

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

10828 *Pleno. Auto 126/2017, de 20 de septiembre de 2017. Impugnación de disposiciones autonómicas 4332-2017. Acuerda la imposición de multas coercitivas en la impugnación de disposiciones autonómicas 4332-2017 planteada por el Gobierno de la Nación respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 807/XI, por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición final tercera de la Ley del referéndum de autodeterminación. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:126.

Excms. Srs. don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón.

AUTO**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado impugnó, conforme a los artículos 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición final tercera de la Ley del referéndum de autodeterminación 19/2017 de 6 de septiembre, publicada en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» núm. 505, el 7 de septiembre de 2017.

2. La impugnación, tramitada bajo el núm. 4332-2017, fue admitida por providencia del Pleno de 7 de septiembre de 2017 –publicada en el «Boletín Oficial del Estado», núm. 216, al día siguiente–, en la que se tuvo por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, y conforme a lo dispuesto por el artículo 77 LOTIC, se acordó la suspensión de la resolución impugnada, lo que conlleva la de cualquier actuación que traiga causa en la misma, desde el día 7 de septiembre de 2017.

En la misma providencia, se recordaba la obligación que incumbía a todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal (art. 87.1 LOTIC) y se acordaba notificar personalmente la misma, a don Marc Marsal i Ferret; don Jordi Matas i Dalmases; doña Marta Alsina i Conesa; doña Tania Verge i Mestre; don Josep Pagés Masso; don Josep Costa i Roselló y doña Eva Labarta i Ferrer, nombrados titulares y suplentes de la sindicatura electoral de Cataluña por la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña impugnada, advirtiéndoles, a todos ellos, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada; en particular, que se abstuvieran «de proceder al nombramiento de los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación, de la creación de ningún registro y/o fichero necesario para la celebración del referéndum de autodeterminación y de cualquier acto y/o actuación en aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2017, así como iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la Ley del Referéndum de Autodeterminación, o que promuevan o tramiten norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 11 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno y al amparo del artículo 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), comunicó que la sindicatura electoral de Cataluña, por resolución 4/2017 de 8 de septiembre, había procedido a designar a los miembros de las sindicaturas de demarcación. Se acompañaba copia de la información publicitada en tal sentido, en la página web referendum.cat (<https://www.referendum.cat/es/sindicaturas-electorales/>).

En dicho escrito se solicitaba que fuera notificada personalmente, a las personas designadas como miembros de las sindicaturas de demarcación, la providencia de admisión del proceso constitucional núm. 4332-2017 con las mismas advertencias realizadas a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña con referencia al artículo 23 de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

4. Por providencia del Pleno de 13 de septiembre de 2017, el Tribunal advirtió el incumplimiento de la providencia de 7 de septiembre de 2017, y acordó requerir personalmente a los miembros titulares y suplentes de la sindicatura electoral de Cataluña para que en el plazo de 48 horas, informaran a este Tribunal de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la suspensión de la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña.

5. El Secretario de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en fecha de 18 de septiembre de 2017 comunicó el acuerdo núm. 361/2017, por el que informa que únicamente se ha podido requerir personalmente a doña Marta Alsina Conesa y a doña Eva Labarta i Ferrer, el día 15 de septiembre de 2017, habiéndose intentado con resultado negativo, en sucesivos días a los demás miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, tanto a través del servicio de actos comunes, como de diversos Juzgados en funciones de guardia.

6. El Abogado del Estado, en la representación legalmente asignada, con autorización del Presidente del Gobierno de la Nación, presentó escrito, registrado el 19 de septiembre de 2017, en el que solicita la imposición de multas coercitivas del artículo 92.4.a) LOTC, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 92.5 LOTC, a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y a los miembros de las sindicaturas de demarcación.

El Abogado del Estado expone el contenido de las cuatro providencias del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre de 2017, dictadas en los procedimientos 4332/17, 4333/17, 4334/17, 4335/17, y de la providencia de 12 de septiembre de 2017, dictada en el procedimiento 4386-2017, publicadas todas ellas en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente de su fecha.

Subraya que el Pleno, en las providencias de admisión y suspensión dictadas en los procedimientos 4332-2017 (nombramiento miembros sindicatura electoral de Cataluña) y 4386-2017 (Ley 20/2017 de transitoriedad), acordó la notificación personal a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, recogiendo íntegramente las advertencias que en las mismas se les efectuaron. Añade, que en las providencias dictadas por el Pleno en los procedimientos 4333-2017 y 4386-2017, se acordó la notificación personal a todos los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación, reflejando nuevamente en su escrito, la literalidad de las advertencias que en las mismas se les efectuaron.

El Abogado del Estado, señala que los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y de las sindicaturas de demarcación no pueden alegar desconocimiento de las providencias dictadas dado que, por su especial cualificación profesional, deben conocerlas y han sido objeto de publicación oficial. Pese a lo cual, señala que además de la resolución 4/2017 aportada en el escrito presentado por la abogacía del Estado el 11 de septiembre al amparo del artículo 87.2 LOTC, se han dictado posteriormente las siguientes resoluciones, todas ellas publicitadas en la web ref1oct.eu el día 15 de septiembre de 2017: (i) resolución de 7 de septiembre de 2017 por la que se fija el tamaño de las papeletas electorales; (ii) resolución de 14 de septiembre de 2017 por la que publicita las organizaciones interesadas admitidas para participar en el referéndum; (iii) resolución de 14 de septiembre de 2017 por la que la sindicatura electoral de Cataluña avoca las competencias de las sindicaturas

electorales de demarcación en materia de interventores y apoderados; y (iv) resolución de 14 de septiembre por la que se amplían plazos en el proceso electoral.

Refiere que en la misma página web, el día 12 de septiembre de 2017, se dio publicidad al acuerdo por el que se ampliaba el plazo para la presentación de organizaciones interesadas en el referéndum y se validaba el denominado «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros de las Mesas Electorales».

Por último alega que el mismo día en que se adoptaron las resoluciones de suspensión de 7 de septiembre de 2017, los miembros designados por el Parlamento se constituyeron en sindicatura y por resolución 1/2017, de 7 de septiembre, nombraron presidente y secretario, publicada en el «DOGC» núm. 7450 del mismo día.

Tras exponer tales circunstancias, concluye que concurren los presupuestos enunciados en el artículo 92.5 LOTC, puesto que: a) se ha producido por parte de los miembros de la sindicatura electoral central un incumplimiento claro y manifiesto de la ejecución de las resoluciones antes mencionadas que acuerdan la suspensión de su actividad; b) es obvio y notorio que concurre en el caso la circunstancia de especial trascendencia constitucional, puesto que la actuación de las sindicaturas electorales es clave en la preparación y celebración del referéndum ilegal que afecta a artículos básicos del orden constitucional, como son los artículos 1.2, 1.3 y 2 CE; c) la sindicatura electoral, tanto la central como las territoriales, tienen atribuidas unas funciones esenciales para la preparación y celebración del referéndum; d) siendo evidente la urgencia de paralizar la actuación de las sindicaturas electorales puesto que está señalada su celebración para el próximo 1 de octubre.

Termina solicitando que los miembros de tales sindicaturas dejen sin efecto las resoluciones y acuerdos adoptados, comuniquen a los mismos destinatarios de las resoluciones y acuerdos adoptados que han quedado sin efecto y renuncien expresamente a su nombramiento, procediendo a la disolución de la sindicatura electoral central y de las sindicaturas de demarcación, anulando su constitución y las resoluciones adoptadas por dichos órganos. Para el caso de que se produzca el incumplimiento, reclama la imposición de multas coercitivas en la cuantía que el Tribunal estime conveniente hasta el cumplimiento íntegro de lo dispuesto.

