

Enmiendas a la Totalidad

Iniciativa: 122 / 4

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Plazo de enmiendas: 12/05/2021 18:00

<u>Fecha Presentación</u>	<u>Número</u>	<u>Tipo de Enmienda</u>	<u>Autor</u>	<u>Observaciones</u>
28/04/2021 11:55	1	Enm. total. texto alternativo	Grupo Parlamentario VOX	
06/05/2021 15:03	2	Enm. total. texto alternativo	Grupo Parlamentario Popular en el Congreso	

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO



ENMIENDA A LA TOTALIDAD CON TEXTO ALTERNATIVO

A LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

EL GRUPO PARLAMENTARIO VOX, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110.3 del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **ENMIENDA A LA TOTALIDAD CON TEXTO ALTERNATIVO**, que se acompaña, a la *Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, presentada por el **Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)** ("BOCG. Congreso de los Diputados", serie B, Núm. 29-1, de 17 de enero de 2020) (**Número de Expediente 122/000004**).

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de abril de 2021.

D^a. Macarena Olona Choclán.

Portavoz Adjunta GPVOX.

(1)



ANTECEDENTES

1. El Partido Nacionalista Vasco (“PNV”) presentó a finales de 2019 en el Congreso de los Diputados una proposición de ley orgánica de modificación de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (“LOTC”)*.
2. Esta iniciativa es idéntica a una anterior, formulada por el mismo grupo parlamentario en la XII Legislatura (Núm. de expte. 122/000042), y coetánea a otras proposiciones de ley orgánica que también instaban la derogación del recurso previo presentadas por el Partido Demócrata Catalán (PDECAT) y por En Común Podemos. Asimismo, recoge los argumentos planteados por el gobierno autonómico vasco en el recurso de inconstitucionalidad que terminó siendo desestimado por *Sentencia del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre*¹.
3. La presente proposición de ley orgánica plantea la “*vuelta a la situación anterior*” a la aprobación de la *Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación*² y 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*³. A tal efecto, suprime o retorna a su redacción anterior a 2015 una serie de preceptos de la LOTC.

¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-11818

² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10196

³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-11160>



4. Los argumentos alegados por la Exposición de Motivos de la proposición de ley orgánica que nos ocupa tienen diversa naturaleza. Con carácter previo, llama la atención que el grupo proponente no haga un esfuerzo por recordar que en 1984 el PNV se opuso a la derogación del recurso previo sobre Estatutos de Autonomía y sobre leyes orgánicas alegando que su existencia era “imprescindible” para la defensa eficaz de los derechos de las minorías parlamentarias⁴.
5. Amén de esta omisión, han de destacarse las siguientes ideas que informan el expositivo de la propuesta:
 - a) El Tribunal Constitucional no es el lugar adecuado para resolver cuestiones de naturaleza política; sostener lo contrario sería caer en el “infantilismo político”, identificándose la “madurez política” con el diálogo (aunque no, sorprendentemente, con el imperio de la ley y la Constitución).
 - b) El recurso previo es disfuncional: no se encuentra previsto en la Constitución, es incompatible con ella, altera los mecanismos de control constitucional, perturba el procedimiento legislativo, su aplicación estuvo repleta de incongruencias, generó numerosas distorsiones en el funcionamiento del sistema democrático, su supresión fue festejada por la doctrina y devolvió a la democracia española “el importante valor integrador de la política de consenso y transacción” que, al parecer, había perdido por mor de la regulación de esta figura. De nuevo, el grupo proponente se olvida de su apoyo decidido al mantenimiento del recurso en 1984.

⁴ Quizá pudo influir en ese apoyo a la figura el hecho de que el Estatuto de Guernica había sido aprobado solo cinco años antes y el recurso previo se trataba de un instrumento de bloqueo legislativo muy jugoso para las minorías parlamentarias.



- c) La soberanía popular prevalece en todo caso sobre la legalidad vigente en un ficticio “choque de legitimidades”. De esta manera, el único fin del recurso previo sería *“que determinadas voluntades democráticas no se puedan manifestar por los instrumentos democráticos previstos en la Constitución, que no son otros que la culminación de la tramitación parlamentaria de un Estatuto de Autonomía y su ratificación ciudadana por medio del referéndum”*.
6. Como se alegará en el Preámbulo del texto articulado que *infra* se postula como texto alternativo de esta enmienda a la totalidad, tales argumentos son falaces.
7. En otro orden de cosas, no debe perderse de vista que esta proposición de ley orgánica se enmarca en el largo (e infructuoso hasta la fecha) proceso de génesis de un nuevo Estatuto de Autonomía para la comunidad autónoma vasca que sustituya al de Guernica, aprobado por la *Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre*. Puede presumirse que el contenido de esta eventual nueva norma institucional básica, en el caso de que prosiga su tramitación, será a buen seguro contrario a la Constitución y, consecuentemente, vulnerará la unidad y la integridad territorial de España que en esta se consagra. El PNV debe, por tanto, asegurar la eliminación de cualesquiera posibles obstáculos que ese texto intentará soslayar; la derogación del recurso previo es, de esta manera, indispensable a sus propósitos.
8. En este sentido, el actual presidente regional, don Íñigo Urkullu Rentería, perteneciente al PNV, refirió ya en 2012 la “necesidad” de aprobar un Estatuto para la comunidad autónoma. En 2018 se constituyó en el seno del Parlamento vasco una “ponencia de autogobierno” que concluyó su fase inicial sin acuerdo en cuanto a las bases y principios del futuro texto. A continuación, y a pesar de la falta de consenso anterior, cada grupo designó a un experto jurídico para la redacción del texto



articulado. Estos expertos finalizaron sus trabajos a finales de 2019, también sin acuerdo. Por último, la emergencia de salud pública provocada por la epidemia de COVID-19 paralizó el proceso, que ahora parece reanudarse en otra de sus aristas con esta proposición de ley orgánica.

