



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO  
DE DERECHOS HUMANOS Y OTROS ORGANISMOS  
INTERNACIONALES COMPETENTES EN MATERIA DE  
SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS HUMANOS

*TRADUCCIÓN REALIZADA POR LOS SERVICIOS DEL DEPARTAMENTO DE  
CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO*

*Se recuerda que los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el francés, en los que se publican tanto las sentencias como cualquier otro documento del TEDH.*

SECCIÓN TERCERA

DECISIÓN

Demanda nº 70219/17

**Aumatell i Arnau v. España**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección tercera), reunido el 11 de septiembre de 2018 en Sala compuesta por:

Helen Keller, *presidenta*,

Pere Pastor Vilanova,

María Elósegui, *jueces*

y Stephen Phillips *secretario de sección*,

A la vista de la demanda anteriormente citada interpuesta el 29 de noviembre de 2017,

Tras la oportuna deliberación, dicta la siguiente decisión:

## ANTECEDENTES

1. La demandante, Sra. Aumatell i Arnau, de nacionalidad española, nació en 1975 y reside en Valls.

### A. Circunstancias del caso

2. Los hechos se pueden resumir como sigue.

*1. Inicio del asunto: legislación y resoluciones adoptadas por el Parlamento y la Comunidad Autónoma de Catalunya.*

3. En otoño de 2017, comienza en la comunidad autónoma de Cataluña el denominado “proceso constituyente”, destinado a crear un Estado independiente catalán en forma de república.

4. En ese sentido, el Parlamento de Cataluña aprueba varias leyes con el fin de segregar Cataluña unilateralmente del territorio español, y en concreto, se convoca un referéndum para decidir dicha separación, previsto para el 1 de octubre de 2017.

5. El 6 de septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña aprueba la Ley 19/2017, llamada “del referéndum de autodeterminación”. En su artículo 4 dispone que el resultado del referéndum tendrá carácter vinculante y que si el recuento de votos emitidos da como resultado más votos afirmativos que negativos, el resultado implicaría la declaración de independencia de Cataluña.

6. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno español, interpuso un recurso de inconstitucionalidad y solicitó la suspensión de la citada ley con carácter provisional. Esto fue acordado por el Pleno del Tribunal Constitucional el 7 de septiembre de 2017, dentro del proceso constitucional nº 4334/17, declarando la ley inaplicable provisionalmente, y la organización del referéndum de 1 de octubre como ilegal, a la espera de un examen sobre el fondo.

7. De conformidad con lo dispuesto de la Ley 19/2017, la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó el Decreto 139/17 de convocatoria de referéndum, que fue igualmente recurrido por parte del Abogado del Estado, dando lugar al proceso constitucional nº 4335/17.

8. El 7 de septiembre de 2017, el Parlamento de Cataluña, siempre en aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2017, aprobó la Resolución 807/XI, que designaba a los miembros de la sindicatura electoral central de Cataluña.

9. La sindicatura electoral central de Cataluña (en adelante, “la sindicatura electoral central”), es un órgano específicamente creado para supervisar la organización del referéndum. De conformidad con los artículos 18 y 19 de la Ley 19/2017, estaba compuesto de cinco miembros, expertos electorales, nombrados por el Parlamento de Cataluña y con competencia en todo el territorio de Cataluña. Dicho órgano tenía el objeto de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral así como el ejercicio efectivo del derecho al voto. La sindicatura electoral central, entre sus atribuciones, podía asimismo nombrar a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales de Arán, Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona. La demandante formaba parte de la sindicatura electoral de la demarcación territorial de Tarragona.

10. El Abogado del Estado impugnó la mencionada Resolución ante el Tribunal Constitucional mediante un procedimiento de impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas, dando lugar al proceso constitucional nº 4332/17.

11. De acuerdo con el Abogado del Estado, trataban de crear una administración electoral ad hoc con el objetivo de dar cobertura legal al referéndum. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 7 de septiembre de 2017 acordó la suspensión de la Resolución 807/XI con efectos inmediatos.

12. El 8 de septiembre de 2017, la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 20/2017, denominada “de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”.

13. El Abogado del Estado, en representación del Gobierno español, interpuso un recurso de inconstitucionalidad y solicitó la suspensión de la citada ley, suspensión que fue acordada el 12 de septiembre de 2017 por medio de providencia del Pleno del Tribunal Constitucional en el marco del proceso constitucional nº 4386/17.