Finalmente interesa que el Tribunal recurra a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para la inmediata exacción de las multas coercitivas y que ordene al «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» que publiquen tanto la resolución que se dicte como la publicación del cumplimiento de las medidas acordadas.

7. Mediante escrito presentado el 19 de septiembre de 2017, don Francisco de Asís Moreno Ponce, Procurador de los Tribunales, actuando en representación de don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa, doña Tania Verge i Mestre, y doña Eva Labarta i Ferrer solicita que se tenga por formulada recusación de los Magistrados que conforman el Pleno del Tribunal Constitucional para la adopción de las medidas previstas en el artículo 92.4 LOTC, al amparo de la causa undécima del artículo 219 LOPJ, con suspensión del curso de la presente ejecución hasta que se resuelva la misma.

Asimismo, alegan que las providencias de 7 y 13 de septiembre han sido notificadas el mismo día en que han sido requeridos para evacuar el informe del artículo 92.4 LOTC, y «no es de recibo alegar que la publicación de las providencias en el BOE o en el DOGC son notificaciones en forma, pues el término “notificación personal” es claro y meridiano». Se afirma, en relación con doña Eva Labarta, que en su condición de suplente de la sindicatura electoral, resulta obvio afirmar que no ha participado en ninguna de las acciones de dicha sindicatura, ni en su constitución ni en ninguna resolución, nada tiene que informar pues ninguna medida ha adoptado en ningún sentido, y, en relación con los demás, a resultas de la querrela que con fecha 14 de septiembre del 2017 ha interpuesto la Fiscal Jefe de la Fiscalía, procede suspender el procedimiento por prejudicialidad penal, indicando que se abstienen de formular alegaciones mediante el informe solicitado con la finalidad de preservar sus derechos.

Por último entienden «que ha llegado el momento de plantear por esta representación una cuestión de inconstitucionalidad ante el propio Tribunal Constitucional», de conformidad con el artículo 35 LOTC, en relación con el contenido de los artículos 92 y 87.2 LOTC, por infringir los artículos 24 y 25 CE. Indica que el contenido de la cuestión de inconstitucionalidad, «lo basamos en el contenido de los tres votos particulares de los Magistrados que discreparon de la mayoría ... a la hora de declarar constitucional la reforma 2015 y nos basamos en el demoledor informe de la Comisión de Venecia que advierte de los riesgos jurídicos de atribuir a un Tribunal Constitucional, tribunal neutral, tribunal de leyes, las competencias ejecutivas de sus resoluciones».

8. Por auto del Pleno de este Tribunal, de 20 de septiembre de 2017, se inadmitió a trámite la recusación planteada.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, ha puesto en conocimiento de este Tribunal, mediante los escritos presentados el 13 y 19 de septiembre, el incumplimiento, por los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, de las providencias de 7 de septiembre de 2017 dictadas en los procedimientos tramitados con los números 4332-2017, 4333-2017, 4334-2017 y 4335-2017 y de la providencia de 12 de septiembre de 2017, dictada en el procedimiento 4386-2017 al haber procedido a: (i) constituirse como sindicatura electoral de Cataluña por resolución de 7 de septiembre; (ii) designar, por resolución 4/2017 de 8 de septiembre, a los miembros de las sindicaturas de demarcación; (iii) ampliar el plazo para la presentación de organizaciones interesadas en el referéndum y validar el denominado «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros de las Mesas Electorales», por resolución de 12 de septiembre de 2017; (iv) publicitar las organizaciones interesadas que han sido admitidas para participar en el referéndum, avocar las competencias de las sindicaturas electorales de demarcación en materia de interventores y apoderados, y ampliar los plazos en el proceso electoral, por tres resoluciones de 14 de septiembre de 2017.

Con fundamento en dicho incumplimiento reiterado y en el conocimiento que a través de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», tanto los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, como los miembros de las sindicaturas de demarcación han tenido de las referidas providencias y de las advertencias que en las mismas se les dirigía, el Abogado del Estado, solicita la imposición inmediata de multas coercitivas tanto a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, como a los de las sindicaturas de demarcación en la cuantía que el Tribunal estime conveniente conforme a los artículos 92.4.a) y 92.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al concurrir el supuesto de especial trascendencia constitucional hasta que dejen sin efecto las resoluciones y acuerdos adoptados, comuniquen a los mismos destinatarios de las resoluciones y acuerdos adoptados que han quedado sin efecto, y, renuncien expresamente a su nombramiento, procediendo a la disolución de la sindicatura electoral central y de las sindicaturas de demarcación, anulando su constitución y las resoluciones adoptadas por dichos órganos.

2. Con carácter previo, debe darse respuesta a las pretensiones contenidas en el escrito presentado el 19 de septiembre de 2017 por la representación de don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa, doña Tania Verge i Mestre y doña Eva Labarta i Ferrer.

a) Tampoco procede valorar la abstención de don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa y doña Tania Verge i Mestre a formular alegaciones mediante el informe solicitado, «acogiéndose... a sus derechos como persona a la que se le ha interpuesto una querrela por estos mismos hechos por los que han sido requeridos».

A mayor abundamiento puede señalarse que no podría prosperar una solicitud de suspensión del procedimiento por una pretendida prejudicialidad penal, basada en una querrela interpuesta por el Ministerio Fiscal como la que se aporta; solicitud que, en

cualquier caso, no se ha planteado directamente en el referido escrito, sino que meramente se ha anunciado para el momento en que se tenga conocimiento de la admisión de la querrela. Al tratarse de un mero anuncio, bastará que realicemos una consideración general al respecto. El objeto del procedimiento constitucional de ejecución es enteramente distinto al de la acción penal. El presente incidente de ejecución, como se expondrá posteriormente, no persigue determinar la relevancia penal de una serie de actuaciones realizadas por las personas concernidas por él, sino única y exclusivamente compeler al cumplimiento de las providencias de suspensión dictadas por este Tribunal y, en su caso, declarar la nulidad de los actos y resoluciones que la contravengan, para lo cual es irrelevante la naturaleza penal de los eventuales comportamientos obstativos que se hayan producido. Por lo demás, debe recordarse que la suspensión de un procedimiento que se sigue ante este Tribunal por la existencia de un procedimiento penal pendiente ante un Juzgado o Tribunal de ese orden es, en todo caso, una potestad exclusiva del Tribunal Constitucional (art. 91 LOTC).

Además, en el escrito a que se ha hecho mención no se explican las razones por las que el proceso penal a que dé lugar la presentación de la querrela puede justificar la suspensión del presente procedimiento, con base en lo dispuesto en el artículo 91 LOTC.

b) Igualmente es de rechazar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad que nos solicita el referido escrito, indicando «que ha llegado el momento de plantear por esta representación una cuestión de inconstitucionalidad ante el propio Tribunal Constitucional». Incluso si la promoción de una cuestión de inconstitucionalidad fuera admisible en el marco de un procedimiento constitucional de ejecución, cuestión que no es preciso responder en este momento, debe recordarse que, de acuerdo con nuestra doctrina, las partes pueden interesar el planteamiento de la cuestión a los órganos judiciales, pero es prerrogativa exclusiva e irrevisable de estos la de elevarla o no al Tribunal Constitucional (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 3; 23/1988, de 22 de febrero, FJ 1; 67/1988, de 18 de abril, FJ 7; 159/1997, de 2 de octubre, FJ 5; 119/1998, de 4 de junio, FJ 6; 137/1998, de 29 de junio, FJ 3; 35/2002, de 11 de febrero, FJ 3; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 5; 15/2004, de 23 de febrero, FJ 3, y 149/2004, de 20 de septiembre, FJ 2). Esa misma prerrogativa le corresponde en exclusiva a este Tribunal en los supuestos en los que nuestra Ley reguladora ha previsto expresamente la facultad de promover internamente una cuestión de inconstitucionalidad en los procedimientos de que conoce (arts. 55.2 y 75 quinquies.6 LOTC).