9. Muchas son las cuestiones que, de hacerse constar en el eventual nuevo Estatuto, chocarían de plano con la Constitución. Así, los dos grupos mayoritarios de la asamblea legislativa regional, el PNV y los proetarras de Euskal Herria Bildu, acordaron incluir en el Preámbulo del texto Estatuto que *“el pueblo vasco es una nación”* y que *“Euskal Herria es un pueblo con identidad propia”* y remarcaron la *“capacidad de los vascos para decidir, expresar y ejercer su voluntad colectiva”* a través del inexistente *“derecho a decidir”*. De la misma manera, se proclamaba una relación *“de igual a igual”* con el *“Estado español”*, se reclamaba el reconocimiento de la nacionalidad vasca, se establecía una distinción entre ciudadanía y nacionalidad y se exigía una Justicia propia para la región. También se daba por hecha la asunción por la comunidad autónoma de la competencia sobre prisiones (cesión que el Gobierno ha concluido hace escasos días y que se formalizará el próximo 10 de mayo en la reunión de la Comisión Mixta de Transferencias) y de la Seguridad Social (materia que se encuentra en negociación desde la llegada al poder del señor Sánchez Pérez-Castejón). Por último, se consagraba la posibilidad de celebrar una consulta ciudadana con carácter no vinculante, al margen de los supuestos contemplados en el artículo 92 de la Constitución, y se planteaba la absorción de Navarra por ese nuevo sujeto al amparo de la disposición adicional cuarta de la Constitución.
10. Ataques a la legalidad como los anteriormente esbozados no pueden ser consentidos en un Estado de Derecho.



11. Es evidente que la Constitución, norma suprema del Estado democrático, debe disponer de medios suficientes para protegerse de agresiones contra su propia supervivencia, y ello aunque vengan perpetradas incluso por integrantes de la actual mayoría gubernamental, como es el PNV. Uno de estos mecanismos es este recurso previo de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía, cuyo retorno al ordenamiento jurídico ha evitado desde su promulgación, y garantiza a futuro, que no se repita un asalto a la Nación como el operado por el Estatuto de Cataluña, aprobado por la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio*, y modificado por la *Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio*⁵.
12. El PNV ha manifestado en diversas ocasiones la “*ventana de oportunidad*” que para la materialización de su proyecto separatista supone “*un gobierno sustentado, en gran medida, en los apoyos que le damos partidos nacionalistas catalanes y vascos*”⁶. En el debate de toma en consideración de esta proposición de ley orgánica, el señor Elorza González ya manifestó que el PSOE estaba dispuesto a “*recorrer un camino para reformular esa ley*”.
13. A este Grupo Parlamentario no le resultaría inverosímil que el referido partido abriese de nuevo la misma espita de su entonces secretario general, señor Rodríguez Zapatero en 2003, cuando dijo que “*apoyar[ía] la reforma del Estatuto que apruebe el Parlamento catalán*”. Once años después declaró en televisión que “*es verdad que la frase no fue muy afortunada. Intenté rectificar. Quise decir que apoyaría que el parlamento de Cataluña aprobara un Estatut conforme a la Constitución*”.

⁵ https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409

⁶ <https://www.europapress.es/euskadi/noticia-pnv-liderara-impulso-nuevo-estatuto-parlamento-esperar-sacar-texto-mas-amplio-posible-20200904110904.html>



14. Los nacionalismos centrífugos y los separatismos que desde el comienzo de la democracia española condicionan la vida política de nuestro país pretenden mutar la Constitución por la vía de los hechos y con el único concurso de una parte del pueblo español. El padre de la Constitución y eminente socialista, don Jordi SOLÉ TURA, afirmó que *“no hay nada que pueda estar por encima de la soberanía popular”*. Asimismo, este Grupo Parlamentario añade, con HAMILTON, que *“no hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que el servidor es más que su amo, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos no permiten, sino incluso lo que prohíben”*.
15. Esto es, para que un Estado sea verdaderamente de Derecho, es condición indispensable no solo que participen todos los ciudadanos afectados, es decir, el conjunto de los españoles y no solo los pertenecientes a una determinada región, sino también se respeten los cauces legalmente establecidos, que son la salvaguarda de los derechos de todos. Solo así puede garantizarse que, como también señaló HAMILTON, *“mientras el pueblo no haya anulado o cambiado la forma establecida, por medio de un acto solemne y legalmente autorizado, seguirá obligándolo tanto individual como colectivamente; y ninguna suposición con respecto a sus sentimientos, ni aun el conocimiento fehaciente de ellos, puede autorizar a sus representantes para apartarse de dicha forma previamente al acto que indicamos”*⁷.

⁷ https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp



16. En consecuencia, se formula como enmienda a la totalidad, con texto alternativo, que se acompaña, una proposición de ley orgánica, presentada por este Grupo Parlamentario el pasado 10 de diciembre de 2020, en la que se aboga no solo por el mantenimiento del recurso previo de inconstitucionalidad frente a Estatutos de Autonomía y sus modificaciones, sino también sobre proyectos de leyes orgánicas. A estos efectos, se trata de recuperar esta figura, puliendo los errores prácticos derivados de su parca regulación. Asimismo, se le atribuye la consideración de elemento central en la lucha contra una mayoría que pretende “superar” el régimen plasmado en una Constitución que los españoles apoyaron masivamente, sin respetar sus propios procedimientos de reforma.

Por los motivos expuestos, el Grupo Parlamentario VOX presenta la siguiente

ENMIENDA A LA TOTALIDAD, CON TEXTO ALTERNATIVO

PREÁMBULO

I

1. El Título IX de la Constitución Española (“CE”) establece y organiza directamente un tribunal específico al que se atribuye, de forma “concentrada”, la jurisdicción constitucional: el Tribunal Constitucional (“TC”). En tanto que órgano creado por la Carta Magna, los artículos 159 a 165 CE *“no se limita[n] a (...) la mera enumeración de sus funciones o de alguna competencia aislada, sino que determina[n] su composición, los*



órganos o métodos de designación de sus miembros, un status institucional, y su sistema de competencias". En consecuencia, el TC "recibe ipso iure de la Constitución todos los atributos fundamentales de su condición y posición de órgano" (GARCÍA PELAYO).

2. El TC es un órgano de naturaleza jurisdiccional que se erige en elemento fundamental para la consideración de España como un Estado social y democrático de Derecho. Este se ocupa de asegurar la supremacía constitucional que preceptúa el artículo 9.1 CE: *"Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"*.
3. El TC vigila, así, la perfección y control del sistema de emanación de las leyes como garantía del comportamiento democrático de todos los poderes del Estado. En ese sentido, GARCÍA PELAYO ha señalado que este *"tiene como función perfeccionar la vigencia del Estado de Derecho en el que se constituye la Nación española en virtud de la decisión fundamental expresada en el Preámbulo y en el art. 1.1 de la Constitución, siendo su garantía jurisdiccional sin la que no hay un verdadero Estado Constitucional de Derecho"*.
4. El artículo 1 de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional ("LOTC")*, norma que da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 165 CE, desarrolla el concepto anteriormente expuesto, calificando al TC como *"intérprete supremo de la Constitución, sometido sólo a ella y a la presente ley orgánica"*. Asimismo, señala que es único en su orden y que extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional (párrafo 2), siendo *"independiente de los demás órganos constitucionales"*.
5. Se observa, de esta manera, la alta función que se encomienda al TC y su gran importancia en el correcto funcionamiento del Estado. Pero esta elevada consideración exige, como reverso, que el órgano desarrolle su labor de una manera igualmente elevada, ágil e independiente.



