

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**8641** *Pleno. Sentencia 147/2015, de 25 de junio de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6416-2014. Formulada por el Gobierno de la Nación en relación con diversos preceptos del Decreto del Presidente del Gobierno de Canarias 107/2014, de 2 de octubre, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. Competencias sobre consultas ciudadanas: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan las consultas mediante preguntas directas (STC 137/2015).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 6416-2014, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra los apartados 1, 2, 4 y 5 del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. Ha comparecido y formulado alegaciones, en representación del Gobierno de Canarias, la Directora General de su servicio jurídico. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito de 27 de octubre de 2014, registrado en el Tribunal Constitucional en igual fecha, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), los apartados 1, 3, 4 y 5 del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias a celebrar entre los días 19 y 23 de noviembre de 2014 (para emisión de respuestas por las personas físicas mediante medios electrónicos), para el día 23 del mismo mes (en cuanto a respuesta presencial por las personas físicas) y, en fin, para el 26 de dicho mes (emisión de respuesta por cualquiera de los dos medios por parte de las entidades ciudadanas). El Decreto impugnado fue publicado en el «Boletín Oficial de Canarias» de 3 de octubre de 2014.

Se invocó en la demanda, a efectos de suspensión, los arts. 161.2 CE y 77 LOTC.

La demanda se inicia con una referencia al Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, por el que el Gobierno de Canarias aprobó el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, norma con posterioridad a la cual se adoptó el Decreto de convocatoria ahora impugnado. Consta este último de exposición de motivos y de una parte dispositiva compuesta por

cinco apartados, destacando la demanda que el apartado 5 del Decreto establece que «(s) e pondrá a disposición de la ciudadanía el formulario con la siguiente pregunta directa impresa: ¿(c)ree usted que Canarias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo?». Añade este apartado 5 que «[l]a respuesta, que deberá constar en dicho formulario», podrá ser sí o no. Observa el Abogado del Estado que en los demás apartados del Decreto se establece una explicación del objeto de la consulta, su ámbito territorial, las personas que pueden participar en la misma, así como los plazos y fechas para emisión de las respuestas en sus diversas modalidades.

La fundamentación jurídica de la demanda puede sintetizarse como sigue:

a) En cuanto a la admisibilidad de esta impugnación, se señala que la misma no parece discutible, cumpliéndose todos sus requisitos. Observa, en particular, el Abogado del Estado que en esta clase de proceso constitucional se pueden hacer valer cualesquiera infracciones constitucionales, incluidas las que se basen en la infracción del orden constitucional de competencia, citando al respecto la jurisprudencia constitucional que estima relevante y recordando que el art. 77 LOTC ordena que estas impugnaciones sigan el trámite conflictual sea cual fuere el motivo en que se basen.

La disposición normativa aquí impugnada, de rango infralegal, incurre –se dice– en vulneraciones constitucionales tanto competenciales como, principalmente, no competenciales y el proceso regulado en el título V LOTC sirve de cauce para la impugnación cuando los motivos son mixtos, pues otra interpretación dejaría huérfano de proceso de constitucionalidad las disposiciones normativas autonómicas de rango infralegal que incurran en esas vulneraciones que se califican de mixtas.

