

Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

Vol. 72/2 julio-diciembre 2024

DOI: <https://doi.org/10.18543/ed7222024>

RECENSIONES

NAGLIERI, Giuseppe. *Giudicare e ottemperare: Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2023, 317 págs., ISBN: 978- 88-9166-396-2

<https://doi.org/10.18543/ed.3221>

Fecha de recepción: 07.10.2024

Fecha de aceptación: 09.12.2024

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2024

Derechos de autoría / Copyright

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales, sin la previa autorización del editor o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an Open Access journal which means that it is free for full access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Estudios de Deusto

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062, Vol. 72/2, julio-diciembre 2024
<http://www.revista-estudios.deusto.es/>

NAGLIERI, Giuseppe. *Giudicare e ottemperare: Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore, 2023, 317 págs., ISBN: 978- 88-9166-396-2

<https://doi.org/10.18543/ed.3221>

Fecha de recepción: 07.10.2024

Fecha de aceptación: 09.12.2024

Fecha de publicación en línea: diciembre de 2024

Giudicare e ottemperare: Uno studio comparato su soggetti, forme e modelli dell'esecuzione costituzionale de Giuseppe Naglieri es una obra de gran profundidad y rigor académico que aborda un tema tan pertinente e interesante para el estudio del Derecho Constitucional y del Derecho Público Comparado como es la ejecución de las decisiones de los tribunales constitucionales. A través de un enfoque comparado, el autor analiza las experiencias de Alemania, España, Austria e Italia, explorando cómo cada país ha desarrollado mecanismos para garantizar el cumplimiento de las sentencias de sus cortes constitucionales. El análisis se centra en la construcción del concepto de “ejecución constitucional”, destacando tanto los aspectos teóricos como las prácticas institucionales que aseguran la efectividad de las decisiones jurídico-constitucionales. La obra comienza

planteando el problema central de la investigación, que podría concretarse en la cuestión: ¿cómo se asegura que las decisiones de los tribunales constitucionales sean efectivamente cumplidas? Este problema es particularmente interesante para la academia y para los distintos agentes del derecho porque, en muchos países, no existe un sistema claro para ejecutar las sentencias constitucionales, lo que puede llevar a una falta de obediencia o cumplimiento de estas decisiones, especialmente cuando afectan al poder político o a grupos de interés.

El autor propone una comparación entre diferentes sistemas de justicia constitucional, tomando como base las experiencias de Alemania, España, Austria e Italia. En particular, se centra en la idea de la “ejecución constitucional” como un mecanismo formal que garantice la obediencia a las sentencias de las cortes constitucionales.

En este contexto el autor se plantea preguntas como: ¿Existe una categoría procesal autónoma que regule la ejecución de sentencias constitucionales? ¿Cómo han abordado estos países el problema del incumplimiento?

Para responder a estas cuestiones, Naglieri utiliza con maestría el método comparatista, estudiando cómo diferentes países han desarrollado mecanismos legales y doctrinales para asegurar la ejecución de las decisiones constitucionales. El análisis no se limita a una descripción estática de los sistemas legales, sino que ofrece una visión dinámica, identificando modelos de ejecución que permiten una reflexión más amplia sobre el rol de la justicia constitucional en las democracias contemporáneas. Esto le permite identificar patrones y diferencias que pueden ayudar a diseñar mejores sistemas de justicia constitucional.

La obra se estructura en cinco capítulos, precedidos de una introducción teórica, donde se plantean las preguntas clave de la investigación y las bases metodológicas. Cada capítulo está cuidadosamente diseñado para ir desde lo particular hasta lo general, proporcionando primero un estudio detallado de cada uno de los cuatro países comparados para luego proponer en el último capítulo modelos teóricos a partir de las pautas identificadas en el análisis comparativo.

En el **Capítulo I** se aborda el **caso alemán**, donde se examina el concepto de *Vollstreckungskompetenz*, referente a la capacidad del Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfG) para determinar quién debe ejecutar sus decisiones y en qué condiciones; y, desde una perspectiva

