguna complejidad»²⁴. De otro lado, Yolanda Gómez Lugo ha aconsejado activar dicha tramitación solo «cuando se trate de textos tan sencillos que no levanten grandes polémicas entre los grupos parlamentarios y cuyo contenido afecte a materias poco relevantes, o al menos sobradamente consensuadas»²⁵. A esto añade que, de no ser así, «ello repercutiría negativamente en los grupos de la oposición parlamentaria que verían limitado su derecho de enmienda al restringirse su capacidad no solo para proponer versiones alternativas al contenido de la iniciativa, sino sobre todo para exponer ante la opinión pública las discrepancias que mantiene frente al texto en tramitación y las razones de su disconformidad». También María Pilar García Rocha aconseja un uso riguroso de la lectura única,

²³ «Veinticinco años de procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, núms. 58-59, (2003-2004), pp. 462-464, file:///C:/Users/Paloma/Downloads/8905-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12995-1-10-20130704.pdf, 14 diciembre 2021.

²⁴ «El procedimiento legislativo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, 1986, p. 95.

²⁵ «La tramitación legislativa en lectura única», *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4, 2007, p. 16.

para no poner en riesgo el derecho de los parlamentarios a un procedimiento legislativo adecuado y a presentar enmiendas²⁶.

Lo cierto es que, en las dos Sentencias analizadas, el Tribunal Constitucional renuncia a tratar con cierta profundidad los requisitos sustantivos que los Reglamentos de las Cámaras imponen para permitir la lectura única. Como se acaba de señalar, desactiva la exigencia de que solo puedan ser tramitadas por esta vía leyes cuya naturaleza lo permita. Algo similar ocurre con la simplicidad del texto porque, siempre según el Tribunal, la reforma de la LOTC constaba de un único artículo, con cuatro apartados y una disposición final, y estaba dotada de una estructura y un lenguaje comprensible, sencillo e inteligible para cualquier observador razonable²⁷. Como consecuencia de esta interpretación, parece que el Tribunal Constitucional renuncia a ejercer cualquier otro control sobre el asunto que vaya más allá de comprobar si la decisión adoptada por la Cámara se ha tomado cumpliendo los requisitos formales impuestos por el Reglamento con respecto al órgano, la iniciativa y número de votos necesario para acordarla. Todo lo demás parece quedar al libre arbitrio de las mayorías.

Como antes se afirmaba, la Opinión de la Comisión de Venecia no entra en cuestiones de Derecho Constitucional interno ni pone en duda que la tramitación de la proposición de ley se haya hecho conforme a lo dispuesto en el ordenamiento nacional. En principio, se limita a recordar que la constitucionalidad del procedimiento de urgencia y de lectura única ya ha sido constatada por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, sus conclusiones son distintas desde el punto de vista de los estándares europeos. Aunque con mucha brevedad, se aleja de la perspectiva seguida por el órgano de justicia constitucional en las Sentencias analizadas y lo hace en base a dos consideraciones. En primer lugar, la Comisión sí que tiene en cuenta la especial naturaleza de la Ley sometida a examen y señala que, en este caso, como sucede con cualquier legislación que afecte a las más altas instituciones del Estado, las decisiones tienen que estar sometidas a un escrutinio completo en el que se tomen en consideración las opiniones de todos los actores relevantes, ya que dichas aportaciones pueden servir para evitar errores técnicos que pongan en peligro el propósito de la legislación. En segundo lugar, aunque la Comisión reconoce que el Parlamento no está obligado a seguir la visión de esos otros actores, aconseja que, cuando se trata de acometer reformas de tanto calado, se intente alcanzar el grado de consenso más amplio²⁸.

Este tipo de conclusión no constituye ninguna novedad en las opiniones de la Comisión de Venecia, sino que es un leitmotiv cuando se informa sobre legislación que afecta a asuntos de relevancia, como es el procedimiento electoral o la regulación de la justicia constitucional. En ocasiones como estas, es muy frecuente que las opiniones emitidas por dicha institución requieran que las autoridades nacionales busquen alcanzar el máximo

²⁶ GARCÍA ROCHA, M.^a P., *ob.cit.*, pp. 177-222.

²⁷ STC 185/2016, FJ 5.c).

²⁸ Par. 10.

grado de acuerdo político y sigan un debate lo más abierto y transparente posible, a través de un procedimiento legislativo completo y acabado²⁹.

III. MULTAS COERCITIVAS, SUSPENSIÓN DE AUTORIDADES Y POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Después de analizar el procedimiento de elaboración de la ley, la Comisión examina, con diferente grado de detalle, el contenido de cada uno de sus preceptos. Antes de entrar en su análisis, me parece conveniente destacar dos aspectos del método que sigue la Opinión.

En primer lugar, el estudio que realiza la Comisión se desvincula de las causas que dieron lugar a la reforma. Según afirma la propia Opinión, los redactores, fueron informados, durante sus reuniones preparatorias en Madrid, de que la nueva norma estaba pensada fundamentalmente para hacer frente a la situación de Cataluña. Sin embargo, este contexto no se tiene en cuenta a la hora de analizar la Ley ya que, como explicita la propia Opinión, la reforma de la LOTC tiene un carácter normativo general. Por esta razón, y poniendo como precedente al enfoque adoptado por el Tribunal Constitucional en las dos Sentencias antes citadas, se examina la norma en términos abstractos, al margen de los acontecimientos concretos que la propiciaron³⁰.