Sentado lo anterior, es evidente que el escrito no ha procedido a concretar mínimamente las tachas de inconstitucionalidad que a juicio de sus promotores afectan al contenido del artículo 92 en relación con el artículo 87.2, ambos de la LOTC, pues se limita a designar como infringidos los artículos 24 y 25 CE y a remitirse al contenido de los Votos particulares formulados a las Sentencias que declararon la adecuación constitucional de la Ley Orgánica 15/2015 y al informe que sobre la misma Ley realizó la Comisión de Venecia. Una mínima concreción de las tachas de inconstitucionalidad que se alegan resulta imprescindible para evitar que el control de constitucionalidad por medio de la cuestión de inconstitucionalidad se convierta en un control abstracto, para lo que ni un órgano judicial (SSTC 84/2012, de 18 de abril, FJ 2, y 146/2012, de 5 de julio, FJ 3, y ATC 116/2014, de 8 de abril, FJ 3) ni este Tribunal tiene legitimación. Debemos recordar que «[l]a cuestión de inconstitucionalidad no es un procedimiento dirigido a discutir en general y en abstracto normas con rango de ley en toda su extensión, función esta que queda reservada por nuestra Constitución, principalmente, al recurso de inconstitucionalidad» (STC 175/2016, de 17 de octubre, FJ 3, y AATC 243/2013, de 22 de octubre, FJ 3, y 221/2014, de 9 de septiembre, FJ 3, entre otros).

Por lo demás, sobre la conformidad a la Constitución de los aspectos centrales 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 ya se pronunció en sentido afirmativo este Tribunal en las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre, por las que se desestimaron sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a

dicha Ley Orgánica, sin que el escrito presentado el 19 de septiembre de 2017 aporte nuevos argumentos que obliguen a reconsiderar aquellos pronunciamientos.

3. Debemos comenzar por recordar que el Tribunal Constitucional «ha sido configurado en el texto constitucional como un verdadero órgano jurisdiccional que tiene conferido en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional, de modo que, en cuanto cualidad inherente a la función de administrar justicia, también de la justicia constitucional, ha de postularse del Tribunal la titularidad de una de las potestades en que el ejercicio de la jurisdicción consiste, cual es la de la ejecución de sus resoluciones, pues quien juzga ha de tener la potestad de obligar al cumplimiento de sus decisiones. Si ello no fuera así, el Tribunal, único en su orden, carecería de una de las notas esenciales del ejercicio de la función jurisdiccional y con ello de la potestad necesaria para garantizar la supremacía de la Constitución (art. 9.1 CE), en tanto que supremo intérprete y garante último de la misma (art. 1.1 LOTC)» (STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 9). Dicha potestad se recoge en la redacción del apartado primero del artículo 92.1 LOTC, cuando refiere que «[e]l Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», pudiendo a tal fin disponer «las medidas de ejecución necesarias». A tal efecto, «debe velar para que las Sentencias y decisiones que adopte se ejecuten, por quien resulte obligado a ello, en sus propios términos y de la manera más diligente posible, evitando que se produzcan incumplimientos simulados o inexactos y dilaciones indebidas en la ejecución» (ATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 4).

Entre los instrumentos o potestades que el legislador ha puesto a disposición del Tribunal para asegurar el efectivo cumplimiento de sus sentencias y demás resoluciones, están los contemplados en el artículo 92.4 y 5 LOTC para «garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla» [STC 185/2016, FJ 10.a)], o lo que es lo mismo, a preservar la supremacía de la Constitución, a la que todos los poderes públicos están subordinados (art. 9.1 CE), y cuyo supremo intérprete y garante último es este Tribunal (arts. 1.1 y 4.2 LOTC).

La función de tales medidas «no es la de infligir un castigo ante un comportamiento antijurídico o ilícito, como podría ser la desatención de la obligación de todos los poderes públicos y los ciudadanos de cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional, consecuencia de la sujeción de todos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE).» [SSTC 185/2016, FJ 15, y 215/2016, de 17 de diciembre, FJ 10.c)]. No responden, por tanto, a una finalidad propiamente represiva o de castigo, ni tienen naturaleza punitiva, sino que su cometido es el de garantizar el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal, o lo que es lo mismo, lograr la adecuada ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que tienen, a tales efectos «la consideración de títulos ejecutivos» (art. 87.2 LOTC).

Dicha consideración supone su incorporación al elenco de títulos ejecutivos que posibilitan de manera inmediata la ejecución forzosa de la resolución incumplida, bien de oficio, o, a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, previo el trámite de audiencia que prevé el artículo 92.4 LOTC, e incluso, «inaudita parte», cuando se trate «de la ejecución de las resoluciones que acuerden la suspensión de las disposiciones, actos o actuaciones impugnadas» y concurren circunstancias de especial transcendencia constitucional (art. 92.5 LOTC). En este último caso, en la misma resolución en que se adopten las medidas deberá concederse un plazo común de tres días a las partes y al Ministerio Fiscal, para que sean oídas, transcurrido el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las medidas previamente adoptadas.

Ello no obsta a que, si del incumplimiento de las resoluciones del Tribunal, pudiera derivarse la exigencia de eventuales responsabilidades penales, pueda acordarse deducir oportuno testimonio de particulares [art. 92.4.d) LOTC], que el preámbulo de la Ley Orgánica 15/2015, manifestando la voluntad del legislador, refiere como medida distinta a

las contempladas en las otras letras del apartado cuarto del artículo 92 LOTC [SSTC 185/2016, FJ 15, y 215/2016, FJ 10 c)].

4. Dentro del elenco de medidas que puede adoptar el Tribunal para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, se encuentra la imposición «de una 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» [art. 92.4 a) LOTC].

Dicha clase de multa, como hemos adelantado, no pretende reprender o sancionar el incumplimiento de las resoluciones de este Tribunal, sino que el constreñimiento económico que supone su imposición, responde a la finalidad de obtener la acomodación de un comportamiento que desconoce una resolución del Tribunal, restaurando el orden constitucional perturbado al forzar el cumplimiento de lo acordado en la resolución. En tal sentido la multa coercitiva ha sido definida, aunque referida al ámbito administrativo, como «una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto», a través de la cual «se constriñe a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento» (STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2).

Los presupuestos para la imposición de la multa coercitiva, han sido determinados por este Tribunal, en el ámbito administrativo, en la STC 137/1985, de 17 de octubre, FJ 5: i) la existencia de un título ejecutivo, en el que conste de modo formal e inequívoco su contenido y destinatario/s, sin que sea precisa una previa interpretación de su alcance y de su extensión y que permita su realización inmediata; ii) el conocimiento claro, terminante, por las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento, habiendo podido disponer de tiempo suficiente para el cumplimiento voluntario; y, iii) la resistencia del obligado al cumplimiento de lo mandado, esto es, la existencia de un «comportamiento obstativo», o, en los términos del artículo 92.4 LOTC, que se aprecie «el incumplimiento total o parcial».