evolutiva, establecer la capacidad del Tribunal Constitucional Federal para ejecutar sus resoluciones. En esta línea, comienza el capítulo con una primera sección dedicada a la semántica y hermenéutica de la ejecución constitucional. La ejecución constitucional, desde la perspectiva alemana, tiene sus raíces en el entendimiento de la supremacía constitucional y la relación entre los tribunales y los poderes políticos. A lo largo de la historia, Alemania ha desarrollado un sistema estable donde la obediencia a las decisiones judiciales está fuertemente vinculada al concepto de lealtad constitucional (*Verfassungstreue*). El BVerfG, como garante de la constitución, tiene la facultad de emitir decisiones vinculantes, pero su ejecución a menudo depende de la interacción con otras ramas del gobierno. La sección analiza cómo el término *Vollstreckungskompetenz* ha sido interpretado y aplicado por los juristas alemanes, partiendo de una tradición que intenta equilibrar la independencia judicial con el respeto por el poder legislativo. Uno de los puntos clave aquí es que, aunque el Tribunal tiene el poder de decidir quién debe ejecutar sus sentencias, la implementación de estas decisiones no siempre es automática, lo que ha generado tensiones en ciertos casos. Naglieri analiza cómo algunas decisiones emblemáticas del BVerfG, como la BVerfGE 6, 300, han modelado la interpretación contemporánea de la ejecución constitucional en Alemania, haciendo énfasis en el rol de los tribunales como *Herr der Vollstreckung* (“dueños de la ejecución”), y en cómo esto ha afectado a la jurisprudencia.

En la sección segunda Naglieri examina las normas generales de ejecución que han sido desarrolladas a través de la jurisprudencia alemana. En particular, se analizan tres aspectos: a) los límites temporales: estos se refieren a los plazos dentro de los cuales las órdenes de ejecución deben ser emitidas; b) la admisibilidad del procedimiento de oficio: si es posible que el Tribunal inicie procedimientos de ejecución por sí mismo, sin una solicitud formal por parte de las partes interesadas. Naglieri detalla cómo este poder ha sido utilizado en ciertos casos donde los actores políticos no han cooperado; c) la delegación de la ejecución: aquí el autor explora cómo el BVerfG puede delegar la responsabilidad de ejecutar sus decisiones a otros órganos, asegurando que las sentencias se implementen correctamente. La sección también destaca la *Bindungswirkung*, que es el efecto vinculante de las decisiones del BVerfG, y cómo este principio ha sido fundamental para mantener el respeto por las decisiones del Tribunal. Naglieri argumenta que, aunque el Tribunal tiene mecanismos efectivos para asegurar la ejecución, la dependencia de la cooperación de otras ramas del gobierno puede limitar su capacidad de intervención.

En la tercera y última sección del capítulo, Naglieri realiza un análisis exhaustivo de cómo se gestionan las órdenes de ejecución dentro del sistema constitucional alemán. Se detallan varios tipos de órdenes, incluyendo: a) *Verfassungsbeschwerde*: Procedimientos de queja constitucional, donde se emiten órdenes de ejecución en respuesta a violaciones de derechos

fundamentales; b) *Beschwerde* (quejas) contra actos administrativos: donde Naglieri analiza cómo las órdenes de ejecución pueden ser emitidas en casos que involucran actos administrativos que infringen la constitución; y, c) *Beschwerde* contra omisiones legislativas: aquí se exploran los casos en que el Tribunal ha intervenido cuando el parlamento no ha legislado conforme a una decisión constitucional. En resumen, esta sección refleja cómo el BVerfG ha consolidado un cuerpo de jurisprudencia que le permite manejar la ejecución de sus decisiones, aunque siempre dentro de los límites de su competencia y en cooperación con otras ramas del gobierno.

El **Capítulo II** se centra en el **sistema español**, con especial atención al conflicto del gobierno central con el gobierno autonómico catalán debido a sus pretensiones de separatismo e independencia; y a las reformas legislativas que fortalecieron los mecanismos de ejecución del Tribunal Constitucional español (TC) frente a esta coyuntura política. El autor comienza por señalar que, a diferencia de Alemania, España ha enfrentado desafíos más recientes relacionados con el cumplimiento de las decisiones constitucionales, particularmente durante el conflicto catalán. Y se sirve de este caso para evaluar cómo las tensiones políticas pueden afectar la ejecución de las decisiones constitucionales y cómo los tribunales responden ante estas circunstancias. En este orden de ideas, Naglieri dedica una primera sección al artículo 24 de la Constitución española, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva, lo que incluye el derecho a la

ejecución de las sentencias judiciales. Señala que, en el contexto constitucional, este artículo se ha interpretado como una garantía de que las decisiones del TC deben ser respetadas por todas las autoridades. Sin embargo, la ejecución de las decisiones del TC no siempre ha sido sencilla en España. En particular, refiere que, durante el referéndum ilegal de independencia de Cataluña en 2017, las autoridades autonómicas desobedecieron abiertamente las decisiones del Tribunal, ocasionando una crisis constitucional.