14. El 8 de septiembre de 2017, haciendo caso omiso de las citadas providencias constitucionales, la sindicatura electoral central, en aplicación de la Resolución 807/XI, nombró a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales de Arán, Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, de la que la demandante formaba parte (véase párrafo 9 anterior).

15. Una vez constatado el incumplimiento de la providencia de 7 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional, por providencia de 13 de noviembre de 2017, recordó a los miembros de la sindicatura electoral central la suspensión de la Resolución 807/XI. Mediante notificación personal, les otorgó 48 horas para que le informaran. El Tribunal acordó igualmente advertir a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales sobre su notificación de las providencias de 7 y de 13 de septiembre de 2017. Dicho auto fue notificado personalmente a la demandante, por medio de un requerimiento judicial.

16. Ante la falta de respuesta y la pasividad de los miembros de la sindicatura electoral y de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales para cumplir las providencias del Tribunal Constitucional, el 20 de septiembre de 2017 el Alto Tribunal en Pleno y en el marco del proceso constitucional nº 4332/17, resolvió imponer una multa coercitiva diaria de 12.000 euros a los miembros de la sindicatura electoral central, y de 6.000 euros a los miembros de las sindicaturas electorales de las demarcaciones territoriales de Arán, Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona, de la que la demandante formaba parte (véase párrafo 9 y 14 anteriores).

17. En su auto, el Tribunal advirtió que la multa coercitiva cesaría cuando los miembros de las sindicaturas justificasen que habían renunciado a sus cargos como miembros de las sindicaturas respectivas.

18. La parte dispositiva de dicho auto se publicó en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) el 22 de septiembre de 2017. Se incluyó el nombre de las personas objeto de la multa coercitiva, que también incluía a la demandante. El auto otorgaba un plazo de oposición de tres días para presentar alegaciones, previamente al auto del Tribunal sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la multa coercitiva. El auto no se notificó personalmente a la demandante.

19. En los días siguientes a la publicación de dicho auto, los miembros de la sindicatura electoral central renunciaron a su cargo.

20. Mediante auto de 14 de noviembre de 2017, el Pleno del Tribunal Constitucional procedió a levantar la multa coercitiva impuesta a todos los miembros de las sindicaturas electorales, como consecuencia de las renunciadas presentadas.

## 2. *Sentencias del Tribunal Constitucional respecto a las leyes y resoluciones sobre el referéndum.*

21. Por medio de sentencia de 17 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalida y anuló la Ley 19/2017, en tanto que:

“(…) se ha dictado sin soporte competencial alguno y que resulta por ello inconstitucional en su conjunto, pues toda ella se ordena a la regulación y convocatoria de un referéndum singular que resulta ajeno a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma”.

22. Según lo dispuesto en dicha sentencia, la citada Ley invadía las competencias del Estado en materia de consultas referendarias y vulneraba, además de otros principios constitucionales, los relativos a la primacía de la Constitución, la soberanía nacional y la unidad indisoluble de la Nación española.

23. Mediante sentencia de 31 de octubre de 2017, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional y anuló el Decreto 139/2017 (véase párrafo 7 anterior).

24. En la misma fecha, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional y anuló la Resolución 807/XI (véase párrafo 8 anterior)

25. Finalmente, el 8 de noviembre de 2017, el Alto Tribunal declaró inconstitucional y anuló la Ley 20/2017, denominada “de transitoriedad jurídica y fundacional de la República”.

### *3. Procedimientos judiciales relativos a la demandante*

26. El 8 de septiembre de 2017, la sindicatura electoral central nombró a la demandante miembro de la sindicatura electoral de demarcación territorial de Tarragona, de conformidad con la Resolución nº 807/XI (véase el apartado 14 anterior).

27. El 13 de septiembre de 2017, se notificaron personalmente a la demandante las providencias del Tribunal Constitucional de 7 y 13 de septiembre de 2017 (procedimiento constitucional nº 4332/17), en las que se resolvió la suspensión de la Resolución nº 807/XI, así como la providencia del Tribunal Constitucional de 12 de septiembre de 2017 (procedimiento constitucional nº 4386/17), en la que se resolvió la suspensión de la Ley sobre la transitoriedad jurídica y el proceso de constitución de la República. Más concretamente, la providencia del Tribunal Constitucional de 12 de septiembre de 2017 (véase el apartado 13 supra) acordaba expresamente en su parte dispositiva la notificación personal al demandante. Además, todos los actos se publicaron en el BOE.