6. Es decir, sobre el TC pesa la obligación de proporcionar respuestas rápidas a las controversias de ámbito jurídico-político que se someten a su conocimiento y, en mayor medida, a aquellas que impactan a los derechos fundamentales de los ciudadanos y al respeto a la misma Constitución. En ambos asuntos el interés en juego es la consideración del propio sistema como un Estado de Derecho.
7. Por ello, cuando todos los demás poderes del Estado fallan, ora a los ciudadanos, ora al Estado mismo, es el TC el que debe velar por que la CE no sea vulnerada por ninguna ley ni actor en perjuicio de los españoles y del sistema democrático y de Derecho que se han otorgado. Dicho de otro modo, este órgano es la última garantía para asegurar la pervivencia del Estado de Derecho.

II

8. El control de la constitucionalidad de las leyes va unido al devenir histórico del concepto liberal de constitución, ley fundacional del Estado democrático a la que se sitúa en la cúspide de la pirámide normativa. El constitucionalismo norteamericano consagra el principio de supremacía constitucional a partir de la sentencia *Marbury vs Madison*, en la que el juez MARSHALL declara el carácter normativo de la constitución y la correlativa necesidad de control judicial de las leyes.
9. La necesidad de este control pasó inmediatamente después al constitucionalismo latinoamericano, ya adoptando, *mutatis mutandis*, el control “difuso” de los Estados Unidos, ya introduciendo su propio modelo. En este último sentido, la Constitución venezolana de 1858 prevé un control de constitucionalidad mixto, esto es, tanto preventivo o *a priori* como represivo o *a posteriori*, mientras que la colombiana de 1886 establece un control preventivo. La llegada a Europa de este control de



constitucionalidad se cifra en la Constitución austriaca de 1920, y es el *Conseil Constitutionnel* francés el primer órgano de control “concentrado” que se enfoca, en exclusiva, en el control apriorístico de la constitucionalidad de las leyes.

10. En España, el constituyente de 1978 optó, en principio, por configurar un control de constitucionalidad mixto: represivo para “*leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley*” (artículo 161 CE) y preventivo para “*tratados internacionales*” (artículo 95 CE). Ello, a diferencia de la Constitución francesa de 1958, que plasmó un control exclusivamente preventivo que, como se anticipó *supra*, se otorgaba al *Conseil Constitutionnel*.
11. De forma adicional, el artículo 161.1.d) CE incluye una habilitación al TC para conocer “*de las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas*”. Con base en esta atribución, y en la misma línea conceptual de aseguramiento del respeto a la CE, el legislador orgánico incluyó en el artículo 79 del texto original de la LOTC el establecimiento de un recurso previo de inconstitucionalidad (“RPI”) sobre “*los proyectos de Estatuto de Autonomía y de Leyes orgánicas*”.
12. El instituto, que registró variaciones sustanciales a lo largo de la tramitación parlamentaria de la LOTC, gozó en su configuración final de un amplio consenso político. La ley orgánica en su conjunto, incluyendo el RPI, se aprobó con el único voto en contra de los grupos parlamentarios PCE-PSUC y Andalucista.
13. El RPI se caracterizaba por las siguientes notas:
 - Su objeto lo constituían “*los proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas*”.



- Podían interponerlo *“quienes, de acuerdo con esta Ley, están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía y Leyes orgánicas del Estado”*. Es decir, los sujetos contemplados en el artículo 162.1.a) CE.
 - El plazo para su interposición era de *“tres días desde que el texto definitivo del proyecto recurrible estuviere concluido. La interposición del recurso suspenderá automáticamente la tramitación del proyecto y el transcurso de los plazos”*. Respecto de los proyectos de ley orgánica, se disponía que era impugnabile *“el texto definitivo del proyecto de Ley orgánica tras su tramitación en ambas Cámaras y una vez que el Congreso se haya pronunciado, en su caso, sobre las enmiendas propuestas por el Senado”*. Esta redacción motivó algún problema en la praxis.
 - No se señalaba un plazo máximo de resolución del recurso.
 - Las consecuencias del recurso dependían del resultado del enjuiciamiento: en caso de pronunciamiento favorable a la constitucionalidad de la norma impugnada, *“seguirá su curso el correspondiente procedimiento”*; en el supuesto de que se declarase su inconstitucionalidad, *“deberá concretar ésta y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por el órgano competente”*. La mención del *“precepto o preceptos constitucionales infringidos”*, replicada del control de constitucionalidad de los tratados, originó asimismo problemas interpretativos.
 - No se otorga a la sentencia fuerza de cosa juzgada.
14. El RPI fue utilizado en siete ocasiones, en todos los casos respecto de proyectos de leyes orgánicas. Su derogación se produjo en virtud de la *Ley Orgánica 4/1985, de 7 de*



junio. Como luego se expondrá, en su fracaso práctico jugó un papel esencial los elevados plazos empleados por el TC para su resolución.

15. Tres décadas después, lo necesario del RPI y de disponer de un sistema mixto de control de constitucionalidad llevó a la aprobación de la *Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación.*
16. El legislador orgánico depura en esta ocasión su técnica legislativa y solventa las objeciones planteadas al RPI en su redacción original. Así, limita su objeto a los proyectos de Estatutos de Autonomía o a sus propuestas de reforma, incluye un plazo máximo de resolución de seis meses y dispone su obligatoria tramitación preferente.
17. La Exposición de Motivos de la antedicha ley orgánica referida trae a colación el *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*, emitido por el Consejo de Estado en febrero de 2006, en el que este órgano manifiesta lo siguiente:

“Es obvio que el ámbito competencial de muchas de nuestras Comunidades está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva, cuando no lo ha agotado ya, y que esta situación incrementa el riesgo de que una nueva ampliación traspase los límites que ese artículo establece. Aunque las eventuales transgresiones podrán siempre ser corregidas por el Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad e incluso, aunque con más dificultad, a través de la cuestión de constitucionalidad o del recurso de amparo, este control a posteriori tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad y, a fortiori, de la acusación explícita de



incurrir en ella, podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad. Un recurso que, como es obvio, a diferencia de la consulta antes sugerida en relación con las reformas estatutarias sin contenido competencial, solo cabría presentar frente al texto aprobado por las Cortes Generales”.