En segundo lugar, la Comisión no se limita a analizar únicamente las modificaciones introducidas por la LO 15/2015. Reconoce que, ya antes de esta norma, el Tribunal Constitucional disponía de poderes de ejecución, por lo que considera necesario examinar dichas atribuciones en su totalidad, tal y como han quedado redactados en la LOTC 2/1979 y con independencia de cuando las reformas fueron introducidas³¹.

Conforme a este punto de vista, la Opinión analiza de manera aislada los distintos preceptos que han sido objeto de reforma. En varias ocasiones considera que las disposiciones que contiene son conformes a los estándares internacionales, por lo que no detecta problemas o se limita a hacer alguna sugerencia de carácter secundario. Así sucede, por ejemplo, cuando la Ley faculta al Tribunal para notificar personalmente sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público (art. 87.1)³², para recabar el auxilio de cualquier

²⁹ Al efecto de recordar que las consideraciones hechas sobre la legislación española cuentan con precedentes, la Opinión se remite a la emitida sobre el Tribunal Constitucional de Polonia (CDL-AD (2016)001, par. 132) y acerca del Tribunal Constitucional de Georgia (CDL-AD (2016)017, par. 13).

³⁰ Par. 14.

³¹ De esta manera, el análisis se centra en los arts. 80, 87, 92 y 95. (par. 29).

³² Par. 33. La Opinión considera que el poder de notificación no solo es consistente con el carácter definitivo y vinculante de las decisiones del Tribunal Constitucional, sino que su ejercicio debería ser obligatorio. Facilitaría, en efecto, que las autoridades y personas que han ejecutar cumplieran con sus obligaciones de manera más rápida y eficiente.

de las Administraciones y poderes públicos (art. 92.2)³³ o para requerir a las instituciones, empleados públicos o particulares a quienes corresponde el cumplimiento de las resoluciones para que informen al respecto (art. 92.4)³⁴.

Hay, sin embargo, otros contenidos de la nueva Ley que suscitan comentarios más críticos, como son las multas coercitivas previstas en el art. 92.4 a) de la LOTC y algunos aspectos de la suspensión de autoridades o empleados públicos recogidas en el art. 92.4b), máxime cuando se trata de cargos representativos. Más adelante tendré ocasión de analizar, aunque sucintamente, estas críticas. Ahora bien, los reproches más profundos afectan a la eficiencia de la Ley. La Opinión, en efecto, opta por un camino que no suele ser habitual en la actuación de la Comisión y que no está exento de polémicas internas. Este consiste en analizar si los medios establecidos por la Ley son los más adecuados para conseguir el objetivo legítimo que dicha norma pretende alcanzar. Se sigue, pues, un método que podríamos denominar «de oportunidad constitucional». Dedicaré el final de este apartado a analizar este asunto que es, quizá, el de mayor calado.

Antes de entrar en el contenido de la Ley, la Opinión explicita cuál es su punto de partida. Así afirma que la Comisión de Venecia, desde sus comienzos, ha insistido en el carácter final y vinculante de las sentencias de los Tribunales Constitucionales, que deben ser respetadas por las todas las instituciones públicas e individuos. Según dicho texto, desobedecer una sentencia del Tribunal Constitucional es desobedecer a la constitución y al poder constituyente, que atribuye a dicho órgano la competencia para garantizar la supremacía de la constitución. Cuando una autoridad pública rechaza ejecutar una sentencia del Tribunal Constitucional, viola la constitución, lo que incluye vulnerar el Estado de Derecho, la separación de poderes y la cooperación leal entre órganos públicos. Por ello, la Comisión considera que tomar medidas para hacer efectivas las decisiones del Tribunal Constitucional es plenamente legítimo³⁵.

Esto no significa, claro está, que la Ley pueda incorporar cualquier tipo de medidas.

II.a) *Las multas coercitivas*

Como antes se señalaba, el primer problema que detecta la Opinión son las multas coercitivas que el Tribunal Constitucional puede imponer a empleados públicos o particulares que incumplan las resoluciones del Tribunal y que pueden reiterarse hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado. La Comisión reconoce que este tipo de multas existían ya antes de la LO 15/2015. Ahora bien, subraya que la reforma incrementa su cuantía de

³³ Par. 43.

³⁴ Par. 45. La Opinión considera que esta obligación no es problemática siempre que los plazos impuestos por el Tribunal sean razonables.

³⁵ Par. 8.

forma sustancial, ya que su límite inferior se multiplica por cinco, mientras que el superior lo hace por diez. Para la Opinión, cuantías tan elevadas pueden cambiar la naturaleza de la medida, especialmente cuando la sanción se reitera hasta que se cumple la sentencia del Tribunal Constitucional. Dichas multas, además, pueden ser impuestas a particulares y, en caso de que afecten a autoridades o empleados público, la Ley no excluye que deban de ser abonadas a cargo de su propio patrimonio.

