

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10829 *Pleno. Auto 127/2017, de 21 de septiembre de 2017. Impugnación de disposiciones autonómicas 4333-2017. Acuerda la imposición de multas coercitivas en la impugnación de disposiciones autonómicas 4333-2017 planteada por el Gobierno de la Nación respecto del Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña 140/2017, de 7 de septiembre, por el que se aprueban normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:127

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 19 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, y al amparo del artículo 92.5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), solicita que se adopten las medidas necesarias para asegurar el debido cumplimiento de las providencias del Tribunal Constitucional dictadas en los procedimientos 4332-2017, 4333-2017, 4334-2017, 4335-2017 y 4386-2017.

En particular, el Abogado del Estado interesa la imposición inmediata de multas coercitivas, al amparo del artículo 92.4 a) LOTC, a los titulares de los órganos integrantes de la Administración electoral del Gobierno de Cataluña don Josep Maria Jové i Lladó y doña Montserrat Vidal i Roca en la cuantía que el Tribunal estime conveniente, para vencer la persistencia en el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal y hasta el cumplimiento íntegro de lo acordado. En concreto, hasta que: a) revoquen cualquier resolución que hayan dictado para la preparación, ejecución y/o promoción del referéndum ilegal; b) clausuren el contenido de la página web «ref1oct.eu.» y cualquier otra destinada al mismo fin, así como cualquier otro instrumento de difusión del referéndum en las redes sociales; c) suspendan la campaña institucional del referéndum ilegal; d) suspendan el proceso de colaboradores al proceso electoral; e) notifiquen a todas las personas afectadas las revocaciones y suspensiones que acuerden.

Finalmente, insta también que el Tribunal se auxilie de la agencia estatal de la Administración tributaria para la inmediata exacción de las multas coercitivas y ordene al «Boletín Oficial del Estado» y al «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» para que publiquen tanto la resolución que se dicte como la publicación del cumplimiento de las medidas acordadas.

2. El Abogado del Estado inicia su escrito detallando los hechos en los que sustenta su solicitud. Se refiere, en primer lugar, al contenido de las cuatro providencias del Pleno del Tribunal Constitucional de 7 de septiembre de 2017, dictadas en los procedimientos 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, publicadas todas ellas en el «Boletín Oficial del Estado» del día siguiente de su fecha, por las que se acuerda, respectivamente, la suspensión de la resolución 807/XI, del Parlamento de Cataluña, por la que se designan

miembros de la sindicatura electoral, del Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación de Cataluña, de la Ley 19/2017, del referéndum de autodeterminación, del Parlamento de Cataluña, del Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, por el que se convoca el referéndum de autodeterminación de Cataluña y finalmente de la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República, del Parlamento de Cataluña.

Señala que todas las providencias se publicaron en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE), al día siguiente en que fueron dictadas, y que, en las providencias de los procesos constitucionales 4333-2017, 4334-2017, 4335-2017 y 4386-2017 se contenía requerimiento al Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda, Sr. Oriol Junqueras i Vive, advirtiéndole de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstenga de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna que permita la preparación y/o la celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña y, en el caso del proceso 4333-2017, de poner a disposición de la sindicatura electoral de Cataluña o de las sindicaturas electorales de demarcación los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de sus funciones con las advertencias de las eventuales consecuencias penales en caso de incumplimiento.

Expone que, en la providencia de 14 de setiembre de 2017 y respecto del secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y la jefa del área de procesos electorales y consultas populares de la Vicepresidencia, se contenía el siguiente requerimiento:

«Se advierte de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna que permita la preparación y/o la celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña regulado en el Decreto objeto de la presente impugnación con las advertencias de las eventuales consecuencias penales en caso de incumplimiento. Se advierte de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna que permita la preparación y/o la celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña regulado en las normas que son objeto de impugnación en cada proceso constitucional y, en el caso del proceso 4333-2017, (decreto de normas complementarias) de poner a disposición de la Sindicatura electoral de Cataluña o de las sindicaturas electorales de demarcación los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de sus funciones con las advertencias de las eventuales consecuencias penales en caso de incumplimiento.»