18. Como se observa, el “supremo orgánico consultivo del Gobierno” (artículo 107 CE) expresa en este documento su preocupación por la oleada de reformas estatutarias que se estaban gestando en el primer mandato del Gobierno de don José Luis Rodríguez Zapatero. Así, anticipaba las “transgresiones” de la CE que podría suponer la aprobación de normas que impactaban directamente sobre la arquitectura jurídico-constitucional del Estado. Por ello, consideraba conveniente reintroducir el RPI como arma para vigilar la compatibilidad de los futuros Estatutos.
19. Este argumento es perfectamente extrapolable, *mutatis mutandis*, a la situación política actual, con la diferencia de que ya no se trata de la distribución competencial del Estado y los excesos que en la segunda oleada estatutaria se produjeron. Véase, a este respecto, la *STC 31/2010, de 28 de junio*, y los crecientes problemas que origina el Estado autonómico y sus innumerables disfuncionalidades. La cuestión en juego en la actualidad es la propia supervivencia del régimen constitucional.

III

20. Las razones técnicas de la derogación del RPI fueron variadas.
21. En primer lugar, por “*lo escueto de su regulación legal*” (GÓMEZ MONTORO). En efecto, el RPI se regulaba en un solo precepto, con una técnica legislativa cuestionable. Esta circunstancia generó distintos problemas en su aplicación.



22. En segundo lugar, se alegó que el TC desarrollaba en el RPI una **actividad más político-legislativa que jurisdiccional**. A esta objeción, la doctrina francesa ha opuesto que se trata de una actividad jurídica más cercana a la jurisdiccional que a otras como la legislativa o la política. MODERNE ha señalado que el RPI *“se articula conforme a criterios y procedimientos jurídicos, que se trata de cuestiones de derecho, comparando una ley (ya votada) o un convenio internacional (ya firmado) con una norma de referencia (la Constitución, o más ampliamente en ciertos países, el “bloque de constitucionalidad”. Eso es una tarea jurídica y no política”*.
23. En tercer lugar, se sostuvo que este instituto *“presenta el peligro de poner en entredicho el principio de gobierno de la mayoría en que se basa todo el parlamentarismo democrático”* (SANTAOLALLA), lo que debe negarse. Al contrario, proteger las minorías supone, en gran medida, garantizar controles jurisdiccionales, una vez agotados los controles políticos inherentes a la dinámica parlamentaria.
24. La crítica anterior recuerda a aquella que se formulaba a la existencia de un control de constitucionalidad de las leyes. Así, BOUZAT manifestó que *“quienes, siguiendo las ideas expresadas por Madison en El Federalista, justifican la democracia como un sistema pensado para desconcentrar el poder y evitar la tiranía, pueden sostener, con coherencia, que el control judicial de constitucionalidad es democrático porque implica un importante control a los demás poderes. En cambio, quienes se adhieren a una teoría de la democracia que se justifica en el ejercicio de la soberanía del pueblo, expresada a través de la voluntad de la mayoría, difícilmente pueden considerar que la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte de un juez no es antidemocrática”*.
25. En cuarto lugar, LÓPEZ GUERRA señala que el RPI *“puede suponer una invitación a maniobras dilatorias, a efectos de retrasar la entrada en vigor de leyes aprobadas por el*



órgano legislativo, mediante su impugnación previa, por parte de los grupos políticos situados en minoría en el cuerpo legislativo". El propio autor pone la solución a renglón seguido, puesto que "evidentemente, y a efectos de impedir la utilización frívola o irresponsable de este control previo, la técnica más adecuada consiste en la restricción de la legitimación para acceder por este procedimiento a la justicia constitucional, usualmente reduciendo tal legitimación a uno o unos pocos órganos constitucionales, que gocen de una especial representatividad o legitimidad democrática". Entre estos se encuentran los 50 diputados o 50 senadores, integrantes de una minoría con suficiente relevancia constitucional.

26. Pero, sin duda, el elemento que más impactó en la pronta derogación de este necesario instituto fue, indudablemente, la tardanza en la resolución de las consultas presentadas al TC en el marco de este instituto. El derogado artículo 79 LOTC guardó silencio sobre el plazo máximo en que este debía ser resuelto, a diferencia de lo previsto para el resto de mecanismos contemplados en la referida ley orgánica. PÉREZ ROYO señaló:

"La institución se habría posiblemente mantenido y continuaría formando parte de nuestro sistema de justicia constitucional, si no hubiera sido por la distorsión tan extraordinaria que el tiempo que exigía la tramitación del RPI introducía en el proceso político en general. En efecto, el TC, desbordado por la acumulación de trabajo, estaba necesitando más de quince meses para tomar una decisión en los últimos RPI. Y esto era, desde todos los puntos de vista posibles, demasiado. La dimensión temporal tiene una importancia en el RPI muy superior a la que posee en el Recurso de Inconstitucionalidad ordinario, justamente porque, a diferencia de lo que ocurre en este último, en el primero se suspende la entrada en vigor de la norma hasta que el TC resuelve el recurso. De ahí la importancia de que sea resuelto con extrema celeridad (...).



Un sistema de control de constitucionalidad preventivo sólo es congruente con unos plazos muy breves para dictar sentencia”.

27. En este sentido, en las siete ocasiones en las que se interpuso un RPI los plazos del TC para resolverlo fueron: (i) dos meses y 13 días (STC 38/1983, de 16 de mayo); (ii) un año y tres días (STC 76/1983, de 5 de agosto); (iii) cinco meses y 14 días (STC 72/1984, de 14 de junio); (iv) un año, cuatro meses y nueve días (STC 53/1985, de 11 de abril); (v) cinco meses y 12 días (STC 66/1985, de 23 de mayo); (vi) un año, tres meses y diez días (STC 77/1985, de 27 de junio); y (vii) un año (STC 98/1985, de 29 de julio). Teniendo en cuenta que la presentación del recurso suponía la suspensión del procedimiento hasta su resolución, fue habitual que leyes de enorme relevancia para la realización del programa político del Gobierno quedasen paralizadas por la inacción del TC. Ello resultaba difícilmente admisible.
28. Lo anterior contrasta vivamente con el sistema francés de control preventivo, que establece un plazo improrrogable de un mes entre la interposición del recurso y su resolución por el *Conseil Constitutionnel*, existiendo también un procedimiento de urgencia que reduce su tramitación a ocho días. El referido plazo de un mes se ha incumplido en excepcionales ocasiones.
29. Paradójicamente, el legislador orgánico no optó por señalar al TC un plazo máximo de resolución, reformando el instituto, sino por derogarlo. Esta circunstancia acaeció con la *Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio*.