En virtud de estas características, la Comisión concluye que, en estos supuestos, la multa debe considerarse una pena a efectos de la aplicación de las garantías que incorpora el derecho a un proceso equitativo reconocido en el art. 6 del Convenio.

La Opinión se aparta, pues, del criterio que sigue el Tribunal Constitucional sobre el tema y que se basa, fundamentalmente, en la naturaleza de la multa. En efecto, nuestro órgano de justicia constitucional ha negado reiteradamente que se trate de medidas de carácter represivo o retributivo. En sentido distinto, ha afirmado que tienen naturaleza coercitiva, ya que están destinadas a obligar al cumplimiento de la obligación o para disuadir su incumplimiento³⁶.

La Opinión sostiene, sin embargo, que el aspecto relevante a tener en cuenta es la gravedad de la medida, esto es, su cuantía económica. En efecto, sumas tan elevadas cambian la naturaleza de la multa, especialmente si se reitera hasta que se ejecute la decisión del Tribunal. Siempre según la Comisión, esto no significa que la medida sea ilegítima. Quiere decir que, a la hora de imponerlas, deben asegurarse las garantías de un juicio justo reconocidas en el art. 6 del CEDH.

No voy a entrar a analizar con detalle el fondo de este problema. Desde un punto de vista formal, se echa de menos que la Opinión sea algo más fundada ya que, al menos desde la perspectiva de nuestro ordenamiento y quizá, desde el punto de vista de los estándares internacionales, el asunto no esté tan claro.

Lo cierto es que falta, en la Opinión, alguna referencia más concreta a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esta laguna resulta especialmente significativa si tenemos en cuenta que, como antes se afirmaba, uno de los parámetros que utiliza la Comisión en sus distintas opiniones son los estándares internacionales, entre los que destacan, en materia de derechos, las sentencias de ese órgano jurisdiccional. Es más, el voto particular que la Magistrada A. Asúa formula a la STC 185/2016 es bastante más preciso que el informe de la Comisión, ya que analiza con cierto detalle la jurisprudencia de dicho Tribunal formulada a partir de la Sentencia *Engel*³⁷. El silencio de la Opinión resulta más

³⁶ STC 215/2016, f.j. 8.b), por ejemplo.

³⁷ Caso *Engel y otros v Países Bajos*, n.º 5101/71, 5354/72, 5102/71, 5370/72, 8 junio 1976. En esta sentencia el TEDH asienta los criterios para deducir si una medida tiene que considerarse penal y debe, pues, estar sujeta a las garantías recogidas en el art. 6 del Convenio. El primero es la clasificación de una norma en el ordenamiento interno (esto es, se es penal, disciplinaria o administrativa); el segundo es la naturaleza del ilícito. Por último, pero más importante para el asunto que se trata, el grado de severidad de la sanción. Generalmente basta con que la medida aplicada cumpla con uno de estos tres criterios. Así sucede, especialmente, con respecto al primero, porque el TEDH considera suficiente que el ordenamiento interno defina una sanción como pena para activar el

enigmático todavía si tenemos en cuenta que ese voto particular se remite expresamente al comentario a la Convención Europea de Derechos Humanos publicado en 2014 por C. Granbenwarter, esto es, por uno de los redactores de la Opinión³⁸.

También se echa de menos que la Comisión no dé respuesta a uno de los argumentos expuestos en la posición española sobre la LO 15/1985. Según este texto, la imposición de la multa depende exclusivamente de la voluntad del afectado, que puede evitarla, simplemente, ajustando su comportamiento a lo que el Tribunal le ha ordenado³⁹.

Al margen de estas críticas, la Opinión es bastante moderada a la hora de extraer conclusiones. En efecto, de un lado, se limita a reconocer que la aplicación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en materia de audiencia a las partes y pruebas son suficientes a la hora de cumplir con las exigencias impuestas por el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁰; de otro, y ya en las conclusiones, se ciñe a recomendar que la Ley, o la aplicación de la ley, prevean un tratamiento distinto cuando las multas coercitivas (que la Opinión califica de *penalty payments*) conciernan, respectivamente, a autoridades públicas, a funcionarios o a particulares⁴¹.

III.b). *La suspensión de autoridades*

La otra medida que suscita ciertos reparos en la Opinión es la suspensión de autoridades prevista en el art. 92.4.a) de la LOTC. El documento no entra a analizar si es posible aplicarla a jueces, ya que, según los comentarios del Gobierno español, solo el Consejo General del Poder Judicial puede tomar esta decisión, en los casos previstos el art. 383 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La Opinión tampoco dedica demasiada atención a la suspensión de funcionarios o autoridades que no sean electivas. Algo más de atención, aunque no demasiada, dedica a la suspensión de autoridades de carácter electivo y, sobre todo, de los miembros del parlamento.