28. El funcionario responsable de la notificación entregó una copia de estas providencias a la demandante, con el requerimiento formal contenido en las mismas, advirtiéndole de su deber de prevenir o detener cualquier iniciativa que ignorara o eludiera la suspensión acordada. También se le advirtió de las consecuencias penales en que podría incurrir en caso de incumplimiento de la ley.

29. El 20 de septiembre de 2017, el Tribunal Constitucional impuso a la demandante una multa coercitiva diaria de 6.000 euros y le concedió tres días para presentar alegaciones, antes de que el Tribunal decidiera levantar, confirmar o modificar la multa coercitiva. La demandante no habría sido informada personalmente y habría tenido conocimiento de la decisión a través de la prensa y de su publicación en el Diario Oficial.

30. La demandante dimitió de su cargo el mismo día y, al mismo tiempo, presentó sus alegaciones.

31. Mediante auto de 14 de noviembre de 2017, el Tribunal Constitucional levantó la multa impuesta a la demandante a causa de su dimisión.

## **B. Derecho nacional e internacional pertinente**

### *1. Ley aplicable al procedimiento de multas coercitivas*

32. La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional español (en adelante LOTC), ya contenía en su redacción original disposiciones relativas a la ejecución de sentencias dictadas por el propio Tribunal. Esta ley fue modificada en 2007. El párrafo 4 del artículo 92, tal como fue redactado después de esta enmienda, disponía que el Tribunal Constitucional podía adoptar ciertas medidas en el contexto del procedimiento para la ejecución de sus decisiones. Por su parte, el artículo 95 prevé que el Tribunal podrá imponer multas coercitivas de 600 a 3.000 euros a toda persona, pública o privada, que no cumpla una de sus órdenes en el plazo prescrito, y que estas multas coercitivas podrán prorrogarse hasta que el interesado haya cumplido sus obligaciones, sin perjuicio de las demás responsabilidades de dicha persona

33. La LOTC fue modificada recientemente por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre de 2015, sobre la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. En particular, la enmienda legislativa de 2015 sustituyó las disposiciones de la sección 95 relativas a la autoridad del Tribunal para garantizar la ejecución de sus propias decisiones por una nueva redacción de la sección 92. En su redacción actual, este artículo dispone lo siguiente:

#### **Artículo 92**

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

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

2. El Tribunal podrá recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente.

3. Las partes podrán promover el incidente de ejecución previsto en el apartado 1, para proponer al Tribunal las medidas de ejecución necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resoluciones.

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

Recibido el informe o transcurrido el plazo fijado, si el Tribunal apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá adoptar cualquiera de las medidas siguientes:

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

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

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

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

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

34. La Ley 15/2015 fue objeto de dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña, que dieron lugar a las sentencias del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre de 2016, y 215/2016, de 15 de diciembre de 2016, respectivamente, que confirmaron la constitucionalidad de la ley con respecto a los puntos en litigio

35. La sentencia 215/2016 sostuvo además que las multas coercitivas no constituían una sanción en sentido estricto, en la medida en que no tenían por objeto reprimir o castigar conductas ilícitas, sino que constituían una medida de coerción, de estímulo al cumplimiento de una obligación legal, destinada a disuadir a la persona de incumplir la decisión.

## 2. *La Comisión de Venecia*

36. El 3 de marzo de 2017, la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) emitió un dictamen sobre la Ley 15/2015 de 16 de octubre de 2015 que modifica la Ley Orgánica 2/1979<sup>1</sup>.

37. En sus conclusiones<sup>2</sup>, la Comisión de Venecia recordó que:

"Las sentencias de los Tribunales constitucionales son definitivas y vinculantes. La primacía de la Constitución tiene como corolario que los fallos de los tribunales constitucionales deben ser respetados por todos los organismos públicos y los titulares de cargos públicos. El incumplimiento de la sentencia de un Tribunal constitucional equivale a desobedecer la Constitución, así como el poder constituyente que ha confiado al tribunal la tarea de garantizar esta primacía. Cuando un funcionario público se niega a ejecutar una sentencia del Tribunal Constitucional, viola los principios del Estado de Derecho, la separación de poderes y la cooperación leal de los órganos del Estado. Por lo tanto, es legítimo adoptar medidas para ejecutar sus sentencias. Ante la ausencia de normas europeas comunes, el presente dictamen examina en qué medida las modificaciones de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional de España constituyen un buen medio para alcanzar este objetivo legítimo".