IV

30. No obstante, las críticas anteriores, especialmente la relativa al tiempo máximo de resolución, están determinadas por la deficiente ejecución práctica del RPI. Ha de sostenerse, con MILANO SÁNCHEZ, que este instituto, *“bien regulado, podría generar beneficios a la supremacía constitucional y a la seguridad jurídica”*. Este mismo autor recoge distintas reflexiones doctrinales sobre las ventajas de este instituto.
31. Así, ALEGRE MARTÍNEZ sostiene que estas *“podrían concretarse en la mayor seguridad jurídica que aporta (cuanto la ley entra en vigor ha sido objeto ya de control), con la ventaja, además, de que no ha sido aplicada (evitándose así el problema de reparar los efectos producidos por una ley que resulta ser inconstitucional). A ello habría que unir la mayor sencillez y eficacia: el ordenamiento no sufre ninguna repercusión por causa de la declaración de inconstitucionalidad, y no se crea ninguna laguna en el tejido normativo, eliminándose así las dificultades relativas a los efectos temporales de la sentencia”*.
32. Para MODERNE, el control previo garantiza *“una mayor adecuación de la ley a la Constitución antes que el texto tenga vigencia”*. Ello *“reduce evidentemente los litigios eventuales derivados de la aplicación de una ley inconstitucional e incluso los suprime radicalmente. (...) Frente a estos inconvenientes, las ventajas del recurso previo son evidentes. El control a priori, al adelantar la verificación de la constitucionalidad de la ley o del tratado internacional a momento anterior a su promulgación o a su ratificación, permite evitar los efectos traumáticos de la anulación de una norma inconstitucional aplicada durante un período más o menos largo, período en que su aplicación podría dar lugar a perjuicios quizás de imposible reparación (tratándose por ejemplo de derechos fundamentales o de obligaciones internacionales)”*.



33. En la misma línea, LÓPEZ GUERRA considera que con el RPI *“se evitan los posibles daños (a los derechos fundamentales, o a la misma estructura constitucional) derivados de la vigencia de una ley inconstitucional, durante el período comprendido entre su entrada en vigor y su definitiva declaración de inconstitucionalidad, período en que su aplicación podría dar lugar a perjuicios quizás de imposible reparación”*.
34. Por último, en la doctrina latinoamericana, NOGUEIRA ALCALÁ señala que *“el control preventivo presenta también ventajas y aspectos positivos: a) El control evita las sentencias manipuladoras sustitutivas o aditivas por medio de la interpretación del juez a cargo del control represivo de constitucionalidad, quedando, en el caso del control preventivo, el legislador, como dueño de las correcciones que desee efectuar al texto impugnado. b) El control preventivo otorga seguridad jurídica, valor que se relativiza por las declaraciones de inconstitucionalidad a posteriori, evitando así muchas controversias y dudas de parte de quienes son los destinatarios de la norma jurídica respectiva. c) Parece ser menos atentatorio contra las prerrogativas políticas y legislativas del parlamento el impedir que una norma inconstitucional entre en vigencia, pudiendo el legislador corregirla, que el impugnar una norma vigente haciendo caer todo el edificio construido sobre ella”*.
35. Como se ha expuesto, el control previo desfavorable a la constitucionalidad de un determinado proyecto de ley orgánica o estatuto de autonomía permite que el legislador corrija los defectos de que adolezca antes de su aplicación. En ningún caso se sustituye la legitimidad democrática. Al contrario, se da la oportunidad a la mayoría de adecuarse al edificio normativo que esa misma mayoría se ha autootorgado por medio de la Constitución.



36. Cualesquiera ventajas que pueda suponer la reintroducción del RPI sobre proyectos de leyes orgánicas descansan sobre un *prius* esencial: el tiempo breve de resolución de la cuestión por el órgano jurisdiccional.

V

37. Desde su toma de posesión, el actual Gobierno, formado por el PSOE y por Unidas Podemos, ha adoptado numerosas decisiones que cuestionan los fundamentos del Estado nacido con la CE. Los ejemplos de esta estrategia son diversos.
38. En primer lugar, se ataca el modelo de Estado y la unidad e integridad de la Nación: así, Unidas Podemos ha manifestado en numerosas ocasiones su rechazo a la Monarquía, siendo su objetivo declarado la consecución *“una república solidaria y plurinacional”*. Su líder, el hasta tiempos recientes vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030, don Pablo Manuel Iglesias Turrión, declaró el pasado mes de septiembre de 2020 a sus seguidores que *“tenemos que ser capaces de entender el momento de crisis en el que se encuentra la Monarquía y el modelo de estado que ésta encarna. Tener la valentía y audacia de poner sobre la mesa la necesidad de que España avance hacia una nueva República, que la República llegue a la Jefatura del Estado”*.
39. En segundo lugar, se asalta la independencia judicial: el PSOE y Unidas Podemos presentaron en octubre una proposición de ley para facilitar la colonización partidista del Consejo General del Poder Judicial (*“CGPJ”*), rebajando a mayoría absoluta la mayoría reforzada exigida por la CE para el nombramiento de vocales de esta institución. La propuesta motivó el rechazo generalizado de organismos e instituciones de dentro y fuera de España (incluidos el Grupo de Estados contra la



Corrupción -GRECO- y la Comisión Europea), lo que ha supuesto que el ministro de Justicia, señor Campo Moreno, haya prometido instar a los grupos parlamentarios proponentes a su retirada definitiva. Los mismos partidos han conseguido recientemente la aprobación de otra iniciativa para que el CGPJ no pueda efectuar nombramientos de puestos relevantes de la judicatura encontrándose en funciones. Se parte así de la base de que estas designaciones tienen una naturaleza estrictamente política, ya que si se atendiese a criterios objetivos e imparciales sería irrelevante que el órgano tuviese expirado su mandato.

40. En tercer lugar, se ataca a las instituciones del Estado, por parte del Gobierno y la mayor parte de sus aliados, con el fin de debilitarlas desde dentro: en este sentido, el vicepresidente segundo del Gobierno declaró en su primer discurso como líder de Podemos que el *"régimen del 78"* había fracasado y que *"hace falta un proceso constituyente para abrir el candado del 78"*. Por su parte, un representante de EH Bildu, reciente aliado del Gobierno, ha declarado que *"vamos a Madrid a tumbar definitivamente ese régimen en beneficio de las mayorías y los pueblos"*. Asimismo, Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) ha expresado en numerosas ocasiones su voluntad de conseguir la secesión de Cataluña.
41. A lo anterior se suman otras medidas de carácter antidemocrático e iliberal llevadas a cabo por el Gobierno, como el proyecto de ley de *"memoria democrática"*, que manipula la Historia y profundiza en el enfrentamiento entre los españoles, la supresión del castellano como lengua vehicular en la educación en Cataluña o la constitución de un *"Ministerio de la Verdad"*.
42. En definitiva, la dinámica política actual está integrada por una mayoría que lleva a cabo decididos intentos de *"superar"* el régimen plasmado en una Constitución que



los españoles apoyaron masivamente, sin respetar sus propios procedimientos de reforma. Esta mayoría pretende situar fuera de la ley y deslegitimar a la minoría, calificándola como peligrosa, extrema derecha, fascista, heredera del régimen de Franco y, en los últimos días con más fuerza, como golpista. El fin es eliminarla como una opción política democrática alternativa.