La sección segunda la dedica a 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, donde analiza las herramientas que introduce esta reforma para asegurar la ejecución de sus decisiones. Entre ellas destaca las multas coercitivas como medida de presión a las autoridades que no cumplan con las decisiones del TC; y, la suspensión temporal de funciones al personal funcionario que se resista a cumplir con las decisiones del Tribunal. Esta potestad fue utilizada durante la crisis catalana, cuando varios funcionarios fueron apartados de sus cargos por no acatar las decisiones del TC. Naglieri explica cómo estas medidas fueron diseñadas para fortalecer la posición del TC en situaciones de conflicto político. Sin embargo, también hace notar las limitaciones de estas herramientas, ya que su efectividad depende en gran medida de la voluntad política de los actores involucrados.

En la tercera sección el autor ahonda en la crisis constitucional ocasionada por el conflicto entre el gobierno catalán y el gobierno estatal, centrándose en el papel del TC. Naglieri analiza cómo el Tribunal ha utilizado sus nuevos poderes para gestionar la situación. En particular, el TC emitió varias órdenes de ejecución y medidas cautelares para prevenir la secesión catalana, pero la resistencia de las autoridades autonómicas y locales complicó la situación. En la sección también se abordan otras implicaciones de esta crisis para la justicia constitucional en España. Argumenta que la crisis catalana ha demostrado la importancia de contar con mecanismos efectivos de ejecución constitucional, pero también ha expuesto las limitaciones de estos mecanismos en contextos de alta tensión política.

En el **Capítulo III**, el autor examina la **experiencia austriaca**, resaltando su estabilidad institucional y la auto-ejecución de las decisiones. El sistema austriaco de justicia constitucional tiene una larga tradición, basada en el modelo desarrollado por Hans Kelsen. A diferencia de España y Alemania, Austria ha disfrutado de una mayor estabilidad en la ejecución de las decisiones constitucionales, lo que ha permitido que su Tribunal Constitucional funcione de manera más eficaz sin necesidad de intervenciones frecuentes.

El §146 de la Constitución austriaca (B-VG) establece los procedimientos para la ejecución de las decisiones del Tribunal Constitucional. Este artículo ha sido una piedra angular para garantizar el cumplimiento de las decisiones judiciales y ha proporcionado

un marco claro para la cooperación entre los tribunales y las demás ramas del gobierno. Naglieri dedica la primera sección del capítulo a la discusión sobre cómo este artículo ha sido clave para la longevidad del sistema constitucional austriaco, asegurando que las decisiones del Tribunal se implementen de manera rápida y efectiva. Además, destaca que este marco ha permitido al Tribunal operar de manera más independiente, sin la necesidad de depender tanto de la cooperación política como en otros países.

Un aspecto clave del sistema austriaco, abordado en la segunda sección del capítulo, es la tipicidad de sus decisiones judiciales, lo que significa que las sentencias suelen ser autoejecutables. Esto contrasta con sistemas como el español o el alemán, donde el Tribunal a menudo necesita emitir órdenes adicionales para asegurar la ejecución. En Austria, la ejecución forzosa de las decisiones constitucionales ha sido un tema menor, en gran parte debido a la claridad del marco legal y a la cooperación entre los poderes del Estado. Naglieri señala que este enfoque ha permitido al Tribunal Constitucional austriaco operar con una alta eficiencia y ha evitado los problemas que otros países han enfrentado en términos de incumplimiento.

El **Capítulo IV** analiza el **caso italiano**, donde la falta de un marco formal de ejecución ha llevado a la Corte Constitucional a desarrollar soluciones interpretativas para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones. En esta línea, la Corte Constitucional italiana ha desarrollado un enfoque único y creativo para garantizar que sus

sentencias sean respetadas, adaptándose a las limitaciones del sistema. A este enfoque teórico de auto-ejecución constitucional dedica el autor la primera sección del capítulo. Naglieri examina como, en ausencia de normas claras, la doctrina jurídica italiana ha desarrollado una serie de teorías que justifican la ejecución automática de las sentencias de la Corte Constitucional. Entre estas teorías se destaca la noción de que las decisiones de la Corte tienen un valor normativo, lo que significa que son obligatorias y autoejecutables desde el momento en que se pronuncian. A pesar de la falta de un marco formal, la Corte Constitucional italiana ha sido activa en garantizar que sus decisiones se cumplan, especialmente en casos relacionados con derechos fundamentales. No obstante, el sistema italiano depende en gran medida de la cooperación política y de la voluntad del parlamento para implementar los cambios legislativos necesarios tras las decisiones de la Corte.