Precisamente, como hemos indicado, es la finalidad de «obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario», la que justifica el constreñimiento económico que la imposición de la multa coercitiva supone. La ausencia de cualquier atisbo represivo o de castigo, conlleva, en lógica coherencia con la finalidad de este instrumento, la necesidad de atribuir a quien pudiera estar incumpliendo la obligación impuesta, la facultad de restaurar la legalidad perturbada, concediéndole un plazo inicial suficiente a tal efecto, exigencia que deberá respetarse en el caso de reiteración de las multas. De este modo, se faculta a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal para que eviten la efectividad de la multa inicial o de las multas sucesivas dando debido cumplimiento a las resoluciones del Tribunal Constitucional.

El principio de adecuación reclama, por tanto, la existencia de una relación de congruencia objetiva entre el medio adoptado y el fin que con él se persigue, entendiéndose que tal circunstancia se producirá si la medida puede contribuir positivamente a la realización del fin perseguido. Por el contrario, la medida habrá de reputarse inidónea o inadecuada, si entorpece, o incluso, si resulta indiferente en punto a la satisfacción de su finalidad (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 12). La accesoriadad respecto de la resolución cuyo cumplimiento se pretende es una característica propia de esta medida, de modo que la multa coercitiva impuesta no pueda ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr su propósito.

Ello implica realizar un juicio de proporcionalidad que requiere la constatación de que la medida adoptada cumple los tres requisitos siguientes: que la medida sea susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); que sea además necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, la medida no puede ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr

su objetivo (juicio de necesidad); y, finalmente, que la medida adoptada sea ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en un juicio estricto de proporcionalidad (entre otras SSTC 281/2006, de 9 de octubre, FJ 2 –y las que allí se citan–; 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4, y 159/2009, de 29 de junio, FJ 3). El principio de proporcionalidad, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, forma parte de los principios generales del derecho de la Unión Europea y supone que las medidas adoptadas «sean apropiadas y necesarias para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos», de modo que, «cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos» (STJCE, Sala Quinta, de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/1988).

El respeto al principio de proporcionalidad debe proyectarse sobre la cuantía de la multa coercitiva y también sobre los plazos –iniciales y sucesivos–, que para ejecutar la obligación incumplida se determinen. De este modo, deberá graduarse la cuantía «en atención a las particulares circunstancias que concurren en cada caso» respetando, «como es obvio» el principio de proporcionalidad [STC 185/2016, FJ 10 a) y 215/2016, FJ 8 d)] y atendiendo, entre otros criterios, a la gravedad del incumplimiento, la importancia de las normas infringidas, las consecuencias que el incumplimiento supone para el interés general y de los particulares, la urgencia que hubiere en que se cumpla la resolución, la naturaleza y claridad de la obligación desatendida, «la relevancia del deber jurídico cuyo cumplimiento pretende garantizar con esta medida» [STC 185/2016, FJ 10.a) y 215/2016, FJ 8.d)], o la necesidad de asegurar el efecto disuasorio. Por otra parte, tanto en la determinación del plazo inicial, como de los sucesivos –en el caso de multas periódicas–, deberá establecerse un lapso de tiempo que sea suficiente para que quienes deban llevar a cabo el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal puedan realizar las actuaciones necesarias a tal fin.

5. Con arreglo a lo expuesto, resulta obligado examinar si concurren los presupuestos para acordar la imposición de una multa coercitiva diaria a quienes han incumplido las resoluciones de este Tribunal, a fin de que realicen las actuaciones que sean precisas para restaurar el orden constitucional perturbado y se abstengan de continuar incumpliendo las mismas. Para lo cual conviene poner de manifiesto los siguientes hechos relevantes:

a) Por sendas providencias de 7 de septiembre de 2017, publicadas en el «BOE» núm. 216, de 8 de septiembre, se admitieron a trámite: i) el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación; y, ii) la impugnación de disposición autonómica (título V LOTC) núm. 4332-2017, contra la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición final tercera de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación.

En dichas providencias se acordaba respectivamente la suspensión de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, desde la fecha de interposición del recurso –7 de septiembre de 2017– para las partes del proceso y desde su publicación en el «BOE» para terceros; y la suspensión de la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, lo que conlleva la de cualquier actuación que traiga causa de la misma, desde el día 7 de septiembre de 2017.

Por otra providencia de 12 de septiembre de 2017, publicada en el BOE núm. 221, de 13 de septiembre de 2017, se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, contra la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de la Comunidad Autónoma de Cataluña denominada «Ley de transitoriedad jurídica y fundacional de la República», acordándose la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso –11 de septiembre de 2017– para las partes del proceso y desde el día de su publicación en el BOE para los terceros.

En dichas providencias se advertía expresamente a don Marc Marsal i Ferret; don Jordi Matas i Dalmases; doña Marta Alsina i Conesa; doña Tania Verge i Mestre; don Josep Pagés Masso; don Josep Costa i Roselló y doña Eva Labarta i Ferrer, como miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, del deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada, así como iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la ley del referéndum, o que promuevan o tramiten norma alguna dirigida a tal fin, apercibiéndoles de la nulidad radical de las actuaciones que realicen y de las eventuales responsabilidades incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de desobediencia de dicho requerimiento.

Y en esas dos primeras providencias, se les prevenía de que en particular, se abstuvieran de proceder al nombramiento de los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación, de la creación de ningún registro y/o fichero necesarios para la celebración del referéndum de autodeterminación y de cualquier acto y/o actuación en aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2017.

b) Por escritos de 11 y 19 de septiembre de 2017, aportados por el Abogado del Estado en la representación del Gobierno de la Nación, este Tribunal ha tenido conocimiento del incumplimiento, por los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, de las advertencias comprendidas en las mencionadas providencias. En tal sentido, se participa por el Abogado del Estado copia de la información publicitada en las páginas web referéndum.cat (<https://www.referendum.cat/es/sindicaturas-electorales/>) y «ref1oct.eu», de las que resulta que la sindicatura electoral de Cataluña ha adoptado las siguientes resoluciones: (i) resolución de 7 de septiembre de 2017 por la que se fija el tamaño de las papeletas electorales; (ii) resolución 4/2017 de 8 de septiembre, por las que se nombraban miembros de las sindicaturas de demarcación a doña María Carme Vilanova Ramón, presidenta, don Vicens Bitriá Águila, vocal y don Armand Simon Llanes, secretario, todos ellos de la sindicatura electoral de Aragón; don Roc Fuentes i Navarro, presidente, doña Susana Romero Soriano, vocal y don Antoni Fitó i Baucells, secretario, de la sindicatura electoral de Barcelona; don Jordi Casadevall Fusté, presidente, don Josep María Llistosella i Vila, vocal y don Jordi Díaz Comas, secretario, de la sindicatura electoral de Girona; doña Mariona Lladonosa Latorre, presidenta, don Alexandre Sárraga Gómez, vocal y don Simeó Miquel Roé, secretario, de la sindicatura electoral de Lleida; y finalmente a don Xavier Faura i Sanmartin, presidente; doña Montserrat Aumatell i Arnau, vocal y doña Marta Cassany i Virgili, secretaria, de la sindicatura electoral de Tarragona; (iii) acuerdo por el que se ampliaba el plazo para la presentación de organizaciones interesadas en el referéndum y ha validado el denominado «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros de las Mesas Electorales»; y (iv) tres resoluciones de 14 de septiembre de 2017 por las que se publicita las organizaciones interesadas admitidas para participar en el referéndum, se avoca las competencias de las sindicaturas electorales de demarcación en materia de interventores y apoderados; y, se amplían plazos en el proceso electoral.

c) Por providencia de 12 de septiembre de 2017, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4386-2017, contra la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, del Parlamento de Cataluña «de transitoriedad jurídica y fundacional de la república», se acordó la suspensión de la misma, haciéndose expresa mención a que la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, por la que se nombraba a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, se encontraba suspendida por el Tribunal Constitucional por resolución de 7 de septiembre de 2017 (BOE núm. 216, de 8-9-2017). Al mismo tiempo se advertía personalmente a todos los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación que debían impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada.

d) Por providencia de 13 de septiembre de 2017, se acordó notificar personalmente a los miembros de las sindicaturas de demarcación la providencia dictada por el Pleno de este Tribunal el 7 de septiembre de 2017 en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) núm. 4332-2017, promovido por el Gobierno de

la Nación, efectuándoles la advertencia de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada; en particular, de cualquier acto y/o actuación en aplicación del artículo 23 de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, así como iniciar, tramitar, informar o dictar acuerdo alguno en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en la mencionada Ley, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento.