En este último caso, considera que la medida puede ser problemática, ya que dichas personas gozan de un mandato democrático y están protegidas por las prerrogativas previstas en el art. 71 de la Constitución, especialmente por la «*inviolability*». En este punto, la Opinión podría haber sido más precisa. En efecto, no está claro el sentido en que se usa esa expresión, a pesar de que el asunto ha sido objeto de tratamiento específico en el *Report on the scope and lifting of parliamentary immunities*⁴², aprobado por la propia Comisión.

art. 6 del Convenio. Más complicado es el caso de los otros dos criterios. En efecto, cuando el asunto es dudoso, el Tribunal asume un enfoque acumulativo. (*Caso Bendenoun v Francia*, 24 de febrero de 1994).

³⁸ GRABENWARTER, C., *European Convention of Human Rights. Commentary*, Munich, 2014, pp. 108-113.

³⁹ *Position of Spain...*, cit., p. 17.

⁴⁰ Par. 50.

⁴¹ Par. 74.

⁴² CDL-AD(2014)011.

Este último texto parte de las diferencias terminológicas que existen entre los países europeos y opta por definir la *inviolability* como la protección especial de la que gozan los parlamentarios que han sido acusados de infringir la ley frente a arrestos, detenciones y procesamientos sin el consentimiento de la Cámara a la que pertenecen⁴³.

Antes señalaba las dificultades que supone, para los redactores de las Opiniones, entrar en asuntos de Derecho interno. Desde este punto de vista, los problemas que suscita la suspensión no solo están relacionados con las prerrogativas parlamentarias, sino también con la interpretación que el Tribunal ha seguido del art. 23.2 de la Constitución, que recoge el derecho a permanecer en el cargo mismo sin perturbaciones ilegítimas⁴⁴. Y, dentro de las prerrogativas, no parece que precisamente la inmunidad corra peligro, dado que la suspensión no pone en riesgo la libertad personal.

La Opinión reconoce que, incluso a la luz de las decisiones del Tribunal Constitucional sobre la LO 15/2015, no está claro que la suspensión incluya a los cargos electivos. Por esta razón, aconseja que la Ley defina de forma más clara «the personal scope» de la medida. Señala, además, que cualquier suspensión de autoridades afecta a un derecho civil, por lo que entra dentro del ámbito de aplicación del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal y como cabe deducir de la doctrina *Eskelinen*⁴⁵. Por este motivo, considera necesario que, en caso de aplicarse, cumpla las garantías establecidas en dicho precepto, como son la audiencia pública y la igualdad de armas.

La Comisión dedica algo más de detenimiento a examinar la efectividad de la suspensión y concluye que le parece dudosa. Según la Opinión, durante el tiempo que dure dicha medida, la autoridad no puede ejercer sus poderes. De otro lado, la suspensión tampoco entraña, en sí misma, el reemplazo del cargo afectado por otra autoridad. A partir de esta situación, la Comisión se pregunta cómo se espera que la autoridad suspendida ejecute la decisión del Tribunal. Aconseja, pues, a España que, para evitar situaciones absurdas, regule mejor las consecuencias de la suspensión. Más en concreto, y en línea con la interpretación que la STC 215/2016 hace del tema, recomienda incluir la posi-

⁴³ En dicho Informe se reconoce que la *inviolability* recibe diferentes denominaciones en los distintos ordenamientos. Así, el par. 15 afirma que «Inviolability is also sometimes referred to by other names, such as «immunity in the strict sense» or «freedom from arrest». In France and Belgium it is called «inviolabilité», in Germany «Immunität» or «Unverletzlichkeit», in Austria «ausserberufliche Immunität», in Spain «inmunidad» and in Switzerland «relative Immunität» or «immunité relative». Para designar nuestra inviolabilidad, la Comisión utiliza la expresión *non-liability*. Por ella, entiende la inmunidad de la que gozan los parlamentarios contra procedimientos judiciales por votos, opiniones o comentarios relacionados con el ejercicio de la función parlamentaria o, en otras palabras, una libertad de expresión más amplia de la que goza cualquier ciudadano (Par. 11). Esta prerrogativa también recibe diferentes nombres. Así «In English-speaking countries it is also sometimes referred to as «non-accountability», «parliamentary privilege», or simply «freedom of speech». In France and Belgium it is referred to as «irresponsabilité», in Italy as «insindacabilità», in Germany as «Indemnität» or «Verantwortungsfreiheit», in Austria as «berufliche Immunität», in Spain as «inviolabilidad», and in Switzerland as «absolute Immunität» and «immunité absolue» (par. 13).

⁴⁴ Sobre este asunto, especialmente, la STC 136/1989.

⁴⁵ *Caso V. Eskelinen v. Finlandia*, n.º 63235/00, 19 abril 2007.

bilidad de que el Tribunal levante la suspensión en caso de que la autoridad afectada se comprometa a ejecutar sus decisiones.

III.c). *La posición del Tribunal Constitucional*

Antes se señalaba que uno de los aspectos que suscita más reparos en la Opinión es la oportunidad de los nuevos los poderes de ejecución atribuidos al Tribunal Constitucional. En efecto, para la Comisión, es posible que esas medidas, en vez reforzar al Tribunal, sirvan para debilitar su autoridad y poner en duda la neutralidad que es inherente a su papel institucional.