38. Según la Comisión, el panorama del Derecho comparado revela que es excepcional que se confíe a un Tribunal Constitucional la tarea de contribuir a la ejecución de sus propias decisiones; esta tarea suele reservarse a otros poderes del Estado:

"Algunos derechos europeos no contienen normas sobre este tema, otros confían a los demás poderes del Estado la tarea de ejecutar las sentencias. Sólo en la República de Moldova puede el Tribunal

---

<sup>1</sup> CDL-AD(2017)003, Dictamen sobre la Ley de 16 de octubre de 2015 por la que se modifica la Ley 2/1979 del Tribunal Constitucional de España.

<sup>2</sup> CDL-AD(2017)003, párrafo 69.

Constitucional imponer multas administrativas. En consecuencia, no existen normas europeas sobre la atribución de la responsabilidad de la ejecución de las decisiones de los tribunales constitucionales"<sup>3</sup>.

39. Por lo que se refiere a los cambios en el procedimiento de ejecución y, en particular, a la imposición de multas coercitivas, la Comisión toma nota de ello:

"Sin embargo, las modificaciones aumentan significativamente las cantidades a pagar (de 600 euros a 3.000 euros, aumentan entre 3.000 y 30.000 euros, es decir, 5 veces más para el límite inferior y 10 veces más para el límite superior). La imposición de estos pagos tan drásticos cambiaría la naturaleza de los mismos, en particular cuando esto se hiciesen repetidamente hasta que se aplicase la decisión del Tribunal Constitucional, y se llegarían a adeudar sumas muy elevadas"<sup>4</sup>.

40. Por último, la Comisión consideró que:

“sobre todo por el valor de dichas multas, pue-den llegar a ser consideradas como “infracciones penales” con arreglo al art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>30</sup>, en caso de cumplir con el resto de criterios de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Dere-chos Humanos, al menos por lo que se refiere a los particulares. (...) Como resultado, las garantías de un juicio justo del art. 6 del Conve-nio se requieren para multas impuestas a los particulares. La aplicación de la Ley Contencioso-administrativa y, sobre todo, sus disposiciones respecto a la audiencia y a la prueba puede aportar dichas garantías. Depende del Tribunal Constitucional aplicarla de forma apropiada en casos particulares"<sup>5</sup>.

## QUEJAS

41. Invocando el artículo 6 del Convenio, la demandante denuncia la violación de su derecho a un juicio justo en el procedimiento ante el Tribunal Constitucional. Afirma que se le notificó el auto del Tribunal Constitucional de 20 de septiembre de 2017 por el que se le impuso una multa coercitiva y que sólo se le informó del contenido de dicho auto a través de la prensa y de su publicación en el Boletín Oficial. Por consiguiente, la demandante considera que la multa coercitiva le fue impuesta *inaudita parte* y que no tuvo la posibilidad de ser considerada parte en el procedimiento

42. De conformidad con el artículo 7 del Convenio, la demandante alega además que fue objeto de una sanción *ad hoc* y considera que el hecho de ser miembro de la Sindicatura Electoral de Tarragona no constituye un delito y, por lo tanto, no debe ser sancionada

43. Invocando el artículo 13 del Convenio, la demandante alega que no pudo defenderse, ni antes ni después del auto de 20 de septiembre de 2017, y que no podía contradecir el contenido de dicho auto, ya que no era susceptible de recurso alguno, sino que sólo era posible presentar alegaciones contra ella

44. Por último, invocando el artículo 14 de forma aislada, la demandante alega que es víctima de persecución política porque ha demostrado su voluntad de participar en el referéndum y de facilitar su celebración.

## DERECHO

### A. Sobre la queja de conformidad con el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio

<sup>3</sup> CDL-AD(2017)003, párrafo 27

<sup>4</sup> CDL-AD(2017)003, párrafo 46

<sup>5</sup> CDL-AD(2017)003, párrafos 49-50

### 1. Agotamiento de las vías de recurso internas

45. El Tribunal destaca, en primer lugar, que, a diferencia de la demandante, los demás miembros de las oficinas electorales -tanto los que pertenecen a la sindicatura electoral central como los que pertenecen a las sindicaturas de demarcación territoriales- interpusieron un recurso de súplica contra el auto del Tribunal Constitucional de 20 de septiembre de 2017, por el que se impusieron las multas. Por un auto del Tribunal Constitucional de 14 de noviembre de 2017, todos ellos recibieron una respuesta detallada a todas sus quejas. El mismo auto levantó las multas impuestas

46. Sin embargo, además de que la demandante alega que no fue notificada personalmente del auto de 20 de septiembre y que, por consiguiente, no pudo presentar alegaciones en su contra, el Tribunal no considera necesario seguir examinando la cuestión relativa al agotamiento de todos los recursos de la demandante, en la medida en que ésta se enfrenta a otro motivo de inadmisibilidad.