43. Sin embargo, la democracia nunca puede entenderse como la imposición de la mayoría, con derecho a todo por la simple invocación de la voluntad popular. Antes al contrario, el principio democrático *“exige un escrupuloso respeto de las formas previstas en la Constitución y de la posición que se atribuye a la minoría como manifestación del pluralismo”* (BIGLINO CAMPOS). El Estado de Derecho debe ser salvaguardado.
44. El futuro inmediato anticipa numerosas *“transgresiones”* de la legalidad constitucional en nombre de una mayoría de *“progreso”*, y no solo por parte del Gobierno. No en vano, el Congreso de los Diputados ya votó a favor de una prórroga cuasipermanente de un estado de alarma que sustraía a las Cortes el control del Gobierno que el artículo 66.2 CE les encomienda. Se suprimían *motu proprio* los contrapesos de poderes definitorios de cualquier régimen democrático. Esta ocasión puede ser la primera de muchas.

VI

45. El alcance de la reforma afecta a tres preceptos de la LOTC:
 - En primer lugar, se modifica el artículo 2, retornando a la dicción original, para encomendar al TC el conocimiento *“del control previo de constitucionalidad en los casos previstos en la Constitución y en la presente ley orgánica”*. Se abarca con este



tenor tanto a la actual *“declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales”* del artículo 95 CE como a los supuestos previstos en el artículo 79.

- Asimismo, se modifica el artículo 10, también actualizando la primera redacción de la LOTC, con el fin de incluir entre los asuntos de los que corresponde conocer al Tribunal en Pleno el genérico *“control previo de inconstitucionalidad”* de los recursos previos de inconstitucionalidad contra Proyectos de Leyes Orgánicas.
- Por último, se modifica el artículo 79 para extender el control previo de inconstitucionalidad de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma, introducido por la citada Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, a los Proyectos de Leyes Orgánicas. La tramitación de estos recursos se acogerá a lo regulado actualmente, con dos salvedades. La primera, respecto del plazo de interposición, consiste en prohibir el sometimiento del proyecto de ley orgánica a sanción y promulgación antes del transcurso del plazo para interponer el RPI, previsión que no sería contraria a la CE en tanto que viene a desarrollar el artículo 91, estableciendo un plazo mínimo que este precepto constitucional no concreta. La segunda, en cuanto al plazo de resolución, es establecer un término improrrogable de un mes para que el TC resuelva con carácter preferente, en tanto, como ya se ha expuesto, se considera que la tardanza en que incurrió este Tribunal en resolver supuso el fracaso práctico del RPI.



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

VII

46. Es necesario que, entre las herramientas de que dispone el ordenamiento vigente para defenderse, se articule la reintroducción en la LOTC del RPI para aquellos supuestos en los que están en juego normas que ocupan, bajo la CE, “*el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental*”: las leyes orgánicas, reguladas en el artículo 81 CE y que forman parte del bloque constitucional.
47. Solo así podrá garantizarse que cualesquiera reformas de la arquitectura jurídico-política que los españoles nos dimos libremente en 1978 se lleven a cabo de forma democrática, respetando los derechos de la minoría y recabando la intervención del TC, máximo intérprete de la CE, para asegurar su compatibilidad con el ordenamiento vigente. Solo así será posible asegurar que la estructura constitucional del Estado no resulta debilitada por una mayoría con voluntad inequívoca de modificar el orden constitucional.

Al amparo de lo expuesto, el Grupo Parlamentario VOX presenta la siguiente

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA

Artículo único. Modificación de la *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*.



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

Uno. Se suprime el epígrafe e) *bis* y se modifica el epígrafe e) del apartado uno del artículo segundo, que pasará a tener la siguiente redacción:

«e) Del control previo de constitucionalidad en los casos previstos en la Constitución y en la presente Ley.»

Dos. Se suprime el epígrafe d) *bis* y se modifica el epígrafe d) en el párrafo uno del artículo diez, que pasará a tener la siguiente redacción:

«d) Del control previo de constitucionalidad.»

Tres. Se modifica el artículo 79, que pasará a tener la siguiente redacción:

«Uno. Son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los **Proyectos de Leyes Orgánicas** y los Proyectos de Estatutos de Autonomía, así como las propuestas de reforma de **estos**.

Dos. El recurso tendrá por objeto la impugnación del **Proyecto de Ley Orgánica**, el Proyecto de Estatuto o la propuesta de reforma de un Estatuto, **una vez aprobado por las Cortes Generales**.

El Proyecto de Ley Orgánica no podrá someterse a sanción y promulgación antes de que haya transcurrido el plazo para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad.

Tres. Están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad quienes, de acuerdo con la Constitución y con esta Ley Orgánica, están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad.



Cuatro. El plazo para la interposición del recurso será de tres días desde la publicación del texto aprobado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». La interposición del recurso suspenderá automáticamente todos los trámites subsiguientes.

Cinco. Cuando la aprobación del Proyecto de Estatuto o de la Propuesta de reforma haya de ser sometida a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, el mismo no podrá convocarse hasta que haya resuelto el Tribunal Constitucional y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales.

Seis. El recurso previo de inconstitucionalidad se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley y deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable **de un mes desde su interposición, en el caso de que sean recurridos Proyectos de Leyes Orgánicas, o de seis meses desde su interposición, en el caso de que se impugnen Proyectos de Estatutos de Autonomía o propuestas de reforma de los mismos.** El Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión, reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación.

Siete. Cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, seguirán su curso los trámites conducentes a su entrada en vigor, incluido, en su caso, el correspondiente procedimiento de convocatoria y celebración de referéndum.

Ocho. Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad del texto impugnado, deberá concretar los preceptos a los que alcanza, aquellos que por conexión o



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA



GRUPO PARLAMENTARIO

consecuencia quedan afectados por tal declaración y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

Nueve. El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa.».

Disposición final. Entrada en vigor.

La presente ley orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

- *Constitución Española.*
- *Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.*
- *Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.*
- *Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación.*



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XIV LEGISLATURA

VOX

GRUPO PARLAMENTARIO

- *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.*



A LA MESA DE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 110 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente **enmienda a la totalidad, con texto alternativo que se acompaña, a la Proposición de Ley Orgánica** de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (122/000004).