En la sección segunda, Naglieri examina la capacidad de la Corte de actuar como legislador provisional en casos excepcionales. Esto ha ocurrido principalmente cuando el parlamento ha fallado en implementar decisiones judiciales o ha demorado en hacerlo. En estos casos, la Corte ha emitido “sentencias de plazo” o “decisiones condicionadas”, que otorgan al legislador un período para realizar cambios, pero también introducen medidas temporales que se mantienen vigentes hasta que se adopte una solución definitiva. Naglieri argumenta que esta capacidad de intervención de la Corte ha sido fundamental para

garantizar el respeto por las decisiones constitucionales, pero también plantea preguntas sobre los límites del poder judicial en un sistema democrático. La Corte Constitucional ha actuado de esta manera en varios casos notables, como en cuestiones relacionadas con la protección de derechos sociales y económicos, donde las decisiones judiciales requerían que el parlamento adoptara medidas legislativas para cumplir con los estándares constitucionales. Este enfoque refleja un grado de creatividad jurídica que ha sido necesario desarrollar debido, como ya se ha indicado, a la falta de un sistema claro de ejecución. Sin embargo, también ha generado críticas, ya que hay expertos que sostienen que la Corte está asumiendo un papel demasiado intervencionista al legislar temporalmente en lugar de simplemente interpretar la ley.

En lo que respecta a la relación entre la Corte y el legislador en la ejecución de sentencias, es un elemento clave del sistema italiano, que el autor recoge con carácter problemático en la sección tercera de este cuarto capítulo. Dado que no existe un mecanismo formal para la ejecución de decisiones constitucionales, la Corte depende en gran medida de la buena voluntad política del legislador para implementar los cambios necesarios. Esto ha llevado a situaciones en las que el cumplimiento de las decisiones judiciales se ha retrasado o incluso ignorado. El autor examina varios casos en los que la Corte Constitucional ha emitido sentencias importantes que requerían cambios legislativos, pero donde el parlamento ha fallado en actuar de manera oportuna. En algunos

de estos casos, la Corte ha adoptado una postura más activa, emitiendo “sentencias de aviso” que instan al legislador a cumplir con sus obligaciones constitucionales. Naglieri también contempla críticamente en su texto cómo este enfoque de cooperación entre la Corte y el parlamento refleja un equilibrio de poder que ha permitido a Italia evitar muchas de las tensiones que han surgido en otros países, como España o Alemania, en relación con la ejecución de decisiones constitucionales.

Finalmente, el **Capítulo V** ofrece una **reflexión comparativa sobre los modelos de ejecución constitucional** identificados en los sistemas estudiados. Naglieri propone varios modelos teóricos que pueden derivarse del análisis comparado y ofrece una reflexión sobre las implicaciones de estos modelos para la efectividad de la justicia constitucional.

En la primera sección Naglieri comienza por analizar cómo los diferentes sistemas constitucionales han desarrollado *formantes* (componentes operativos del derecho) y *meta-formantes* (principios subyacentes que guían la interpretación y aplicación de las normas) que influyen en la ejecución de las decisiones constitucionales. La discusión se focaliza en cómo estos formantes interactúan con los contextos políticos y sociales de cada país. Por ejemplo, en Alemania, la lealtad constitucional y el respeto por la autoridad del Tribunal Constitucional son pilares clave del sistema, lo que ha facilitado la ejecución de decisiones sin necesidad de intervenciones adicionales. En contraste, en España, el conflicto catalán ha expuesto

las debilidades del sistema de ejecución cuando los actores políticos no están dispuestos a cumplir con las decisiones judiciales. Naglieri también introduce el concepto de *crittotipi*, que son elementos no formales del sistema legal que pueden influir en cómo se aplican las normas. En el contexto de la ejecución constitucional, los *crittotipi* incluyen factores como la cultura política y la disposición de los actores políticos a cooperar con el poder judicial.

En la sección segunda, la obra de Naglieri alcanza un punto álgido al construir teóricamente modelos teóricos aplicativos a partir de los hallazgos de su investigación, lo cual supone un interesante aporte a la disciplina. El autor propone como modelos de ejecución constitucional basados en los sistemas analizados:

1) El “*modelo pan-procesual*”: Este modelo, representado principalmente por Alemania, se caracteriza por la intervención activa del Tribunal Constitucional en la ejecución de sus decisiones. El Tribunal tiene la capacidad de emitir órdenes de ejecución y asegurar que sus decisiones sean cumplidas a través de mecanismos legales formales. Naglieri destaca que este modelo es eficaz en contextos donde existe una alta cooperación entre las ramas del gobierno y un fuerte respeto por la constitución.