Alega, seguidamente, que el Decreto de la Generalitat 108/2017, de 17 de julio, atribuyó a la Vicepresidencia del Gobierno y Consejería de Economía y Hacienda la competencia en materia de procesos electorales y que el artículo 21 bis del Decreto 110/2017, de 18 de julio, de reestructuración de la Vicepresidencia del Gobierno y Consejería de Economía y Hacienda atribuye la competencia sobre procesos electorales al área de procesos electorales dependiente de la secretaría general de Economía y Hacienda. Precisa que en la Ley 19/2017 se detallan las competencias que le corresponde a la Administración electoral de Cataluña (art. 33), se atribuye al Gobierno la competencia para realizar una campaña institucional desde el día 15 al día 29 de septiembre de promoción del referéndum (art. 10) y se obliga a la Administración electoral a poner a disposición de la sindicatura electoral de Cataluña los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones (arts. 21 y 25). Finalmente, hace constar que el capítulo IX del Decreto 140/2017 atribuye a la Administración electoral del Gobierno de la Generalitat la competencia para la selección del personal colaborador del referéndum (representantes, coordinadores y agentes).

El Abogado del Estado afirma que, a pesar de la suspensión de las normas reguladoras del referéndum y de los requerimientos practicados, la Administración electoral de Cataluña

ha incumplido las resoluciones del Tribunal, al realizar diversas actuaciones para sortear la suspensión: a) manteniendo la web del referéndum, bajo distintos nombres, pese a las decisiones de los tribunales ordinarios, dándoles publicidad por el Gobierno de Cataluña a través de «twitter»; b) llevando a cabo una campaña de difusión y promoción del referéndum por medio de anuncios, variando estos antes y después del inicio de la campaña electoral; c) dando soporte a las sindicaturas suspendidas, pues en la indicada web están colgadas hasta cinco resoluciones y dos acuerdos de la sindicatura electoral de Cataluña, las últimas del pasado 14 de septiembre, lo que, a juicio del Abogado del Estado, denota el soporte continuado dado al referéndum por el gestor reconocido de la página: la Administración electoral de Cataluña. Igualmente, manifiesta que se ha dado publicidad, entre otras, a la resolución de 14 de septiembre de 2017 por la que se valida la campaña de difusión del gobierno de la Generalitat y a la que procede al nombramiento de organizaciones interesadas. Finalmente, indica que se ha publicitado en la web el denominado «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros de las Mesas Electorales» validado por la sindicatura electoral de Cataluña.

Entiende que, de la organización administrativa de la Generalitat, se concretan como responsables directos de los procesos electorales don Josep Maria Jové i Lladó, Secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, doña Montserrat Vidal i Roca, jefa del área de procesos electorales y consultas populares, no pudiendo, los citados, alegar desconocimiento de las providencias dado que, por su especial cualificación profesional, deben conocerlas y han sido objeto de publicación oficial.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado sostiene que concurren las circunstancias enunciadas en el presupuesto del artículo 92.5 LOTC. Se ha producido, por parte de la Administración electoral del Gobierno de Cataluña, un incumplimiento claro y manifiesto de las providencias de 7 y 13 de septiembre. Es obvio y notorio, a juicio del Abogado del Estado, que concurre en el caso la circunstancia de especial transcendencia constitucional. La actuación de la Administración electoral del Gobierno de Cataluña 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, 2 CE y es evidente la urgencia de paralizar la actuación de la Administración electoral del Gobierno de Cataluña puesto que está señalada su celebración para el próximo 1 de octubre.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con detalle en los antecedentes, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno de la Nación, ha puesto en conocimiento de este Tribunal, mediante escrito presentado el 19 de septiembre, el incumplimiento, por la Administración 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, así como de la providencia de 12 de septiembre de 2017, adoptada en el procedimiento 4386-2017, al haber procedido a: (i) mantener, desde el día 6 de septiembre, y hasta el momento actual, bajo distintos nombres de dominio, la web del referéndum; (ii) promover y difundir el referéndum suspendido por medio de anuncios; (iii) dar soporte y publicidad a las resoluciones y acuerdos de la sindicatura electoral de Cataluña, a través de la página web; (iv) redactar y publicar el denominado «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros de las Mesas Electorales».