Madrid, 6 de mayo de 2021



Fdo.: Concepción GAMARRA RUIZ-CLAVIJO

PORTAVOZ

2. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El Estado Autonómico pactado en la Transición y diseñado por la Constitución Española de 1978 ha funcionado razonablemente bien durante los más de cuarenta años que la norma fundamental lleva en vigor. Ha permitido la creación y consolidación de un Estado de las Autonomías fuerte y se ha erigido en factor decisivo en la construcción de nuestro Estado social y democrático de Derecho.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 147, configura los Estatutos de Autonomía como la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma que el Estado reconocerá y amparará como parte integrante del ordenamiento jurídico. De tal suerte que los Estatutos de Autonomía comparten con la Constitución, en el ámbito respectivo de su Comunidad Autónoma, su conceptualización como principio inspirador y su condición de fundamento del orden social y la convivencia política y cívica.

Por todo ello, resulta evidente que los Estatutos de Autonomía deben estar sujetos a la Constitución como garantía de estabilidad y no fricción en la arquitectura jurídico-institucional del Estado. Si a esto añadimos su carácter de norma con rango de ley, ha de ser el Tribunal Constitucional quien ostente el monopolio de su control de constitucionalidad.

En este sentido, el parecer del Consejo de Estado, en su informe sobre las reformas de la Constitución española emitido en 2006, es diáfano cuando afirma que «este control a posteriori tal vez no resulte el más adecuado para fuentes normativas que, como los Estatutos, subordinados a la Constitución, ocupan bajo ella el más elevado lugar en la jerarquía ordinamental. Para librarlos de la sospecha de inconstitucionalidad y, a fortiori, de la acusación explícita de incurrir en ella, podría considerarse la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad».

2 cont.

Ciertamente, la existencia de un recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma no constituye una novedad desde un punto de vista histórico-jurídico. De hecho, la existencia del recurso previo de inconstitucionalidad se encontraba instituida por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y no fue suprimido hasta la promulgación de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, cuando se encontraban todos -o casi todos- los Estatutos de Autonomía en vigor.

Todo ello permite inferir que, para evitar el cuestionamiento constitucional e institucional y vertebrar con rigor jurídico y cohesión social el Estado, se tornó necesario y conveniente restablecer, adaptándolo a la actual configuración del Estado, el recurso previo de inconstitucionalidad, eso sí, sólo para los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma. Se evitaba así el principal reproche que mereció en el pasado esta institución jurídica cuando pudo ser utilizada por los grupos minoritarios para paralizar la entrada en vigor de normas legales, de carácter orgánico, aprobadas por las Cortes Generales.

En definitiva, se hizo necesario garantizar el, no siempre fácil, equilibrio entre la especial legitimidad que tienen los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de las Comunidades Autónomas, en cuya aprobación intervienen tanto las Comunidades Autónomas como el Estado y, en ocasiones, el cuerpo electoral mediante referéndum, y el respeto de dicho texto al marco constitucional, construido alrededor de la Constitución como norma fundamental del Estado y de nuestro ordenamiento jurídico.

Con ese fin se aprobó la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación, reforma que afectaba a tres preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Se modificó el artículo 2, a efectos de incluir entre las funciones del Tribunal Constitucional el control previo de constitucionalidad en los casos previstos en el

2 cont.

artículo 79 de la Ley vigente entonces (Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma).

Se modificó el artículo 10, a efectos de incluir entre los asuntos de los que corresponde conocer al Tribunal en Pleno, los recursos previos de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma.

Se añadió un nuevo Título VI bis y un nuevo artículo 79 (que había dejado sin contenido la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio), que es el que regula el control previo de inconstitucionalidad de los Proyectos de Estatutos de Autonomía y sus propuestas de reforma, señalando que el recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del proyecto de Estatuto o de la propuesta de reforma de Estatuto tras su tramitación en ambas Cámaras de las Cortes Generales. Por lo demás, el procedimiento se rige por lo previsto para los recursos de inconstitucionalidad, si bien, por la naturaleza propia de este recurso, el plazo para su interposición es extremadamente breve (tres días). Y para impedir dilaciones indeseables en su resolución, se establece un plazo improrrogable de seis meses para que el Tribunal resuelva con carácter preferente. El actual artículo 79 precisa además los efectos de la interposición del recurso -que suspende automáticamente la tramitación del proyecto-, y de la Sentencia estimatoria del mismo, que tendrá como consecuencia la imposibilidad de seguir el procedimiento en tanto los proyectos declarados inconstitucionales no hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

II

Uno de los principales componentes del ejercicio de cualquier función jurisdiccional es la existencia de instrumentos suficientes para garantizar la efectividad de las resoluciones dictadas en el ejercicio de dicha función.

La garantía de dicha efectividad es un elemento esencial para la existencia de un Estado de Derecho, ya que sin esta garantía tal Estado no existiría.

2 cont.

Nuestra Constitución encomienda al Tribunal Constitucional la función de ser su supremo intérprete y garante mediante el ejercicio de su función jurisdiccional.

Si bien la actual regulación del Tribunal Constitucional contiene los principios generales para garantizar la efectividad de sus resoluciones, la necesidad de adaptarse a las nuevas situaciones que pretenden evitar o soslayar tal efectividad obliga a desarrollar los instrumentos necesarios para que la garantía de efectividad sea real.

Para ello, la reforma operada por 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, que introdujo, en sede constitucional, instrumentos de ejecución que han dotado al Tribunal de un haz de potestades para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones.

Así la reforma desarrolló las funciones de auxilio jurisdiccional de tal manera que el Tribunal pueda acometer la ejecución de sus resoluciones, bien directamente o bien a través de cualquier poder público.

A tales efectos, la reforma atribuyó el carácter de título ejecutivo a las resoluciones del Tribunal, y estableció, en materia de ejecución, la aplicación supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

También se abría la posibilidad de que el Tribunal pueda acordar que sus resoluciones se notifiquen a cualquier autoridad o empleado público.

La reforma estableció un régimen específico para los supuestos de incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En estos casos, el Tribunal solicitará un informe a quienes deban cumplirlas y, una vez se reciba el informe o venza el plazo que se hubiera dado, el Tribunal podrá imponer multas coercitivas, acordar la suspensión de las autoridades o empleados públicos responsables del incumplimiento, o encomendar al Gobierno de la Nación, aun en funciones, la

2 cont. ejecución sustitutoria. Todo ello, sin perjuicio de que puedan exigirse las responsabilidades penales que correspondan.