6. De lo anteriormente expuesto se colige con facilidad que, sin perjuicio de la eventual existencia de indicios racionales de criminalidad que deberán examinarse por el Ministerio Fiscal, y, en su caso por la jurisdicción ordinaria, concurren los presupuestos para imponer a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y de las sindicaturas de demarcación la multa coercitiva solicitada por el Abogado del Estado, como instrumento adecuado y necesario para obtener la acomodación de su comportamiento a los requerimientos y mandatos derivados de las mencionadas providencias, logrando restablecer, de este modo, el orden constitucional perturbado, y velando por el cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal Constitucional.

Es claro que el conocimiento y efectos frente a terceros de las providencias de 7 y 12 de septiembre de 2017 indicadas, se aseguró a través de su publicación en el BOE de 8 y 13 de septiembre. En la providencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4334-2017, se acordaba la suspensión de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, quedando obviamente afectadas por dicha suspensión los artículos 16 a 33 de la misma, que integran el «Capítulo VII. De la administración electoral» y que comprende tanto la regulación de la «sindicatura electoral de Cataluña» como de las «sindicaturas electorales de demarcación», en las secciones I y II respectivamente. También resulta incuestionable que en la providencia de 7 de septiembre de 2017, dictada en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 4332-2017, contra la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, se acordó la suspensión de la designación de los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña. Es por ello patente que por mandato de las resoluciones del Tribunal, las disposiciones de la Ley 19/2017, del Parlamento de Cataluña que regulaban la sindicatura electoral de Cataluña y las sindicaturas de demarcación, habían devenido inaplicables temporalmente; y también era notorio que la designación de los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña había sido suspendida, por lo que ninguna resolución podía ser adoptada al amparo de la Ley 19/2017 o de la resolución 807/XI, sin desconocer los mandatos del Tribunal.

Frente a ello, debe descartarse una eventual alegación relativa a que no pudieron tener conocimiento de las providencias. Es cierto, en relación exclusivamente con la resolución por la que se nombran a los miembros de las sindicaturas de demarcación, que la fecha que aparece en la misma [S] —el 8 de septiembre de 2017—, coincide con la fecha de publicación de las providencias en el BOE. Por tanto, es posible que los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña pudieran desconocer tales providencias cuando efectuaron el nombramiento. Ahora bien, aun admitiendo la realidad de dicho desconocimiento —cuya certeza se escapa a las posibilidades de nuestra valoración—, tal circunstancia no puede ocultar que todas las providencias fueron publicadas en el BOE, por lo que ni puede alegarse, ni tan siquiera llega a sostenerse en el escrito presentado por don Jordi Matas i Dalmases, doña Marta Alsina i Conesa, doña Tania Verge i Mestre y doña Eva Labarta i Ferrer, su desconocimiento, y además en las mismas se advertía a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña del deber, no solo de impedir, sino también de paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir las referidas suspensiones, esto es, se imponía una expresa obligación de hacer.

Entre las iniciativas que ignoraban las suspensiones, y que debían ser paralizadas por expreso mandato de la resolución del Tribunal, se encontraba la designación de los siete miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y el nombramiento, por éstos, de los quince miembros de las sindicaturas de demarcación. Dichas designaciones y nombramientos fácilmente se hubieran podido impedir por la sindicatura electoral de

Cataluña revocando el nombramiento de los síndicos de demarcación acordado en la resolución 4/2017, dejándola por tanto sin efecto, absteniéndose de dictar las otras resoluciones mencionadas y renunciando al cargo una vez comunicada la revocación del nombramiento a los referidos síndicos, y, de las demás resoluciones, garantizando que ningún efecto iban a producir.

Por otra parte, la suspensión de la Ley 19/2017 y de la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, como se ha referido, imposibilitaba claramente el ejercicio por la sindicatura electoral de Cataluña de cualquier facultad o competencia, entre las que se encontraba la de nombrar a los miembros de las sindicatos de demarcación y designar a su presidente y secretario (art. 18.1 de la Ley 19/2017), por lo que los nombrados también tenían la obligación de cumplir con lo dispuesto en las providencias, frente a las que no podían alegar desconocimiento. Debían evitar colaborar con la inobservancia de las resoluciones del Tribunal por parte de la sindicatura electoral de Cataluña. Los síndicos electorales de demarcación nombrados, debían y podían haber impedido que su nombramiento surtiera efecto alguno, simplemente, renunciando al mismo –y con ello a las retribuciones previstas en el artículo 25 de la Ley 19/2017–, tras haber dejado sin efecto las resoluciones adoptadas, evitando, de este modo, quedar constituidos el día 10 de septiembre de 2017 (pues como refiere el artículo 24.1 de la Ley 19/2017 «las sindicatos electorales de demarcación ... se constituyen el segundo día siguiente al del nombramiento de los miembros»).

Por tanto, lo expuesto justifica la existencia de las condiciones necesarias para imponer la multa coercitiva, al concurrir, por una parte, el título ejecutivo cuyo contenido, además de claro y terminante, ha sido conocido de modo formal e inequívoco por aquellos a quienes corresponde llevar a cabo su cumplimiento, esto es, sobre quienes pesa la obligación de impedir o paralizar cualquier iniciativa amparada en la Ley y disposiciones suspendidas; obligación que se extiende tanto a los miembros titulares de la sindicatura electoral como a los que han sido designados suplentes, por cuanto la asunción y continuidad en el ejercicio del cargo refuerza la apariencia de legitimidad con la que se ha querido dotar a la propia sindicatura, pese al acuerdo de suspensión y los requerimientos realizados para hacerla efectiva una vez apreciado su incumplimiento.

La multa coercitiva además de adecuada para conseguir el objetivo de restablecer el orden constitucional perturbado por el incumplimiento de los acuerdos de suspensión, es la medida menos gravosa, entre las susceptibles de lograr el objetivo propuesto, al dar un plazo suficiente para que los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y los de las sindicatos de demarcación, reconsideren su conducta y den cumplimiento a las providencias de este Tribunal, evitando sufrir las consecuencias patrimoniales consiguientes. Su carácter disuasorio, dadas las circunstancias concurrentes, atribuye a la multa coercitiva la idoneidad reclamada para el logro de la finalidad pretendida.

7. Procede ahora entrar a ponderar la cuantía de la multa y determinar el lapso de tiempo para que los obligados puedan llevar a cabo el cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal, realizando las actuaciones necesarias a tal fin.

En la graduación de la multa coercitiva necesariamente debemos diferenciar entre los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña designados por la resolución del Parlamento de Cataluña 807/XI y los miembros de las sindicatos electorales de demarcación nombrados por la resolución 4/2017, de 8 de septiembre dictada por la sindicatura electoral de Cataluña.