### 2. Carácter penal de las multas coercitivas

47. El Tribunal recuerda que el punto de partida para examinar la aplicabilidad del aspecto penal del artículo 6 del Convenio se basa en los criterios establecidos en *Engel y otros c. los Países Bajos*, §§ 82-83, y más recientemente reafirmados en *Jussila c. Finlandia* [GC], § 30):

1. cualificación con arreglo al Derecho nacional,
2. la naturaleza de la infracción,
3. la severidad de la sanción a la que probablemente se enfrentará la persona de que se trate.

48. Por lo que se refiere al primer criterio, el Tribunal observa que, en el presente caso, el Tribunal Constitucional consideró que las multas coercitivas no constituían una sanción en sentido estricto (véase el apartado 35 supra). Observa, sin embargo, que la Comisión de Venecia se ha pronunciado sobre el tema (véase el párrafo 40 supra), señalando que:

*"estas multas coercitivas podrán considerarse, en particular por su importe (de 3.000 euros a 30.000 euros), como una infracción en el sentido del artículo 6".*

49. A este respecto, el Tribunal recuerda que la calificación en el Derecho interno es sólo un mero punto de partida y, sin embargo, no es decisiva a efectos del Convenio, habida cuenta del significado autónomo y sustantivo que da a los términos "acusación penal" (véanse, por ejemplo, las sentencias *Wemhoff c. Alemania*, de 27 de junio de 1968, serie A, nº 7, pp. 26 y 27-27, nº 19, y *Demicoli c. Malta*, de 27 de agosto de 1991, serie A, nº 210, pp. 15 y 16, nº 31). La indicación que proporciona la legislación nacional sólo tiene un valor formal y relativo; la "naturaleza misma del delito representa un elemento de evaluación más significativo" (*Engel y otros*, citado anteriormente, págs. 34-35, § 82).

50. Los criterios segundo y tercero son alternativos y no necesariamente acumulativos. Para que se aplique el artículo 6, basta con que la infracción en cuestión sea, por su naturaleza, penal o haya expuesto a la persona afectada a una sanción que, por su naturaleza y grado de gravedad, generalmente entra en el ámbito de los asuntos penales (*Ezeh y Connors c. Reino Unido* [GC], nos. 39665/98 y 40086/98, § 86, CEDH 2003-X).



51. En lo que se refiere al segundo criterio, es decir la determinación de la naturaleza misma de la infracción examinada, el Tribunal siempre ha tenido en cuenta la extensión del ámbito subjetivo de personas a las cuales es aplicable la norma incumplida, el tipo y la naturaleza de los intereses protegidos, así como la existencia de una finalidad disuasoria y represiva (*Kadavec c. Eslovaquia*, 2 de septiembre de 1998, pº 52, *Repertorio de sentencias y decisiones 1998-VI*; *Lauko c. Eslovaquia*, 2 de septiembre de 1998, pº 58, *Repertorio 1998-VI*, *Ezeh y Connors*, precitada, pº 103-105, *Serghei Zolotoukhine c. Rusia* [GC], nº 14939/03, pº 55, CEDH 2009, y *Tsonyo Tsonev c. Bulgaria* (nº 2), nº 2376/03, pº 49, 14 de enero de 2010).

52. En este sentido el Tribunal pone de manifiesto en primer lugar que, incluso si en este caso la LOTC es de aplicación general, los destinatarios de la norma que ha servido de base legal para la multa impuesta a la demandante constituyen parte de un ámbito subjetivo específico de personas, físicas o jurídicas, descritas en el artículo 92.4 de la LOTC, (véase, *sensu contrario*, *Stanchev c. Bulgaria*, nº 8682/02, pº 45, de 1 de octubre de 2009). El Tribunal debe analizar a continuación si la norma general persigue un fin "a la vez disuasorio y represivo". En este sentido, el Tribunal considera que las multas que, como en este caso, revisten naturaleza pecuniaria, tienen como finalidad la reparación de un perjuicio económico, sino que tienen un carácter esencialmente punitivo y disuasorio (*A.P., M.P. y T.P. c. Suiza*, 29 de agosto de 1997, pº 41, *Repertorio de sentencias y decisiones 1997-V*).