Con fundamento en dicho incumplimiento reiterado y en el conocimiento que, a través de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», 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, al amparo del artículo 92.4 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a don Josep Maria Jové i Lladó Secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y doña Montserrat Vidal i Roca, Jefa del área de procesos electorales y consultas populares, en la cuantía que el Tribunal estime conveniente, para vencer la persistencia en el incumplimiento de las resoluciones del Tribunal y hasta el cumplimiento íntegro de lo acordado. En concreto, hasta que:

a) revoquen cualquier resolución que hayan dictado para la preparación, ejecución y/o promoción del referéndum ilegal; b) clausuren el contenido de la página web «ref1oct.eu.» y cualquier otra destinada al mismo fin, así como cualquier otro instrumento de difusión del referéndum en las redes sociales; c) suspendan la campaña institucional del referéndum ilegal; d) suspendan el proceso de colaboradores al proceso electoral; e) notifiquen a todas las personas afectadas las revocaciones y suspensiones que acuerden.

2. 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 estipula que «[e]l Tribunal Constitucional velará por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones», pudiendo a tal fin disponer «las medidas de ejecución necesarias».

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 las contempladas en el artículo 92.4 y 5 LOTC, destinadas a «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, para 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, de 3 de noviembre, FJ 15, y 215/2016, de 15 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 trascendencia 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 también deducir oportuno testimonio de particulares [art. 92.4 d) LOTC], que el preámbulo de la Ley Orgánica 15/2015, manifestando la voluntad del legislador, califica 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)].

3. 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 ya se ha argumentado, no pretende reprender o sancionar el incumplimiento de las resoluciones de este Tribunal. 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, ha sido definida, aunque referida al ámbito administrativo, como una medida que «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, identificándose como tales los siguientes: 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».

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 oportunidad 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, considerándose 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 accesoriedad 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 del 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– STC 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, a la importancia de las normas infringidas, a las consecuencias que el incumplimiento supone para el interés general y de los particulares, a la urgencia que hubiere en que se cumpla la resolución, a la naturaleza y claridad de la obligación desatendida, a «la relevancia del deber jurídico cuyo cumplimiento pretende garantizar con esta medida» [STC 185/2016, FJ 10 a) y 215/2016, FJ 8 d)] y, en fin, a 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 para su logro.

4. Con arreglo a lo expuesto, resulta obligado examinar si, en el caso a examen, concurren los presupuestos para acordar la imposición de una multa coercitiva periódica 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) El 7 de septiembre de 2017, el Pleno del Tribunal dictó cuatro providencias, que fueron publicadas en el BOE número 216, de 8 de septiembre, por las que se admitieron a trámite: i) el recurso de inconstitucionalidad número 4334-2017, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación; ii) la impugnación de disposición autonómica (título V LOTC) número 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; iii) la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación al amparo del título V LOTC, número 4334-2017, contra el Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, por el que se convoca el referéndum de autodeterminación de Cataluña; iv) la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación al amparo del título V LOTC número 4333-2017, contra el Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la celebración del referéndum de autodeterminación de Cataluña.

En dichas providencias, se acordaba respectivamente la suspensión de normas y resoluciones siguientes: i) 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; ii) 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; iii) Decreto 139/2017, de 6 de septiembre, desde el mismo día 7 de septiembre de 2017; y iv) Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, desde la misma fecha.