La sindicatura electoral de Cataluña ocupa una posición nuclear en la celebración del referéndum, al activar con las resoluciones adoptadas por sus miembros todo el engranaje necesario para que el referéndum tenga lugar. Por otra parte, debe tomarse en consideración que sus miembros reiteradamente han incumplido el contenido de las providencias de 7 y 12 de septiembre de 2017, pese a haberles advertido con evidente claridad y de modo preciso, en las diversas providencias, citándoles por su nombre, de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la/s suspensión/es acordada/s, particularmente de su deber de abstenerse de proceder al nombramiento de los miembros de las sindicatos electorales de demarcación, y de cualquier acto y/o actuación en aplicación del artículo 18 de la Ley 19/2017.

Tales circunstancias no concurren con la misma intensidad respecto de los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación. Es evidente que los mismos han colaborado con el incumplimiento de las providencias, pues debían y podían haber impedido –mediante su renuncia– que su nombramiento surtiera efecto alguno y podían haber evitado que las sindicaturas electorales de demarcación hubieran quedado constituidas. Sin embargo, no se observan las notas de reiteración, jerarquía o importancia del órgano atribuidas a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, lo que necesariamente debe llevar a la imposición de una cuantía inferior que la que se imponga a estos últimos.

Ahora bien, dentro del margen previsto en el artículo 92.4 a) LOTC, de tres mil a treinta mil euros, no procede imponer la mínima cuantía prevista, ponderando los siguientes hechos: i) las graves consecuencias que para el interés general supone la posibilidad de que, contraviniendo las resoluciones de este Tribunal, se lleve a término el referéndum previsto en la Ley 19/2017 del Parlamento de Cataluña; ii) la responsabilidad que en dicho cometido tienen, entre otros, la sindicatura electoral de Cataluña y las sindicaturas de demarcación; iii) la urgencia con la que debe darse cumplimiento a los mandatos de este Tribunal al haberse previsto en el suspendido artículo 9.1 de la Ley 19/2017, el 1 de octubre de 2017, como fecha de celebración del referéndum; y iv) vinculado a ello, la necesidad de reforzar el efecto disuasorio de la multa coercitiva.

Atendidas las circunstancias indicadas la cuantía de la multa que se considera proporcionada es de: a) 12.000 € diarios a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña: don Marc Marsal i Ferret; don Jordi Matas i Dalmases; doña Marta Alsina i Conesa; doña Tania Verge i Mestre; don Josep Pagés Masso; don Josep Costa i Roselló y doña Eva Labarta i Ferrer; b) 6.000 € diarios a los miembros las sindicaturas de demarcación, doña Maria Carme Vilanova Ramon presidenta, don Vicens Bitrià Àguila, vocal y don Armand Simon Llanes, secretario, todos ellos de la sindicatura electoral de L'Arán; don Roc Fuentes i Navarro, presidente, doña Susana Romero Soriano, vocal y don Antoni Fitó i Baucells, secretario, de la sindicatura electoral de Barcelona; don Jordi Casadevall Fusté, presidente, don Josep Maria Llistosella i Vila, vocal y don Jordi Díaz Comas, secretario, de la sindicatura electoral de Girona; doña Mariona Lladonosa Latorre, presidenta, don Alexandre Sàrraga Gómez, vocal y don Simeó Miquel Roé, secretario, de la sindicatura electoral de Lleida; y finalmente al don Xavier Faura i Sanmartin, presidente; doña Montserrat Aumatell i Arnau, vocal y doña Marta Cassany i Virgili, secretaria, de la sindicatura electoral de Tarragona.

8. Queda por determinar el lapso de tiempo que se concede a los obligados para que puedan llevar a cabo el cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal. En tal sentido, se considera adecuado, dada la urgencia en restaurar el orden constitucional perturbado, fijar como momento de imposición de la primera de las multas las 10:00 horas de la mañana del día siguiente a la publicación en el BOE de la parte dispositiva del presente auto.

Dicho plazo se considera suficiente para que los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña, y los miembros de las sindicaturas de demarcación justifiquen ante este Tribunal que han renunciado a su cargo en la sindicatura electoral de Cataluña y en las sindicaturas de demarcación, previa revocación y comunicación de todos los acuerdos adoptados.

Finalmente debe indicarse que por lo anteriormente argumentado las multas se reiteraran diariamente hasta que se dé cumplimiento a lo ordenado en las providencias de 7 de septiembre 2017 o hasta que resulte de imposible cumplimiento, y así se acuerde por este Tribunal. Sin perjuicio de que este Tribunal pueda realizar una valoración final de la entidad del eventual incumplimiento y de su persistencia, con carácter individualizado.

9. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92.5 CE, y, respecto de las personas que no han sido requeridas para que informaran en el plazo de cuarenta y ocho horas de

las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la suspensión de la resolución 807/XI, bien por no haberse acordado, bien por no haber sido localizadas –pese a los múltiples intentos habidos–, y en relación con aquellas que aun siendo requeridas no ha transcurrido el plazo concedido para que informaran a este Tribunal, procede la imposición de la multa coercitiva diaria sin oírlas al concurrir circunstancias de especial trascendencia constitucional. Tales circunstancias se concretan en la existencia de un «supuesto de incumplimiento notorio», al que alude el preámbulo de la Ley Orgánica 15/2015 como ejemplo de supuesto de especial trascendencia constitucional, así como por la gravedad y carácter inminente de los perjuicios que pueden ocasionarse tanto al orden político y a la paz social, al socavar las normas y resoluciones suspendidas la soberanía nacional y la Constitución misma.

Tales personas y el Ministerio Fiscal, serán oídas por plazo común de tres días, tras el cual el Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las multas diarias previamente adoptadas (art. 92.5 LOTC).

10. Por todo ello, procede la imposición de la multa coercitiva diaria de 12.000 € a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y de 6.000 € a los miembros de las sindicaturas de demarcación y deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponderles. Se fija como momento inicial de imposición de la primera multa diaria las 10:00 horas de la mañana del día siguiente a la publicación, en el BOE, de la parte dispositiva del presente auto.

Dicha multa se impone con periodicidad diaria –entendiéndose los días como naturales– hasta que los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y los miembros de las sindicaturas de demarcación, justifiquen ante este Tribunal que han renunciado a sus cargos en las sindicaturas respectivas, previa revocación de todas las resoluciones y acuerdos adoptados y tras haber comunicado a los mismos destinatarios de las resoluciones y acuerdos, que estos han quedado sin efecto.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92.2 LOTC, para garantizar la efectividad de la presente resolución, y a la mayor brevedad posible, comuníquese al Presidente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que en los términos que se precisan en el apartado quinto de la parte dispositiva de este Auto, adopte las medidas necesarias para ejecutar las multas coercitivas acordadas que corresponda a cada uno de los afectados. Con la misma finalidad, publíquese en el BOE íntegramente la parte dispositiva del presente Auto, así como las revocaciones de los acuerdos adoptados y las renunciaciones de los miembros de las sindicaturas tan pronto como se produzcan.

Por último, debe desestimarse la solicitud del Abogado del Estado consistente en requerir a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y las sindicaturas de demarcación para que procedan a disolver dichas sindicaturas, en tanto que su existencia misma tiene su origen en los suspendidos artículos 17 a 26 de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, por lo que su disolución no puede ser acordada por los miembros de dichas sindicaturas.

Notifíquese esta resolución a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y de demarcación en el lugar en la que tienen su sede institucional (Parlamento de Cataluña – artículo 17.3 Ley 19/2017, del Parlamento de Cataluña– y en las delegaciones del Gobierno de la Generalitat en la demarcación correspondiente, y el Consejo de Arán, respectivamente –artículo 22.1 Ley 19/2017 del Parlamento de Cataluña–) y por edictos a través del BOE.