Asimismo, se permite que, en situaciones en las que concurren circunstancias de especial trascendencia constitucional, como, por ejemplo, los supuestos de incumplimiento notorio, y se trate de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas el Tribunal pueda adoptar las medidas de ejecución necesarias inaudita parte. Si bien, en la misma resolución que las acuerde dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, trámite tras el cual decidirá el mantenimiento, la modificación o la revocación de las medidas inicialmente adoptadas.

Las dos reformas de 2015 han demostrado ser instrumentos eficaces para el funcionamiento del Tribunal y pretender suprimirlas en su totalidad no está justificado y carece de la necesaria evaluación de las consecuencias que tendrá en la interpretación de la Constitución.

El Grupo Parlamentario Popular considera que se debe mantener la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su redacción actual tras las reformas operadas mediante Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación y 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.

Por todo ello, se presenta la siguiente **Proposición de Ley Orgánica**:

Z cont. Artículo único.

Uno. El epígrafe e) bis del apartado uno del artículo segundo de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional queda redactado como sigue:

«e) bis. Del control previo de inconstitucionalidad en el supuesto previsto en el artículo setenta y nueve de la presente Ley».

Dos. El epígrafe d) bis en el párrafo uno del artículo diez, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, queda redactado como sigue:

«d) bis. De los recursos previos de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de los Estatutos de Autonomía».

Tres. El Título VI bis y el artículo setenta y nueve de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, queda redactado como sigue:

«TÍTULO VI BIS

Del recurso previo de inconstitucionalidad contra Proyectos de Estatutos de Autonomía y contra Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía

Artículo setenta y nueve.

Uno. *Son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, con carácter previo, los Proyectos de Estatutos de Autonomía y las propuestas de reforma de los mismos.*

Dos. *El recurso tendrá por objeto la impugnación del texto definitivo del Proyecto de Estatuto o de la Propuesta de Reforma de un Estatuto, una vez aprobado por las Cortes Generales.*

2 cont.

Tres. Están legitimados para interponer el recurso previo de inconstitucionalidad quienes, de acuerdo con la Constitución y con esta Ley Orgánica, están legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía.

Cuatro. El plazo para la interposición del recurso será de tres días desde la publicación del texto aprobado en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales». La interposición del recurso suspenderá automáticamente todos los trámites subsiguientes.

Cinco. Cuando la aprobación del Proyecto de Estatuto o de la Propuesta de reforma haya de ser sometida a referéndum en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma, el mismo no podrá convocarse hasta que haya resuelto el Tribunal Constitucional y, en su caso, se hayan suprimido o modificado por las Cortes Generales los preceptos declarados inconstitucionales.

Seis. El recurso previo de inconstitucionalidad se sustanciará en la forma prevista en el capítulo II del título II de esta Ley y deberá ser resuelto por el Tribunal Constitucional en el plazo improrrogable de seis meses desde su interposición. El Tribunal dispondrá lo necesario para dar cumplimiento efectivo a esta previsión, reduciendo los plazos ordinarios y dando en todo caso preferencia a la resolución de estos recursos sobre el resto de asuntos en tramitación.

Siete. Cuando el pronunciamiento del Tribunal declare la inexistencia de la inconstitucionalidad alegada, seguirán su curso los trámites conducentes a su entrada en vigor, incluido, en su caso, el correspondiente procedimiento de convocatoria y celebración de referéndum.

Ocho. Si, por el contrario, declara la inconstitucionalidad del texto impugnado, deberá concretar los preceptos a los que alcanza, aquellos que por conexión o consecuencia quedan afectados por tal declaración y el precepto o preceptos constitucionales infringidos. En este supuesto, la tramitación no podrá proseguir sin que tales preceptos hayan sido suprimidos o modificados por las Cortes Generales.

2 cont. *Nueve. El pronunciamiento en el recurso previo no prejuzga la decisión del Tribunal en los recursos o cuestiones de inconstitucionalidad que pudieren interponerse tras la entrada en vigor con fuerza de ley del texto impugnado en la vía previa».*

Cuatro. El artículo ochenta de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, queda redactado como sigue:

«Artículo ochenta

Se aplicarán, con carácter supletorio de la presente Ley, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de comparecencia en juicio, recusación y abstención, publicidad y forma de los actos, comunicaciones y actos de auxilio jurisdiccional, día y horas hábiles, cómputo de plazos, deliberación y votación, caducidad, renuncia y desistimiento, lengua oficial y policía de estrados.

En materia de ejecución de resoluciones se aplicará, con carácter supletorio de la presente Ley, los preceptos de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

Cinco. El artículo ochenta y siete, queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo ochenta y siete

1. Todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva.

En particular, el Tribunal Constitucional podrá acordar la notificación personal de sus resoluciones a cualquier autoridad o empleado público que se considere necesario.

2. Los Juzgados y Tribunales prestarán con carácter preferente y urgente al Tribunal Constitucional el auxilio jurisdiccional que éste solicite.

2 cont.

A estos efectos, las sentencias y resoluciones del Tribunal Constitucional tendrán la consideración de títulos ejecutivos».

Seis. El artículo noventa y dos, queda redactado en los siguientes términos:

«Artículo noventa y dos

1. El Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones. Podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla, las medidas de ejecución necesarias y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución.

Podrá también declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó.

2. 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.

3. 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.

4. En caso de advertirse que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, el Tribunal, de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se 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:

Z cont.

a) *Imponer multa coercitiva de tres mil a treinta mil euros a las autoridades, empleados públicos o particulares que incumplieren las resoluciones del Tribunal, pudiendo reiterar la multa hasta el cumplimiento íntegro de lo mandado.*

b) *Acordar la suspensión en sus funciones de las autoridades o empleados públicos de la Administración responsable del incumplimiento, durante el tiempo preciso para asegurar la observancia de los pronunciamientos del Tribunal.*

c) *La ejecución sustitutoria de las resoluciones recaídas en los procesos constitucionales. En este caso, el Tribunal podrá requerir la colaboración del Gobierno de la Nación a fin de que, en los términos fijados por el Tribunal, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las resoluciones.*

d) *Deducir el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.*

5. *Si se tratara de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas y concurrieran circunstancias de especial transcendencia constitucional, el Tribunal, de oficio o a instancia del Gobierno, adoptará las medidas necesarias para asegurar su debido cumplimiento sin oír a las partes. En la misma resolución dará audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas».*

Siete. El artículo noventa y cinco tendrá cuatro apartados, teniendo el apartado cuatro la siguiente redacción:

«Artículo noventa y cinco

4. *Los límites de la cuantía de estas sanciones o de las multas previstas en la letra a) del apartado 4 del artículo 92 podrán ser revisados, en todo momento, mediante ley ordinaria».*

Zcont. Disposición final única. Entrada en vigor.

La presente Ley Orgánica entrará en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».