2) El “*modelo finalístico-especial*”: Este modelo, que se encuentra en España y en menor medida en Austria, se centra en la creación de herramientas específicas para asegurar la ejecución de decisiones en situaciones excepcionales.

3) El “*modelo de auto-ejecución constitucional*”: Este modelo, que es característico de Italia, se basa en la idea de que las decisiones constitucionales son autoejecutables y no requieren una intervención activa del Tribunal para su cumplimiento. Sin embargo, este modelo depende en gran medida de la cooperación del legislador, lo que puede generar problemas cuando el parlamento no actúa con rapidez para implementar las decisiones del Tribunal.

4) Un “*modelo emergente-tercer género*”: Naglieri plantea que, en algunos casos, puede estar emergiendo un *tertium genus*, un modelo híbrido que combina aspectos del modelo pan-procesual y el modelo auto-ejecutivo. Este modelo podría permitir a los tribunales intervenir más activamente en ciertos casos, mientras que en otros dependería de la cooperación legislativa.

Naglieri concluye el capítulo con una tercera sección en la que realiza una reflexión sobre la efectividad de los distintos modelos de ejecución constitucional. Argumenta que, si bien cada país ha desarrollado enfoques únicos basados en su contexto histórico y político, hay ciertos principios universales que pueden mejorar la efectividad de la ejecución de las decisiones constitucionales. Uno de estos principios es la cooperación interinstitucional. En los sistemas más exitosos, como el alemán, la cooperación entre el Tribunal y los poderes legislativo y ejecutivo ha sido fundamental para garantizar el cumplimiento de las decisiones. En contraste, en sistemas donde existe una mayor desconfianza entre las instituciones,

como en España, la ejecución ha sido más problemática. El autor también señala que el éxito de la ejecución constitucional depende en gran medida de la legitimidad del Tribunal. En países donde el Tribunal es visto como un actor imparcial y respetado, como en Austria, sus decisiones son más fácilmente ejecutadas. Sin embargo, en contextos más polarizados, como en España, el Tribunal Constitucional puede enfrentarse a desafíos adicionales para asegurar el cumplimiento de sus sentencias.

Naglieri concluye su obra destacando la importancia de contar con mecanismos efectivos para la ejecución de decisiones constitucionales. Sin estos mecanismos, la justicia constitucional corre el riesgo de volverse simbólica, sin la capacidad real de influir en la política o en la vida de las personas. El análisis comparado de Alemania, España, Austria e Italia ofrece una perspectiva muy interesante sobre los diferentes enfoques que los países pueden adoptar para garantizar el respeto por las decisiones constitucionales. Mientras que algunos sistemas, como el alemán, han desarrollado herramientas estables para asegurar la ejecución, otros, como el italiano, dependen más de la cooperación política y la buena voluntad de los actores legislativos. Naglieri sugiere que, en un mundo cada vez más complejo y politizado, los tribunales constitucionales deben seguir adaptándose para enfrentar nuevos

desafíos relacionados con la ejecución de sus decisiones. Esto puede implicar la adopción de nuevas herramientas, como las sanciones coercitivas, o una mayor cooperación con los poderes legislativo y ejecutivo.

En definitiva, estamos ante una obra imprescindible en el campo del Derecho Constitucional, por su rigor académico, su carácter innovador y por el magistral uso del método comparatista, que permite identificar con claridad las diferencias y similitudes entre los sistemas de Alemania, España, Austria e Italia. El autor no solo se centra en el análisis normativo, sino que también considera las dimensiones políticas, sociales y culturales que influyen en la ejecución de sentencias, lo que otorga una profundidad única al estudio. Además, su propuesta de modelos teóricos introduce conceptos clave para comprender cómo los tribunales constitucionales pueden asegurar la obediencia a sus decisiones en distintos contextos. La obra no solo ofrece una valiosa contribución teórica, sino que también brinda herramientas prácticas para mejorar la efectividad de la justicia constitucional en contextos de alta complejidad política. Por su profundidad, claridad y relevancia, su estudio resultará de gran utilidad a juristas, académicos y profesionales del derecho que deseen comprender los desafíos y soluciones en torno a la ejecución constitucional en el mundo contemporáneo.

Lorena Chano Regaña

Universidad de Extremadura

lorenachano@unex.es

<https://orcid.org/0000-0002-7475-3852>