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1.º Imponer multa coercitiva diaria de 12.000 euros a don Marc Marsal i Ferret; don Jordi Matas i Dalmases; doña Marta Alsina i Conesa; doña Tania Verge i Mestre; don Josep Pagés Masso; don Josep Costa i Roselló y doña Eva Labarta i Ferrer, miembros de

la sindicatura electoral de Cataluña; y de 6.000 euros diarios a doña María Carme Vilanova Ramón, presidenta, don Vicens Bitriá Águila, vocal, y don Armand Simon Llanes, secretario, todos ellos de la sindicatura electoral de Arán; don Roc Fuentes i Navarro, presidente, doña Susana Romero Soriano, vocal, y don Antoni Fitó i Baucells, secretario, de la sindicatura electoral de Barcelona; don Jordi Casadevall Fusté, presidente, don Josep María Llistosella i Vila, vocal, y don Jordi Díaz Comas, secretario, de la sindicatura electoral de Girona; doña Mariona Lladonosa Latorre, presidenta, don Alexandre Sárraga Gómez, vocal, y don Simeó Miquel Roé, secretario, de la sindicatura electoral de Lleida; y finalmente a don Xavier Faura i Sanmartin, presidente; doña Montserrat Aumatell i Arnau, vocal, y doña Marta Cassany i Virgili, secretaria, de la sindicatura electoral de Tarragona miembros de las sindicaturas de demarcación.

2.º Dicha multa se impone con periodicidad diaria –entendiéndose los días como naturales– cesando la misma cuando los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y los miembros de las sindicaturas de demarcación, justifiquen ante este Tribunal que han renunciado a sus cargos en las sindicaturas respectivas, previa revocación de todas las resoluciones y acuerdos adoptados y tras haber comunicado a los mismos destinatarios de las resoluciones y acuerdos, que estos han quedado sin efecto.

3.º Fijar como momento inicial de imposición de la primera multa diaria las diez horas de la mañana del día siguiente a la publicación en el BOE de la parte dispositiva del presente auto, y de las multas sucesivas a las diez horas de los días naturales siguientes.

4.º Notificar el presente Auto a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y a los miembros de las sindicaturas electorales de demarcación a través de sus respectivas sedes y publicar la parte dispositiva en el BOE a los efectos señalados en el apartado anterior.

5.º Comunicar este auto al Presidente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para que, proceda, incluso por la vía de apremio, si fuere necesario, al cobro de las multas referidas, a cuyo efecto este Tribunal le dirigirá el oportuno oficio fijando las cantidades que por este concepto se hubieran devengado.

6.º Deducir testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal proceda, en su caso, a exigir la responsabilidad penal a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y a los miembros de las sindicaturas de demarcación.

7.º Oír, cuando proceda, a los efectos del artículo 92.5 LOTC, por plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a las personas a quienes, habiéndoles sido impuesta la multa coercitiva, no han sido requeridas para que informaran en el plazo de 48 horas de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la suspensión de la resolución 807/XI, bien por no haberse acordado, bien porque pese a haberse acordado no han sido localizadas, o que aun siendo requeridas no ha transcurrido el plazo concedido para que informaran a este Tribunal, para que sean oídas, y transcurrido el mismo este Tribunal dictará resolución levantando, confirmando o modificando las multas coercitivas previamente adoptadas.

8.º Conforme al artículo 87.2 LOTC, recabar el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar con carácter urgente y preferente las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados en el territorio donde ejerce jurisdicción.

9.º Publicar en el «BOE» las renunciaciones a sus cargos de los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y de las sindicaturas de demarcación, así como la revocación de todos los acuerdos adoptados, tan pronto como se produzcan.

10. El presente auto es ejecutivo desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y obliga a las partes desde la publicación de su parte dispositiva por edictos en el mismo.

Madrid, a veinte de septiembre de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formulan los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos y la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón al auto dictado en el incidente de ejecución planteado contra el incumplimiento de la suspensión acordada en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 4332-2017

1. La STC 215/2016, de 15 de diciembre, desestimó por unanimidad de los entonces miembros de Pleno de este Tribunal, la impugnación que la Generalidad de Cataluña hizo del artículo 92.4.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en la redacción dada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, en que se faculta al Tribunal Constitucional para la imposición de multas coercitivas para asegurar el cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal. Por tanto, no controvertimos la constitucionalidad de la opción de que este Tribunal acuda a la imposición de multas coercitivas para velar por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones porque no prescindimos del paralelismo que el fundamento jurídico 9 de la Sentencia formula entre el Tribunal Constitucional y los órganos integrantes del Poder Judicial, para reconocer a aquel la potestad de hacer ejecutar sus resoluciones. Ya se ha declarado que no existe impedimento alguno en la Constitución para que su Ley Orgánica atribuya al Tribunal Constitucional la potestad de ejecutar sus resoluciones. Otra cosa es la forma en que deba llevarlo a cabo. La finalidad de este Voto particular es poner de manifiesto las dudas que mantuvimos en la deliberación del Pleno, sobre la adecuación de la imposición de las multas coercitivas acordados en este Auto. Estas dudas están vinculadas a (i) la propia naturaleza de la jurisdicción constitucional y (ii) al tipo de obligación cuyo cumplimiento puede forzarse mediante multas coercitivas.

2. Sobre la naturaleza esencialmente arbitral y declarativa de la jurisdicción constitucional en la moderna teoría constitucionalista:

La compleja situación política en que se producen los hechos que exigen el pronunciamiento contenido en el Auto, puede situar al Tribunal Constitucional en la representación de un papel que desdibuja su naturaleza primaria «como un órgano jurisdiccional al que le confiere en exclusiva el ejercicio de la jurisdicción constitucional» (como señala la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 8). A ello contribuye la rapidez que demanda una situación como la que se contempla en este Auto, pero la urgencia y la excepcionalidad de la situación no permiten obviar que la justicia constitucional nace, se desarrolla y se legitima históricamente en la Europa continental, y a lo largo del siglo XX, como una jurisdicción cualitativamente distinta de la ordinaria. La justicia constitucional da respuesta —desde un paradigma jurisdiccional, no político— a la necesidad de garantizar la supremacía del pacto constituyente, controlando la acción de los poderes públicos constituidos que se oponen a dicha supremacía. El control por parte del Tribunal Constitucional de quienes ejercen el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial, se ejerce a través de procesos constitucionales, que concluyen con pronunciamientos jurisdiccionales —sentencias y autos— de contenido declarativo que, en lealtad al pacto constituyente, implican una decisión con vocación de acatamiento autónomo por todas las partes implicadas, que tienen una posición constitucional igualmente legítima y respetable. No podemos olvidar que la Constitución proclama el carácter definitivo de las resoluciones del Tribunal, no revisables por ningún otro órgano del

Estado, así como la vinculación de todos a lo que el Tribunal resuelva (artículo 164.1 CE) y, en particular, de los poderes públicos, que quedan obligados a su cumplimiento (artículo 87.1 LOTC).

El Tribunal Constitucional no es inmune a que sus resoluciones sean criticadas desde múltiples perspectivas, pero su posición constitucional como órgano dirimente de controversias debería ser bastante para que, incluso esas resoluciones, resulten acatadas, en aras al mantenimiento de la institucionalidad que garantice el buen funcionamiento de un sistema que dirima, cualquier litigio, conforme a reglas de Derecho, todo lo imperfectas que puedan llegar a ser, pero que garantizan la exclusión de cualquier imposición de una solución unilateral. Este Tribunal, como lo hacen otros tribunales constitucionales en nuestro entorno cercano, interpreta la Constitución, la actualiza y la defiende, a través de unos pronunciamientos que son de obligado cumplimiento, porque el propio sistema de fuentes proclama, como principio general del ordenamiento, la supremacía constitucional y la necesaria sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE).