La Opinión llega a la primera de estas conclusiones cuando analiza las multas coercitivas, a las que ya se ha hecho referencia. Con respecto a este asunto, señala que su principal debilidad radica en las dificultades que existen para su implementación. A este respecto, afirma que dicho tipo de medidas solo se aplican cuando la persona afectada se ha negado previamente a obedecer una decisión del Tribunal Constitucional y no ha atendido al requerimiento para que informe al respecto. La cuestión que la Comisión se pregunta es por qué una persona, que ya ha violado la Constitución, incumpliendo el mandato del Tribunal Constitucional, obedecería otra decisión de dicho órgano que le impusiera una sanción económica o la suspendiera de sus funciones. Lo más probable es que persistiera en su actitud, lo que desafiaría la autoridad del Tribunal y, como consecuencia, la de la Constitución misma. Esta situación minaría la posición de dicho órgano en el sistema jurídico⁴⁶.

Las conclusiones sobre la necesidad de preservar el papel arbitral del Tribunal Constitucional se deducen, sobre todo, de su análisis de Derecho Comparado.

La Comisión reconoce que no hay estándares internacionales sobre la ejecución de las sentencias de las cortes constitucionales, dado que la regulación es muy variada. Es verdad que, en caso de que haya sistemas de justicia constitucional, las sentencias de dichos Tribunales son siempre finales y vinculantes. Ahora bien, la forma de velar por la aplicación de dichas decisiones es muy variada. A la hora de hacer este análisis, la Opinión cita textos constitucionales de varios países del Consejo de Europa, aunque también se apoya en las conclusiones de otro informe anterior, esto es, el *Report on Decisions of constitutional courts and equivalent bodies and their execution*⁴⁷, elaborado sobre las respuestas de cada Estado a un cuestionario formulado por la Comisión.

Examinando ambos tipos de información, la Opinión concluye que una parte importante de los Estados europeos no tienen reglas explícitas sobre la ejecución de las decisiones del Tribunal. Otra parte de los países, a su vez, atribuyen dicha tarea a otras autoridades.

⁴⁶ Par. 51, 52, 76.

⁴⁷ CDL-INF(2001)9, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)009-e).

Este es el caso de Austria. El art. 146 de la Ley Constitucional Federal prevé supuestos en los que son los tribunales ordinarios quienes velan por la ejecución de las sentencias del Tribunal Constitucional. Ahora bien, en el resto de los casos, la obligación corresponde al Presidente Federal, que puede llegar a desplegar a las fuerzas armadas. El sistema austriaco presume, pues, que la ejecución de una decisión del Tribunal es una materia de alta intensidad política y no debe, por tanto, ser ejercida por la propia Corte.

Según la Opinión, la regulación en Alemania parte del mismo presupuesto. En efecto, el art. 35 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal atribuye a dicho órgano la capacidad de decidir quién debe ejecutarla y, en casos individuales, el método de hacerlo. Pero, al igual que en Austria, se parte de que el órgano que toma la decisión y el órgano que la ejecuta deben estar separados, dado el carácter eminentemente político que, en ciertos casos, pueden tener las acciones necesarias para implementar las sentencias de la Corte.

Solo en Moldavia el Tribunal Constitucional puede imponer sanciones de naturaleza administrativa. Aunque no hay, pues, estándares internacionales en la materia, la Comisión concluye que, en la mayoría de las ocasiones, la tarea de ejecutar las decisiones del Tribunal Constitucional corresponde a otro órgano distinto al propio Tribunal⁴⁸.

Sin embargo, en otros de sus párrafos, la Opinión es algo más incisiva. En efecto, declara que, «una vez que el Tribunal Constitucional ha adoptado una decisión y se produce un rechazo a implementarla, otros son los órganos que deben actuar para defender la Constitución y al Tribunal Constitucional. Atribuir la ejecución a esta última institución puede parecer un incremento de poderes a primera vista. Sin embargo, en un sistema de separación de poderes, la división de competencias entre juzgar, de un lado, y ejecutar lo juzgado, refuerza el sistema de frenos y contrapesos en su conjunto y, al final, también la independencia del Tribunal Constitucional como un factor decisivo del Estado del Derecho»⁴⁹.

En definitiva, el aspecto que más preocupa a la Comisión de Venecia no es que el Tribunal Constitucional pueda ordenar la ejecución de sus sentencias, ya que esta solución es compatible con los estándares europeos, como demuestran los casos de Austria y Alemania. El asunto que suscita más recelos es que sea el propio Tribunal Constitucional quien ejecute directamente sus resoluciones. Según la Opinión, esta solución, aunque no es contraria al canon europeo, plantea inconvenientes. Al poner en duda el principio de separación de poderes, pone en cuestión la posición del Tribunal Constitucional en el sistema jurídico, ya que puede enturbiar la imagen de independencia que ha de corresponder a dicho órgano.

En páginas anteriores se han citado otras conclusiones de la Opinión, redactadas en términos genéricos, cuando no ambiguos. Sin embargo, las formuladas acerca de los riesgos que los poderes de ejecución pueden generar sobre la posición del Tribunal Constitucional

⁴⁸ Par. 26.