Por otra providencia de 12 de septiembre de 2017, publicada en el BOE número 221, de 13 de septiembre de 2017, se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 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.

La suspensión de la Ley 19/2017, del Parlamento de Cataluña, afecta naturalmente a todos los preceptos de la misma, entre los que se encuentran los referidos a la Administración electoral del Gobierno de la Generalitat, que tiene una posición central al asegurar que el referéndum se desarrolle de acuerdo con dicha Ley y la normativa de desarrollo (art. 13.1 Ley 19/2017), de modo que le corresponde elaborar el censo y la cartografía electoral de Cataluña (art. 18.2 y 3 Ley 19/2017), poner a disposición de la sindicatura electoral de Cataluña y de las sindicaturas electorales de demarcación los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de sus funciones (art. 25 Ley 19/2017), determinar el número, los límites de las secciones electorales, los locales y las mesas correspondientes a cada una de las demarcaciones, pudiendo determinar locales alternativos para hacer efectivo el derecho de voto (art. 29.1 y 2 Ley 19/2017), facilitar el censo electoral y las listas provisionales y definitivas, colaborar para garantizar el derecho a voto de los catalanes residentes en el exterior, efectuar el sorteo de los miembros de las mesas electorales y notificarles los nombramientos, seleccionar, acreditar y formar a las personas que harán las funciones de representantes de la Administración y de agentes electorales, diseñar los modelos oficiales de documentos electorales y realizar las actuaciones necesarias para garantizar la disponibilidad de todos los elementos necesarios para la emisión del voto y el escrutinio de los votos emitidos (art. 32 Ley 19/2017).

Las funciones de la Administración electoral del Gobierno de la Generalitat, previstas en el Decreto 140/2017, de 7 de septiembre, de normas complementarias para la realización del referéndum de autodeterminación de Cataluña, también quedaban afectadas, por la suspensión de dicho Decreto acordada por la providencia de 7 de septiembre de 2017, dictada en el procedimiento 4333-2017, que además de publicada al día siguiente, recordándose en la misma la obligación de todos los poderes públicos de cumplir las resoluciones de este Tribunal, fue notificada personalmente a don Josep Maria Jové i Lladó, Secretario General de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y doña Montserrat Vidal i Roca, jefa del área de procesos electorales y consultas populares.

La notificación personal a los citados se acordó en la providencia del pleno de 14 de septiembre, en la que se completaba la dictada el 7 de septiembre, atendiendo a la petición de la parte, y se les advertía expresamente de «su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, de que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna que permita la preparación y/o la celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña regulado en el Decreto objeto de la presente impugnación, apercibiéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento».

b) El Decreto de la Generalitat 108/2017, de 17 de julio, modificó el apartado 3.2 del Decreto 2/2016, de 13 de enero, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalitat de Cataluña, y atribuyó al Departamento de Economía y Hacienda «los procesos electorales». Por otra parte, el Decreto 110/2017, de 18 de julio, de reestructuración de la Vicepresidencia del Gobierno y Consejería de Economía y Hacienda, modificó el artículo 4 del Decreto 40/2017, de 2 de mayo, de reestructuración del Departamento de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda, estableciendo, dentro de la estructura de la Secretaría General, «El Área de Procesos Electorales y Consultas Populares» [art. 4 d)], y determinando las funciones de la misma. Entre dichas funciones, destaca la de «coordinar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para llevar a cabo los procesos electorales y las consultas populares» y la de «prestar el apoyo organizativo a los procesos electorales y consultas populares». Don Josep Maria Jové i Lladó fue nombrado por Decreto 9/2016, de 14 de enero, secretario general del Departamento de la Vicepresidencia de Economía y Hacienda («Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» número 7038, de 15 de enero de 2016) y doña Montserrat Vidal i Roca fue nombrada por resolución GRI/2230/2014, de 6 de octubre, jefa del área de procesos electorales y consultas populares («Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» número 6725, de 10 de octubre de 2014).