b) El Decreto objeto de impugnación sería contrario tanto a la Constitución como al régimen estatutario propio de Canarias. Esta convocatoria singular de una consulta popular, en forma de pregunta directa, está prevista en el Reglamento autonómico sobre consultas a la ciudadanía, aprobado por Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, cuyo capítulo III establece el régimen jurídico general de tales convocatorias. Observa el Abogado del Estado que en el recurso interpuesto por la misma representación contra determinados preceptos del referido Reglamento ya se argumentó el carácter en realidad referendario de la consulta mediante pregunta directa, tal y como está regulada en dicha disposición reglamentaria. Esta modalidad de consulta puede decirse que tiene tal carácter referendario por su naturaleza jurídica y a la vista de la jurisprudencia constitucional recaída, sobre todo a partir de la STC 103/2008, de 11 de septiembre. La naturaleza referendaria de la consulta ahora convocada se deduce, por una parte, de su régimen específico de pregunta directa, pero también cabe concluir en la inconstitucionalidad de la consulta tal y como se realiza por el Decreto impugnado, es decir, tal y como está planteada la convocatoria en sí misma. Su objeto, según el apartado 1 del Decreto, es «orientar las políticas de los poderes públicos en la defensa de los intereses generales», así como «recabar la opinión de la ciudadanía canaria sobre el cambio de modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo». Esta determinación del contorno de la consulta responde al concepto de referéndum consultivo y afecta o puede incidir en ámbitos políticos de especial transcendencia general y de carácter estatal. Se añade a ello que la Comunidad Autónoma de Canarias no tiene otra competencia en materia de consultas populares que la asumida a través de su Estatuto de Autonomía (EACan), cuyo artículo 32.5 se refiere a las competencias de «desarrollo legislativo y ejecución» en materia de «sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que dispongan la Ley a que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria». Pues bien, que la Comunidad Autónoma, ella sola, sin adecuarse al menos a lo que una ley del Estado pueda haber fijado como marco para su elección, regule o bien efectúe una convocatoria de naturaleza referendaria supone una infracción frontal del art. 92 CE. Sólo el Gobierno de la Nación o el poder público territorial (autonómico o local) que se hallare autorizado en algún momento por aquél, puede convocar una consulta popular que versara sobre una eventual decisión a tomar por el órgano o administración territorial convocante en «defensa de los intereses generales» concernientes a la «protección de la naturaleza y

medioambiente» (que, según el sentido en que se entienda, podría suponer incidir también en competencias básicas del Estado). Y, sobre todo, si la posible decisión autonómica a adoptar como resultado de la consulta apunta a un supuesto «cambio del modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo», se revela claramente una indudable proyección en esferas de actuación exclusiva del Gobierno. La locución «interés general» en el primer inciso del apartado 1 del Decreto de convocatoria cabría quizá haberla entendido como interés general de competencia autonómica, con arreglo al art. 20 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana de Canarias, pero, aparte de no especificarlo así el Decreto, resulta que la descripción que en él se hace del objeto de la consulta («defensa de los intereses generales»), unida a su vinculación al «modelo medioambiental y turístico, por las prospecciones de gas o petróleo» implica o afecta a intereses de ámbito estatal.

El preámbulo de decreto de convocatoria invoca preceptos constitucionales y estatutarios, pero no cita ni el art. 32.5 EACan ni el art. 92 CE. Si este último precepto constitucional se hubiera mencionado hubiera sido patente la falta de apoyo constitucional tanto para esta consulta como para la aprobación del Decreto autonómico 95/2014. Y si se hubiera citado el art. 32.5 EACan habría sido igualmente claro el requisito de haber de ceñirse las consultas populares tanto, en el plano formal, a lo que prevean las leyes estatales como, en el material, al exclusivo ámbito competencial autonómico o local en el que se convoque. A ello cabría añadir la mención de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum y al art. 149.1.32 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

c) Se añade, a continuación, que el Decreto de convocatoria formula una pregunta que incide en ámbitos materiales propios de la competencia estatal. Al referirse la pregunta, de modo genérico, a las «prospecciones de gas o petróleo» da a entender que se trata, y así es sin duda, de las prospecciones otorgadas por el Gobierno español mediante los Reales Decretos 1462/2001, de 21 de diciembre, y 547/2012, de 16 de marzo, de tal modo que el Decreto autonómico de convocatoria de la consulta debería haber especificado la referencia concreta a dichas prospecciones y, al no haberlo hecho así, la cuestión formulada queda excesivamente abstracta, indeterminada y confusa. En todo caso, tales prospecciones petrolíferas, adjudicadas por la Administración estatal y que tienen lugar en la plataforma continental del mar territorial español, constituyen una actuación realizada en ejecución de las competencias del Estado, a cuyo efecto se citan los apartados 24 y 25 del art. 149.1 CE, así como lo dispuesto en el art. 132.2 CE. Esta competencia material del Estado está desarrollada en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, modificada por la Ley 12/2007, de 2 de julio, con la finalidad de adaptarla a la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003. Por todo ello, que la pregunta formulada por el Gobierno autónomo canario ponga en cuestión, como elemento condicionante previo, tales prospecciones, es hacer incidir la pregunta en el ámbito estatal de competencias, con clara infracción del art. 32.5 EACan y del art. 92 CE.