⁴⁹ Par. 53.

son contundentes. Para la Comisión, España debe reconsiderar esta decisión y atribuir a otros órganos esa tarea, con la finalidad de promover la percepción de que el Tribunal Constitucional actúa solo como árbitro neutral y juez de las leyes⁵⁰.

IV. LA EFECTIVIDAD DE LA REFORMA

La reforma de la LOTC sigue siendo polémica. Todavía hay fuerzas políticas que la rechazan y, en el momento de escribir estas páginas, se está tramitando en el Congreso de los Diputados una proposición de ley que pretende, entre otros objetivos, su derogación⁵¹. Este no es el primer intento en ese sentido⁵² pero, si prosperan los apoyos parlamentarios prometidos⁵³, puede que sea el definitivo. Entrar en ese debate escapa de la intención de estas páginas, ya que la polémica no afecta a la Opinión de la Comisión de Venecia, sino a la propia LOTC. Ahora bien, merece la pena destacar que la exposición de motivos de la proposición antes citada, aunque no se remite expresamente a la Opinión de la Comisión, utiliza sus principales argumentos, como son, por ejemplo, la necesidad de salvaguardar la posición del Tribunal Constitucional y el carácter punitivo de las multas coercitivas.

Antes se señalaba que la Opinión de la Comisión de Venecia contiene apreciaciones acerca de la oportunidad constitucional de la reforma. La primera vez que, hace algunos años, tuve la oportunidad de tratar este tema, dejé dos cuestiones abiertas acerca de este asunto⁵⁴. La primera de ella consistía en plantearse si el Tribunal Constitucional hubiera podido hacer frente a los graves problemas surgidos a raíz del proceso de independencia de Cataluña en caso de que la LOTC no se hubiera modificado. La segunda residía en preguntarse si el

⁵⁰ Par. 71.

⁵¹ Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (122/000004), presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=122%2F000004, 23 diciembre 2021.

⁵² Solo por señalar algunos ejemplos, merece la pena citar que, durante la XIII legislatura el mismo Grupo Parlamentario presentó otra proposición destinada a la misma finalidad (Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (122/000011). En la XII Legislatura, el Grupo Parlamentario mixto presentó una Proposición de Ley de derogación 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 (Orgánica), (122/000024). Hay más casos similares, que pueden consultarse en https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XII&_iniciativas_id=122/000024, 23 diciembre 2021.

⁵³ La Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) superó el trámite de toma en consideración el 29 de marzo de 2021. Ahora bien, todavía se encuentra en plazo de enmiendas, sucesivamente prorrogado.

⁵⁴ BIGLINO CAMPOS, P. «Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional, en *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Tribunal Constitucional, Madrid, 2018, pág. 123.

riesgo que la Comisión de Venecia advertía acerca de la posición del Tribunal Constitucional en el ordenamiento constitucional era un peligro real que podía verificarse en la práctica cuando dicho órgano utilizara los nuevos poderes de ejecución que le había conferido la Ley. El paso del tiempo permite, ahora, volver a aproximarse a ambas cuestiones.

Durante los más de cuatro años que han transcurrido desde que intervino la Comisión de Venecia se han sucedido los acontecimientos. Solo para centrar el asunto, conviene recordar que el Parlament no solo aprobó la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, sino que además dictó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación. En aplicación de la misma, el Gobierno de la Generalitat convocó la votación del 1 de octubre del mismo año. Todas estas normas fueron suspendidas por el Tribunal Constitucional, de forma casi inmediata⁵⁵, aunque ello no impidió que el proceso independentista siguiera su marcha.

Este cuestionamiento del ordenamiento jurídico vigente no solo ponía en tela de juicio la normatividad de la Constitución y los valores que proclama en su art. 1, sino también la legitimidad de las instituciones, incluido el Tribunal Constitucional. En efecto, desoyendo la suspensión de las normas antes citadas acordada por dicho órgano, el Parlament procedió a nombrar la Sindicatura Electoral Central de Cataluña⁵⁶, cuya misión consistía en asegurar la transparencia y objetividad del referéndum del 1 de octubre. Al día siguiente, y en aplicación del art. 45 de la Ley de transitoriedad, dicha Sindicatura procedió, a su vez, a designar a los miembros de las Sindicaturas Electorales Comarcales.

La primera de estas decisiones fue inmediatamente recurrida por el Estado y el Tribunal Constitucional acordó una nueva suspensión de manera inmediata. Poco después, el máximo Tribunal comenzó a hacer uso de los poderes que le atribuye la LOTC. Conforme a lo establecido en el ap. 4 del art. 90 de dicha norma, recordó a los miembros de las Sindicaturas electorales la suspensión de la Resolución 807/XI y les dio un plazo de 48 horas para informar. Ante su falta de respuesta, dictó el Auto 126/2017, en el que imponía multas coercitivas entre 12.000 y 6.000 euros diarios. El Tribunal también disponía que dichas multas periódicas cesarían cuando los miembros de las Sindicaturas justificaran ante el Tribunal la renuncia a sus cargos y la revocación de todas las resoluciones y acuerdos adoptados.

Solo ha habido otra ocasión en la que el Tribunal Constitucional ha hecho uso de las multas coercitivas: se trata del Auto 127/2017. En este caso, también con el objetivo de frenar la celebración del referéndum del 1 de octubre, se impusieron a dos autoridades de la Administración catalana encargadas de la preparación de dicha votación.