c) Por escrito de 19 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en la representación del Gobierno de la Nación, manifiesta a este Tribunal que ha tenido

conocimiento del incumplimiento, por las personas citadas, de la suspensión de la Ley 19/2017 del Parlamento de Cataluña y del Decreto 140/2017 del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y aporta determinada documentación de la que resulta que la Administración electoral de la Generalitat de Cataluña, desde el día 6 de septiembre, y hasta el momento actual, mantiene, bajo distintos nombres de dominio, la web del referéndum. A través de la misma promueve y difunde el referéndum suspendido, mediante anuncios descargables para su impresión; facilita el calendario electoral y toda la información sobre su celebración; incentiva la inscripción de los colaboradores; da soporte y publicidad a las sucesivas resoluciones y acuerdos de la sindicatura electoral de Cataluña; facilita la papeleta y el cartel publicitario en formato pdf descargable; y da publicidad al denominado «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros de las Mesas Electorales». Por otra parte, de la información publicitada resulta que se ha efectuado la aprobación de los modelos de las papeletas y de parte de la documentación electoral.

5. De lo anteriormente expuesto, se colige con facilidad que, sin perjuicio de la eventual existencia de indicios racionales de responsabilidad penal, que deberán examinarse por el Ministerio Fiscal y, en su caso, por la jurisdicción ordinaria, concurren los presupuestos para imponer al secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y a la jefa del área de procesos electorales y consultas populares 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.

El conocimiento y efectos frente a terceros de las providencias de 7 y 12 de septiembre de 2017 indicadas, quedó asegurado a través de su publicación en el BOE de 8 y 13 de septiembre respectivamente. En la providencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad número 4334-2017, se acordaba la suspensión de la Ley 19/2017; y en la providencia dictada en el procedimiento número 4333-2017, se acordó la suspensión del Decreto 140/2017. Dichas suspensiones afectaban a todos los preceptos que regulaban las funciones que le correspondían a la Administración Electoral de la Generalitat de Cataluña. No debe pasarse por alto que la propia convocatoria de referéndum había quedado paralizada por la suspensión del Decreto 139/2017, de 6 de febrero, acordada por la providencia dictada en el procedimiento 4335-2017, por lo que ninguna actuación tendente a la celebración del referéndum se podía llevar a cabo por la Administración electoral de la Generalitat de Cataluña sin incumplir las resoluciones de este Tribunal.

Adicionalmente a la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la suspensión, por providencia de 14 de septiembre de 2017 se acordó, completando la dictada el 7 de septiembre en el procedimiento 4333-2017, advertir expresamente al Secretario General de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y a la jefa del área de procesos electorales y consultas populares de «su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada». En particular, se les apercibía de que debían abstenerse de informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna que permita la preparación y/o la celebración del referéndum sobre la autodeterminación de Cataluña regulado en el Decreto 140/2017 de 7 de septiembre, previniéndoles de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no atender este requerimiento.

Entre las iniciativas que ignoran las suspensiones, y que deben ser paralizadas por expreso mandato de las resoluciones de este Tribunal, se encuentran, entre otras: la aprobación de los modelos de las papeletas y la documentación electoral; la confección y distribución de las mismas a través de la página web; la realización de la campaña institucional sobre el referéndum de autodeterminación cuyo objetivo es el de informar sobre la fecha de celebración, las modalidades de emisión del voto; la elaboración de un «Manual de Instrucciones para los representantes de la Administración y para los miembros

de las Mesas Electorales», que fue sometido a validación y efectivamente validado por la sindicatura electoral de Cataluña y, finalmente, la puesta a disposición de la sindicatura electoral de Cataluña y de las sindicaturas electorales de demarcación de los medios materiales y personales necesarios para el ejercicio de sus funciones, dando publicidad a los acuerdos y resoluciones adoptados por la sindicatura electoral de Cataluña y a su actuación, como administración electoral, a través de la página web.