53. Más específicamente, el Tribunal pone de relieve que la multa prevista en el artículo 92.4.a) de la LOTC se encamina esencialmente a impedir la reiteración de incumplimientos de las decisiones del Tribunal Constitucional (ver, *mutatis mutandis* y a propósito de la noción de "acusación en materia penal", *Bendenoun c. Francia*, 24 de febrero de 1994, pº 47, serie A, nº 284). Por lo tanto, la multa impuesta en el caso examinado pretendía en concreto impedir que la demandante se negara a cumplir la decisión del Tribunal [Constitucional] de la que era destinataria, y no suponía un castigo en caso contrario. El objetivo que perseguía la sanción era, por tanto, principalmente la disuasión.

54. Criterio que debe ser examinado finalmente es el relativo al nivel de severidad de la sanción impuesta. En este sentido, el Tribunal estima que debe conferir una ponderación importante a la gravedad de la sanción impuesta. Esta Sala tiene en consideración que, según la LOTC, la sanción diaria puede llegar a ser de hasta 30.000 €, y que en ningún caso puede llegar a ser inferior a 3000 €. En el caso de autos, la multa impuesta por el Tribunal asciende a 6000 € diarios. Es verdad que esta multa no podía ser sustituida por una pena de prisión en caso de impago, pero ello no supone automáticamente que deba excluirse de su eventual consideración como infracción "penal" (*Lauko c. Eslovaquia*, 2 de septiembre de 1998, pº 58, *Repertorio de sentencias y decisiones 1998-VI*).

55. Teniendo en cuenta los diversos aspectos del asunto, y habiendo examinado su importancia respectiva, el Tribunal debe reconocer el predominio de aquellos que presentan una naturaleza penal (ver *mutatis mutandis Valico S.r.l c. Italia* (dec.), nº 70074/01, CEDH 2006-III) y decide concluir que la multa impuesta a la demandante en el caso de autos tiene tintes penales.

56. Así pues, el Tribunal debe examinar a continuación si la demandante se ha beneficiado o no de los derechos garantizados por el aspecto penal del artículo 6 del Convenio en el procedimiento seguido ante la jurisdicción constitucional. Por lo tanto, habrá que investigar, teniendo en cuenta las circunstancias del caso de autos, en particular los elementos pertinentes del marco constitucional en el que aquélla se inscribe, si el procedimiento del que ha sido objeto la demandante ha respetado las exigencias del artículo 6.

### 3. El procedimiento ante el Tribunal Constitucional

57. Este Tribunal recuerda que el auto del Tribunal Constitucional de 20 septiembre 2017 impone a la demandante una multa diaria de 6000 €. Previamente, el 13 septiembre 2017, a la misma se le habían notificado personalmente las providencias del Tribunal Constitucional de 7 y de 13 septiembre 2017 (procedimiento constitucional número 4332/17), que acordaban la suspensión de la Resolución 807/XI incluyendo a la vez advertencias judiciales a sus destinatarios (véase los párrafos 27-28 ut supra). La imposición de la multa se origina, por lo tanto, por la pasividad de la demandante ante la obligación de cumplir las citadas providencias del Tribunal Constitucional (véase párrafo 15 ut supra).

58. La demandante opone que el auto de 20 septiembre 2017 que le imponía la multa no le habría sido notificado, de manera que no habría tenido ocasión de formular alegaciones. El Tribunal admite en este sentido que la decisión de imponer las multas sin audiencia previa de las partes, y en particular de la persona concernida por la multa, podría suscitar un problema desde el punto de vista del artículo 6 del Convenio (*Jussila c. Finlandia* [GC], nº 73053/01, pº 40-49, CEDH 2006-XIV). Sin embargo, también constata que la decisión litigiosa fue publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 22 septiembre 2017 y que las partes, incluida tanto la demandante como el Ministerio Fiscal, se beneficiaron de un plazo de tres días para formular alegaciones antes de que la multa adquiriera carácter ejecutivo. En efecto, una vez que la dimisión de la demandante fue recibida por la alta jurisdicción, el Tribunal tomó la decisión, el 14 noviembre 2017, de levantar la multa.