Tanto esta, como la anterior decisión fueron aprobadas por unanimidad, si bien cuatro magistrados presentaron votos particulares concurrentes en los que los argumentos de la

⁵⁵ La Ley del referéndum de autodeterminación fue suspendida el mismo 6 de septiembre y el Decreto de convocatoria del referéndum por providencia de 7 de septiembre de 2017. La Ley de transitoriedad fue suspendida por providencia de 12 de septiembre de 2017.

⁵⁶ Resolución 807/XI, de 7 de septiembre.

Comisión de Venecia están presentes. Los votos particulares a los Autos 126 y 127/2017 se remiten a la configuración de la justicia constitucional que explicita dicho texto. En efecto, los Magistrados firmantes, al igual que había hecho la Comisión, consideran que las medidas que se articulan en el art. 92.4 LOTC han de aplicarse atendiendo a la posición institucional y la configuración del Tribunal Constitucional en el entramado del modelo democrático del Estado, de manera «que se refuerce la percepción de que el Tribunal Constitucional no solo actúa como árbitro neutral en defensa de la Constitución, sin descender a cuestiones que, por su naturaleza, debería ser objeto de la intervención de otros órganos del Estado».

Además, los votos discrepan de la mayoría en otro de los asuntos de calado: para los firmantes de la postura minoritaria, este medio de ejecución forzosa ha de utilizarse para obligar a hacer algo y no para garantizar que algo no se haga. Tratar de este tema supera, con creces, la intención de estas páginas. Interesa solo resaltar que, en este asunto, el voto también se remite a la Opinión de la Comisión para recordar que la adopción de medidas tan drásticas, como son las previstas en el art. 92.4 de la LOTC, debe hacerse de forma prudente y proporcionada.

En conclusión, puede afirmarse que, ciertamente, la actuación del Tribunal Constitucional no bastó para frenar el referéndum y que la voluntad independentista todavía persiste en el espectro político catalán. Ahora bien, la decidida reacción de dicho órgano, al igual que la actuación de otras instituciones del Estado, puede haber conseguido que los defensores de dicha corriente ideológica hayan sido menos proclives a infringir el ordenamiento y algo más respetuosos con el Estado de Derecho. No hay que descartar, por tanto, que el ejercicio de los nuevos poderes pueda haber servido para prevenir infracciones más graves del sistema jurídico y enfrentamientos todavía más enconados.

En todo caso, y como antes se señalaba, el Tribunal Constitucional ha sido prudente a la hora de utilizar sus nuevas atribuciones. No ha suspendido a ninguna autoridad y, de manera similar a la recomendada por la Comisión, levantó rápidamente las multas coercitivas impuestas en las ocasiones antes analizadas, una vez que los afectados alegaron el cumplimiento de sus mandatos⁵⁷. También merece la pena destacar que, al actuar, el Tribunal Constitucional ha tenido muy en cuenta uno de los argumentos expresados en la Opinión, esto es, que las multas coercitivas son sanciones a efectos del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por lo que deben de respetar el sistema de garantías inherentes a dicho precepto.

La forma en que el Tribunal Constitucional ha actuado en este delicado tema ha recibido, además, el respaldo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Decisión de 11 de septiembre de 2018 en el asunto *Aumatell i Arnau v. España*. El recurso fue interpuesto

⁵⁷ Mediante el Auto 143/2017 el Tribunal Constitucional levantó las multas coercitivas que habían sido impuestas en el ATC 127/2017 a quienes eran el Secretario General de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y la Jefa del Área de Procesos electorales y Consultas Populares de la Generalitat de Cataluña. El Auto 151/2017 levanta las multas impuestas en el ATC 126/2017.

por una miembro de la Sindicatura Electoral de Tarragona, multada por el Tribunal Constitucional en el Auto 126/2017 y alegaba la infracción de varios artículos del Convenio, entre los que destaca el art. 6⁵⁸.

El Tribunal Europeo retoma la concepción expuesta por la Comisión de Venecia acerca de la naturaleza de la multa coercitiva y considera que, en el caso a examen, tiene carácter penal dada la gravedad de la sanción impuesta⁵⁹. Ahora bien, la Corte europea tiene en cuenta que el Tribunal Constitucional había advertido a la demandante personalmente del incumplimiento, por lo que considera que la imposición de la multa se origina por la pasividad demostrada por la recurrente a la hora de cumplir las providencias del Tribunal Constitucional. El Tribunal Europeo tampoco da relieve a la falta de notificación de la imposición de la multa ni a la ausencia de ocasión para formular alegaciones invocadas en la demanda, porque considera que dicho acto se publicó en el diario oficial y que los afectados tuvieron un plazo de tres días para formular alegaciones. En base a estas consideraciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declara inadmisibile la demanda.