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; y al apreciarse, por otra parte, en los términos indicados, un incumplimiento de las providencias de suspensión dictadas por este Tribunal.

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 el secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y la jefa del área de procesos electorales y consultas populares reconsideren su conducta y den cumplimiento a las providencias de este Tribunal, materializando su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada y evitando, de este modo, 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.

6. En la graduación de la multa coercitiva necesariamente debemos atender a la dependencia jerárquica existente entre el Secretario General de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y la jefa del área de procesos electorales y consultas populares, que debe llevar a una minoración de la cuantía que se imponga a ésta frente a la que se disponga para aquel.

Debe tomarse en consideración también que la Administración electoral de la Generalitat de Cataluña ocupa una posición central en la celebración del referéndum al tener asignados cometidos cruciales para que el referéndum pueda llevarse a cabo. Como se ha indicado, la Ley 19/2017 y el Decreto 140/2017 atribuyen a la Administración electoral de la Generalitat la elaboración del censo y de la cartografía electoral de Cataluña, así como la función de facilitar a la sindicatura electoral de Cataluña y a las sindicaturas electorales de demarcación los medios materiales y personales necesarios para que puedan realizar sus funciones. Le corresponde determinar el número, los límites de las secciones electorales, los locales y las mesas correspondientes a cada una de las demarcaciones, pudiendo identificar locales alternativos para hacer efectivo el derecho de voto, facilitar el censo electoral y las listas provisionales y definitivas, colaborar para garantizar el derecho a voto de los catalanes residentes en el exterior, efectuar el sorteo de los miembros de las mesas electorales y notificarles los nombramientos, seleccionar, acreditar y formar a las personas que harán las funciones de representantes de la administración y de agentes electorales, diseñar los modelos oficiales de documentos electorales y realizar las actuaciones necesarias para garantizar la disponibilidad de todos los elementos necesarios para la emisión del voto y el escrutinio de los votos emitidos.

Por otra parte, debe ponderarse, además de la importante responsabilidad de la administración electoral en la organización del referéndum, que el secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y la jefa del área de procesos electorales y consultas populares aglutina la totalidad de las funciones que competen a dicha administración, pues al área de procesos electorales y consultas populares, cuya responsable es doña Montserrat Vidal i Roca, bajo la dependencia del secretario general del Departamento de la Vicepresidencia de Economía, don Josep Maria Jové i Lladó, le corresponde coordinar y ejecutar las actividades administrativas necesarias, así como prestar el apoyo organizativo necesario para llevar a cabo los procesos electorales y las

consultas populares. Por tanto, sin su concurrencia las resoluciones de este Tribunal no se hubieran podido incumplir.

Atendida por tanto: i) la gravedad del incumplimiento; ii) la importancia y número de las resoluciones infringidas; iii) las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento, tanto para el interés general, como para el de los particulares, en el caso de que continúen sin acatarse las decisiones de este Tribunal; iv) la urgencia de que se cumplan las resoluciones, atendida la fecha prevista para la celebración del referéndum, con el fin de evitar que se frustren definitivamente las decisiones de suspensión acordadas en las sucesivas providencias; v) atendida la cuantía de las multas impuestas a los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña y a las sindicaturas de demarcación, en otro Auto dictado por este Tribunal, cuyas funciones aparecen supeditadas al apoyo organizativo de la Administración electoral de la Generalitat de Cataluña; vi) y, finalmente, como hemos adelantado, valorando la dependencia jerárquica existente entre el secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y la jefa del área de procesos electorales y consultas populares, procede imponer, dentro del margen de tres mil a treinta mil euros previsto en el artículo 92.4 a) LOTC, 12.000 € diarios a don Josep Maria Jové i Lladó y 6.000 € diarios a doña Montserrat Vidal i Roca.