59. Este Tribunal pone de relieve además que la demandante fue notificada personalmente de las providencias del Tribunal Constitucional que le advertían de su deber de prevenir o parar toda iniciativa que tuviera por efecto ignorar o eludir la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional.

60. Este Tribunal constata, en consecuencia, que la ausencia de notificación personal del auto de 20 de septiembre de 2017 no ha impedido a la demandante conocer su contenido ni elevar alegaciones ante el Tribunal Constitucional.

61. A la vista del procedimiento en su conjunto, la naturaleza del litigio y del margen de apreciación del que gozan las autoridades nacionales, el Tribunal estima que las limitaciones sufridas por la demandante no suponen ninguna vulneración de los derechos y libertades salvaguardados por el Convenio (*Regner c. Republica Checa* [GC], nº 35289/11, pº 161, CEDH 2017 -citas-).

62. A la luz de los argumentos que anteceden, esta alegación debe ser rechazada por encontrarse manifiestamente mal fundada, de acuerdo con el artículo 35 párrafos. 3 y 4 del Convenio.

## **B. Sobre la alegación fundada en el artículo 7 del Convenio**

63. En la medida en que la demandante invoca el artículo 7 del Convenio, este Tribunal pone de manifiesto que el triple criterio establecido en el asunto *Engel y otros c. Holanda*, párrafo 82 (reafirmado en la sentencia *Jussila c. Finlandia* [GC], párrafo 30) para calificar a una acusación de "penal" en el sentido del artículo 6 debe también ser utilizado a los efectos del artículo 7 (*Brown c. Reino Unido* (dec.); *Societe Oxygene Plus c. Francia* (dec.), pº 43, y *Zaya c. Croacia*, párrafo 86).

64. En este sentido, aun suponiendo que la sanción impuesta a la demandante pudiera ser considerada como dentro del campo de aplicación del artículo 7, debe hacerse notar que la multa estaba en sí misma prevista por la Ley en el sentido del artículo 7 del Convenio si tenemos en cuenta el Derecho interno "en su conjunto" (del río Prada ser. España, nº 42.750/09, 21 octubre 2013, párrafo 91). En efecto, la LOTC, después de su modificación de 16 de octubre de 2015,

prevé en sus disposiciones pertinentes que, en el momento en que pueda haber un riesgo de que una de sus decisiones no sea respetada, el Tribunal Constitucional podrá decidir notificarla personalmente a toda autoridad o funcionario público, si lo estima necesario (artículo 92 párrafo 2 de la LOTC). Asimismo, si constata que una decisión emitida dentro del ejercicio de su jurisdicción pudiera ser desobedecida, está habilitado para exigir explicaciones a las instituciones, a las autoridades, a funcionarios públicos o a los particulares concernidos por la ejecución de la decisión dentro del plazo fijado (artículo 92 párrafo 4 de la LOTC). Finalmente, si la desobediencia persiste más allá del plazo fijado, el Tribunal puede adoptar determinadas medidas, entre las cuales se encuentra la imposición de una multa a los responsables de la infracción (facultad que ya estaba prevista antes de la reforma de 2015 por el artículo 95 párrafo 4 de la LOTC).

65. En consecuencia, este Tribunal no puede concluir que existiera una ausencia de previsibilidad a la luz del artículo 7 del Convenio, en la medida en que tanto la sanción de multa como el procedimiento relativo a la misma estaban previstos en la LOTC.

66. Éste Tribunal recuerda también que la demandante fue notificada personalmente de las providencias del Tribunal Constitucional que establecían la suspensión de la resolución número 807/XI. De esta manera, ella conocía -o debía conocer- que su comportamiento podía acarrear la imposición de multas así como responsabilidad criminal.

67. Éste Tribunal constata además que una vez que la demandante dimitió, el Tribunal Constitucional levanta la sanción, sin que la demandante haya sufrido ningún perjuicio económico efectivo, pues ninguna cantidad le ha sido exigida.

68. A la luz de los principios establecidos en la materia por este Tribunal, nada permite concluir que la dicción literal de la LOTC en el momento de los hechos litigiosos no tuviera la suficiente claridad o previsibilidad o que la jurisdicción constitucional hubiera hecho una interpretación arbitraria de las normas.

69. Por lo tanto debemos declarar inadmisibles también esta parte de la demanda por estar manifiestamente mal fundada, en aplicación del artículo 35, párrafos 3 y 4 del Convenio.