Es claro que, en los últimos tiempos, arrecian las críticas al Tribunal Constitucional porque, más que en otros momentos desde la entrada en vigor de la Constitución, se pone en duda la imparcialidad y la independencia que deben caracterizarle. No hay, sin embargo, datos que permitan afirmar que ese cuestionamiento sea consecuencia de la reforma operada por la LO 15/2015. En sentido distinto, cabe opinar que puede deberse a factores de otra naturaleza como, por ejemplo, las descalificaciones persistentes y generalizadas a las instituciones de control jurídico que fiscalizan decisiones de carácter político.

Todos los órganos de justicia constitucional están sometidos a las críticas, precisamente porque actúan como árbitros en contiendas que, en muchas ocasiones, tiene naturaleza política. Es cierto que el Tribunal Constitucional, aunque no es poder judicial, cumple una función de naturaleza jurisdiccional, porque dirime conflictos suscitados por las partes, de forma contradictoria y utilizando un parámetro jurídico. Ahora bien, los actores que acuden ante dicha institución son, en muchos casos, fuerzas políticas que, con argumentos basados en Derecho, someten sus pretensiones a la decisión del Tribunal. Es inevitable, pues, que la victoria o derrota de sus reclamaciones se lea en términos políticos. Estos debates son también frecuentes en otros países y han marcado la evolución de la justicia constitucional desde su aparición.

⁵⁸ Además, se invocaba la vulneración del art. 7 CEDH, ya que la recurrente alega haber sido objeto de una sanción *ad hoc*; la vulneración del art. 13 CEDH, porque no existieron medios de defensa y del art. 14 CEDH, por discriminación resultante de una persecución política. El Sala del TEDH desestima todos estos argumentos, señalando que la multa estaba establecida por ley, era previsible y clara. La Sala añade, además, que la recurrente podía haber presentado un recurso de súplica y que, cuando la vulneración se atribuye a la autoridad judicial más alta de un Estado, el derecho a un recurso efectivo sufre una limitación importante. Por último, desestima la vulneración de la igualdad porque la demandante no detalló sus pretensiones, ni ha aportado ningún término de comparación.

⁵⁹ Decisión *Aumatell i Arnau v. España*, par. 54-55.

Mucho más preocupante es, sin embargo, el cuestionamiento de la justicia constitucional que ha comenzado a extenderse en muchos ordenamientos, incluidos el nuestro, como consecuencia de ciertos planteamientos que tienen cada vez más aceptación. Desde estos puntos de vista y dicho de manera muy sintética, la democracia consiste, fundamentalmente, en el absoluto predominio de la voluntad de la mayoría, expresada de forma directa por el pueblo o a través de sus representantes. Algunos identifican esta concepción con las nuevas formas de populismo, aunque también es posible encontrar precedentes mucho más remotos, que se retrotraen a la democracia ateniense, a las características de la voluntad general de Rousseau o a la resistencia al control constitucional de Jefferson. Es cierto que el Estado Constitucional nace para poner fin a la monarquía absoluta, pero, desde estos mismos orígenes, se opone a quienes no querían que el poder del Estado se sometiera a otro Derecho que el decidido en cada momento por la voluntad de la mayoría.

No digo nada nuevo cuando recuerdo algo que no debería olvidarse: defender que la mayoría tiene siempre la razón y, por ello, el poder de la decisión conlleva acabar con la idea racional normativa de Constitución, que surge precisamente para ponerle límites. Identificar mayoría y democracia obstaculiza las formas de control jurídico y desactiva la mera posibilidad de control constitucional.

En nuestro país, este planteamiento subyace a muchas de las críticas y, sobre todo, descalificaciones del Tribunal Constitucional. Es cierto que algunas de las recientes decisiones de dicho órgano quizá no hayan sido siempre las más acertadas y que no parece que la designación de sus miembros obedezca al espíritu constitucional en todo caso. Pero una cosa es criticar a este Tribunal Constitucional o a alguno de sus componentes y otra es poner en tela de juicio la propia existencia de la justicia constitucional. Este segundo objetivo es el que, en realidad, resulta mucho más preocupante para la pervivencia del Estado Constitucional y para uno de sus pilares fundamentales, esto es, la sumisión de todos los poderes públicos y ciudadanos al ordenamiento.

BIBLIOGRAFÍA

- BIGLINO CAMPOS, P., «Veinticinco años de procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 58-59 (2003-2004), pág. 449-470, file:///C:/Users/Paloma/Downloads/8905-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12995-1-10-20130704.pdf, 14 diciembre 202.
- «La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común», en *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 28, 2018, pp. 1-21.
- «Nota a la opinión de la Comisión de Venecia sobre los poderes de ejecución del Tribunal Constitucional», en *La ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional*, CEPC, Tribunal Constitucional, Madrid, 2018, pp. 105-123.

- CRAIG, P., «Constitucionalismo transnacional: la contribución de la Comisión de Venecia», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 40, 2017, pp. 79-109.
- GARCÍA ESCUDERO, P., «La acelerada tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 de la Constitución» en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 29, 2012, pp. 165-198.
- GOMEZ LUGO, Y., «La tramitación legislativa en lectura única» *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 4, 2007, pp. 1-16.
- GRABENWARTER, C., *European Convention of Human Rights. Commentary*, Múnich, 2014.
- RUBIO LLORENTE, F., «El procedimiento legislativo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, 1986, pp. 83-113.