La fuerza ejecutiva de nuestras sentencias y autos deriva de dicha «auctoritas» constitucional. Cualquier procedimiento de ejecución que prevean la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, o las normas auxiliares de procedimiento, es meramente accesorio o complementario, y sólo debería activarse como mecanismo excepcional de garantía del respeto a la autoridad de sus pronunciamientos. Cuando la pérdida de la autoridad de las sentencias constitucionales se traduce en una proliferación exacerbada de los procedimientos de ejecución, o en la adopción de medidas coercitivas que se acercan más a los pronunciamientos que debe adoptar la jurisdicción ordinaria, es necesario recordar esta función esencialmente declarativa de la jurisdicción constitucional.

La excepcionalidad de la situación no debe hacer olvidar que la justicia constitucional está llamada a ser un mecanismo de salvaguardia de la normalidad y la normatividad constitucional. La jurisdicción constitucional no puede definirse como jurisdicción sancionadora o con funciones ejecutivas, ni siquiera eventualmente, en situaciones de excepcionalidad y de falta de respeto a los valores constitucionales básicos, sabiendo que, de entre esos valores destaca, como esencia y piedra angular de todo el sistema, la propia supremacía constitucional. Si la creencia en que esa regla de convivencia básica ha de ser respetada desaparece, lo hace con ella la autoridad inmanente de este Tribunal, y cabe albergar muchas dudas sobre su recuperación a través del recurso a medidas coercitivas de índole pecuniaria. Descender a la utilización de tales instrumentos de ejecución acerca en exceso nuestra jurisdicción a la jurisdicción ordinaria, haciéndonos perder parte de nuestra propia esencia, al tiempo que busca con tales instrumentos resolver conflictos de base política, siendo evidente la falta de adecuación de tales instrumentos al objetivo perseguido mediante el recurso a los mismos: el aseguramiento del respeto al texto constitucional.

Por otra parte, no debe olvidarse que el pacto constitucional estableció un modelo de resolución de controversias en la esfera del reparto territorial del poder que, superada la idea de la jurisdiccionalización de la reacción estatal por medio del Tribunal Constitucional, quedó prefijado en el artículo 155 CE, tomando como base la idea de que el conflicto ha de ser resuelto, «prima facie», por instancias políticas.

3. Los supuestos en los que puede utilizarse la multa coercitiva como un medio de ejecución forzosa de las resoluciones de este Tribunal:

Nuestra concepción del alcance de la jurisdicción constitucional y de las potestades de ejecución que le corresponden para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones influye sobre el modo en que entendemos que puede y debe acudir a lo previsto en el artículo 92.4 LOTC, que prevé la imposición de multas coercitivas como una medida que el Tribunal puede utilizar, como un medio para garantizar la ejecución de sus resoluciones. La propia STC 185/2016 ha reconocido en su fundamento jurídico 7 que «las potestades de ejecución del Tribunal Constitucional habrán de modularse, dentro de los instrumentos o medidas que para ello ha dispuesto el legislador», e incluso ha remitido la constatación

de su constitucionalidad a los concretos actos de aplicación de la nueva regulación que se produzcan. Y en ese momento aplicativo es en el que nos encontramos ahora.

La Comisión de Venecia, en el dictamen 827/2015, de 10 de marzo de 2017, sobre la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 15/2015, manifestó su preocupación por la asunción plena de las facultades de ejecución previstas en la Ley Orgánica por parte del Tribunal Constitucional, y en particular por la definición de multas coercitivas como instrumento garante de la ejecutividad de las resoluciones del Tribunal Constitucional. En efecto, aunque la Comisión no duda de que el Tribunal Constitucional aplicará las nuevas disposiciones legales de manera proporcionada, en su examen abstracto de la modificación legal pone de relieve que la imposición de pagos drásticos podría cambiar la naturaleza de los mismos, llegando a plantearse la posibilidad de que sean considerados como «infracciones penales» con arreglo al artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH), cuando se cumplan los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (parágrafos 45 y 48), uno de los cuales es el referido a las consecuencias perjudiciales que se derivan para el individuo en función de la naturaleza y gravedad de la medida adoptada, de forma que una sanción de una cuantía relevante podría ocasionar la aplicación del artículo 6 CEDH.

Las reticencias mostradas en el dictamen de la Comisión de Venecia, atendida la posición institucional y la configuración del Tribunal Constitucional en el entramado del modelo democrático del Estado, imponen un máximo de prudencia a la hora de decidir la adopción de cualquiera de las medidas que se articulan en el artículo 92.4 LOTC, procediendo no sólo de manera proporcionada en atención a las circunstancias del caso, sino también, como ya señaló la STC 185/2016, FFJJ 14 y 17, una vez acreditada la voluntad deliberada y persistente de no atender el cumplimiento de las resoluciones de este Tribunal, y de manera, como aprecia el reiterado dictamen de la Comisión de Venecia, que se refuerce la percepción de que el Tribunal Constitucional sólo actúa como un árbitro neutral en defensa de la Constitución, sin descender a cuestiones que, por su naturaleza, deberían ser objeto de la intervención de otros órganos del Estado.

En el presente caso el Tribunal ha decidido acudir a este medio de ejecución forzosa con el fin de que los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y de las sindicaturas territoriales revoquen las resoluciones y acuerdos que hayan podido adoptar, comuniquen a los destinatarios de tales actos que han quedado sin efecto y renuncien expresamente a su nombramiento y, de este modo, garantizar el cumplimiento de sus resoluciones; en concreto de las providencias de 7 y 13 de septiembre en las que expresamente se les advertía que tenían el deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera ignorar o eludir la suspensión acordada.

A nuestro juicio, existen algunos motivos para dudar de la efectividad de esta medida. La suspensión acordada por el Tribunal se cumple absteniéndose de realizar cualquier actuación que traiga causa de la resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, resultando difícil obligar a su cumplimiento mediante la imposición de multas coercitivas. Este medio de ejecución forzosa se utiliza para obligar a hacer algo, no para garantizar que no se haga. Cuestión distinta es que lo que se haya hecho incumpliendo la obligación de no hacer, deba deshacerse y para conseguir este fin, sí puedan imponerse multas coercitivas. Así lo prevé el artículo 710 de la Ley de enjuiciamiento civil, al establecer la posibilidad de imponer este tipo de multas para deshacer lo mal hecho.

En este supuesto, es dudosa la efectividad de una abstención, en relación con las funciones que no deben realizar los síndicos, habida cuenta de las circunstancias de ilegalidad en la que han sido nombrados.

No obstante, es cierto también que en este caso las actuaciones realizadas por los supuestos síndicos, a pesar de estar viciadas de nulidad radical, pudieran haber creado situaciones de hecho que fuera preciso remover. A estos efectos, la imposición de multas coercitivas con el fin de que quienes fueron nombrados síndicos reconozcan que las actuaciones que pudieran haber realizado como tales carecen de toda virtualidad jurídica

es una medida que, en este caso, puede contribuir a remover esas situaciones de hecho y restaurar de este modo la constitucionalidad quebrantada.

Dadas las excepcionales circunstancias políticas y sociales concurrentes de las que trae causa este proceso constitucional, no controvertimos que la imposición de multas coercitivas en este caso, y en las condiciones de ejecutividad establecidas en este auto, podría constituir una medida idónea para reestablecer el orden constitucional conculcado y, además, menos gravosa que otras que pudiera adoptar este Tribunal para asegurar este mismo resultado.

Madrid, a veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.