### **C. Sobre la alegación basada en el artículo 13 del Convenio**

70. La demandante se queja de una vulneración del artículo 13 del Convenio derivada de la ausencia de un recurso contra la decisión del Tribunal Constitucional. Ella mantiene que la falta de una vía de recurso contra la decisión del Tribunal Constitucional habría infringido su derecho a un proceso equitativo y sería contrario al artículo 13 del Convenio.

71. Este Tribunal recuerda que el artículo 13 reconoce a toda persona que haya sufrido una violación de los derechos y libertades reconocidos por el Convenio, el derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional. En el caso de autos, toma nota de que la alegación de la demandante se dirige contra el Tribunal Constitucional, que es la Autoridad Judicial más alta en el sistema interno español, así como la única Autoridad Judicial constitucional. Este Tribunal estima que cuando se alega, como en el caso de autos, que un derecho reconocido por el Convenio ha sido vulnerado por la más alta jurisdicción del orden jurídico interno, la aplicación del artículo 13 sufre una limitación implícita ( ver, mutatis mutandis, *Stoyanove-Tsakova c. Bulgaria*, nº 17967/03, pº 32, 25 de junio de 2009; *Amihalachioaie c. Moldavia* (dec.), nº 60115/00, 23 de abril 2002, y *Crociani y otros c. Italia* (dec), nº 8603/79, 8722/79, 8723/79, y 9729/79, 18 de diciembre de 1980). En todo caso, este Tribunal constata, en lo que se refiere este asunto, que el artículo 93 de la LOTC prevé un Recurso de Súplica contra las decisiones del Tribunal Constitucional emitidas en esta materia. En efecto, tal y como se ha señalado ut supra (véase párrafo 45), los otros miembros de las mesas electorales interpusieron un Recurso de Súplica contra el auto del Tribunal Constitucional de 20 de septiembre de 2017 por la que se les

imponía en las multas. El auto del Tribunal Constitucional de 14 de noviembre da respuesta al conjunto de sus alegaciones y levantar las multas.

72. Este Tribunal pone de relieve también que en lo que concierne a uno de estos Recursos de Súplica, el Tribunal Constitucional estima las pretensiones de un miembro de otra mesa electoral, la de la demarcación electoral de Arán. En efecto el Tribunal Constitucional considera que este miembro había respetado las providencias de 7 y 13 septiembre 2017 en la medida en que había presentado su dimisión el mismo día de su nombramiento como miembro de la mesa electoral de Arán, y que había comunicado esta decisión al Parlamento de Cataluña. La alta jurisdicción decide entonces revocar su decisión y dejar sin efecto las multas impuestas.

73. En consecuencia, la alegación de la demandante debe ser inadmitida por encontrarse manifiestamente mal fundada, en aplicación del artículo 35 párrafos 3 y 4 del Convenio.

#### **D. Sobre la alegación basada en el artículo 14 del Convenio**

74. En lo que se refiere a la alegación de la demandante fundada en la pretendida discriminación de la que habría sido objeto, por razón de su implicación en el referéndum, este Tribunal recuerda que el artículo 14 del Convenio no tiene entidad independiente y no puede ser invocado si no lo es en conexión con el disfrute de derechos y libertades reconocidos por el Convenio y sus protocolos (Sentencia *Johnston y otros c. Irlanda* de 18 de diciembre de 1986, serie A, nº 112, página 27, pº 62). En todo caso, este Tribunal hace notar que esta disposición prohíbe tratar de manera diferente, sin justificación objetiva y razonable, a aquellas personas que se encuentran en una situación comparable, y señala que este precepto obliga a aportar un término de comparación (*Graziani-Weis c. Austria*, nº 31950/06, 18 de octubre de 2011).

75. Este Tribunal constata a este respecto que en el caso de autos, además de invocar esta disposición de manera aislada, la demandante no detalla sus pretensiones, no aportándose ningún término de comparación que pudiera permitir a este Tribunal examinar una eventual analogía entre dos situaciones.

76. De ello se sigue que esta parte de la demanda se encuentra también manifiestamente mal fundada y debe ser rechazada conforme al artículo 35 3 del Convenio.

Por estos motivos, este Tribunal, por unanimidad,

*Declara* la demanda inadmisibile.

Hecho en francés, y posteriormente comunicado por escrito el día 4 de octubre de 2018.

Stephen Phillips  
Secretario

Hellen Keller  
Presidenta