7. 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 las personas citadas en el fundamento jurídico anterior adopten todas aquellas medidas destinadas: i) a revocar cualquier resolución dictada en el ámbito de las competencias atribuidas; ii) a acordar la suspensión del referéndum ilegal y iii) a notificar tales revocaciones y suspensión a todos aquellos sujetos, públicos o privados, con los que se hubiere tenido contacto o comunicación en ejercicio de aquellas competencias.

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, sin perjuicio de que este Tribunal pueda realizar una valoración final de la entidad del eventual incumplimiento y de su persistencia, con carácter individualizado.

8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92.5 LOTC, procede la imposición de la multa coercitiva diaria sin oír a don Josep Maria Jové i Lladó y doña Montserrat Vidal i Roca, 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 medidas previamente adoptadas (art. 92.5 LOTC).

9. Por todo ello, procede la imposición de la multa coercitiva diaria de 12.000 € a don Josep Maria Jové i Lladó y 6.000 € a doña Montserrat Vidal i Roca 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 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 don Josep Maria Jové i Lladó y doña Montserrat Vidal i Roca,

justifiquen ante este Tribunal que han revocado las resoluciones adoptadas, paralizado por completo toda actuación considerada como incumplimiento de la suspensión del referéndum y comunicadas a los destinatarios de dichas resoluciones que las mismas 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, se comunicará al Presidente de la agencia estatal de la Administración tributaria para que, en los términos en que se precisan en el apartado quinto de la parte dispositiva, adopte las medidas necesarias para ejecutar las multas coercitivas acordadas, en caso de que no se proceda por los requeridos a su ingreso diario. Con la misma finalidad, publíquese en el BOE íntegramente la parte dispositiva del presente Auto, así como las revocaciones de los acuerdos adoptados tan pronto como se produzcan.

Notifíquese el presente Auto al secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y a la jefa del área de procesos electorales y consultas populares en su sede institucional 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 Josep Maria Jové i Lladó y 6.000 euros diarios a doña Montserrat Vidal i Roca.

2.º Dicha multa se impone con periodicidad diaria –entendiéndose los días como naturales– cesando la misma cuando don Josep Maria Jové i Lladó y doña Montserrat Vidal i Roca, Secretario General de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y jefa del área de procesos electorales y consultas populares respectivamente, justifiquen ante este Tribunal que han: a) revocado cualquier resolución que hayan dictado para la preparación, ejecución y/o promoción del referéndum ilegal; b) clausurado el contenido de la página web ref1oct.eu. y cualquier otra destinada al mismo fin, así como cualquier otro instrumento de difusión del referéndum en las redes sociales; c) acordado el cese de toda colaboración en la campaña institucional del referéndum ilegal; y d) notificadas a todas las personas afectadas las revocaciones y suspensiones que acuerden, sin perjuicio de que este Tribunal pueda realizar una valoración final de la entidad del eventual incumplimiento y de su persistencia, con carácter individualizado.

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 al secretario general de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y a la jefa del área de procesos electorales y consultas populares en su sede institucional 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 don Josep Maria Jové i Lladó y doña Montserrat Vidal i Roca, respectivamente Secretario General de la Vicepresidencia y de Economía y Hacienda y jefa del área de procesos electorales y consultas populares.

7.º Oír, a los efectos del artículo 92.5 LOTC, por plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a don Josep Maria Jové i Lladó y doña Montserrat Vidal i Roca, trascurrido el cual el 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 la revocación de todos los acuerdos adoptados, tan pronto como se produzcan.

10.º 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 veintiuno 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 número 4333-2017

En ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión defendida por la mayoría del Pleno de este órgano jurisdiccional, por el presente Voto particular concurrente reiteramos, remitiéndonos, a cuanto razonamos en el Voto particular, igualmente concurrente, que formulamos al auto dictado en el incidente de ejecución planteado contra el incumplimiento de la suspensión acordada en el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas número 4332-2017.

Y en este sentido emitimos este Voto particular.

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