No se trata de dilucidar ahora la cuestión competencial de fondo en orden a cuál sea la administración competente para llevar a cabo prospecciones petrolíferas o de extracción de gas en suelo marino (cuestión, dice la demanda, resuelta ya por la jurisprudencia constitucional que cita), sino de traer esta competencia estatal a colación para advertir la inconstitucionalidad sustantiva, por vulneración material de la Constitución, de la pregunta que se formula y con ella de la convocatoria efectuada por el Decreto 107/2014.

Ni en la Constitución ni en ninguna otra norma integrante del bloque de la constitucionalidad se prevé la posibilidad de consultar a los ciudadanos de una Comunidad Autónoma exclusivamente, en este caso Canarias, mediante una consulta convocada unilateralmente por su ejecutivo autónomo, sin otra autorización ni otro trámite y sobre un aspecto de la política del Estado de trascendencia para el interés general del país, como es la posibilidad de encontrar yacimientos de gas o de petróleo en territorio español. Por principio, una política o una actuación del Estado en ejecución de la misma afecta a todos los ciudadanos y, por ello, un referéndum consultivo sobre dicha política o actuación, o que

ponga en cuestión la misma, siquiera en parte, es algo que afecta a todos los ciudadanos del Estado y, en consecuencia, un referéndum consultivo debiera dirigirse a todos ellos y convocarse por la autoridad estatal. Señala, dicho esto, el Abogado del Estado que el tenor literal de la pregunta según el apartado 5 del Decreto [«¿(c)ree usted que Canarias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo?»], aun versando nominalmente sobre aspectos de posible competencia de la Comunidad Autónoma, se afecta claramente y así queda condicionada la respuesta, a la actividad estatal. Aunque el Decreto menciona competencias autonómicas, como pueden ser las que versen sobre medio-ambiente o turismo, lo cierto es que tales ámbitos competenciales se mencionan como objeto directo de la pregunta, pero esta misma, en sus estrictos términos, carecería de sentido si tal como se ha redactado no se hallare condicionada la respuesta por la valoración crítica, favorable o no, acerca de las prospecciones, es decir, por una actividad de la exclusiva competencia del Estado. En definitiva, la consulta versa claramente sobre un aspecto propio de la política del Estado y su planteamiento, por ello, contradice mandatos de la Constitución y el propio art. 32.5 EACan, que sólo admite consultas reguladas o en su casa convocadas por la Comunidad Autónoma en el ámbito de Canarias.

d) El Decreto de convocatoria reproduce, en su apartado 3, la llamada a la ciudadanía que se deriva de los arts. 3 y 12 del Decreto 95/2014, antes citado, por el que se aprueba el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias y, así, prevé que podrán participar en la consulta las personas mayores de dieciséis años que residan legalmente en Canarias con independencia de su nacionalidad; quienes gocen de los derechos políticos definidos en el Estatuto de Autonomía de Canarias para los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias, así como sus descendientes inscritos como españoles y que podrán también participar en la consulta las entidades ciudadanas inscritas en el Registro de participación ciudadana constituido en la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad. Observa el Abogado del Estado que la edad exigida para participar son dieciséis años y que, además, se opera una ampliación a los extranjeros. Pues bien, tras citar el Abogado del Estado la impugnación también deducida contra el Decreto 95/2014, invocado por el impugnado ahora, señala que sólo la ley del Estado puede delimitar el elemento subjetivo del derecho de sufragio y así lo ha hecho el art. 2 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG), de tal manera que los preceptos de aquel Decreto 95/2014, que sirven ahora para determinar, en el impugnado, las personas y entidades llamadas a participar, no hace otra cosa que articular un «censo flotante», que abarca, sólo o con otras personas no incluidas en el censo electoral general, a todo el cuerpo electoral, pero separándolo nominativa y cuantitativamente de dicho censo general y único. La convocatoria pretende ocultar, en los términos del apartado 3 del Decreto, lo que es una verdadera llamada al cuerpo electoral, con la utilización por la Administración autonómica de un «electorado *ad hoc*». Dicho «artilugio legal» no puede sin embargo conseguir la desfiguración del concepto de cuerpo electoral mediante el simple y llano maquillaje del censo electoral, pues entre las personas llamadas por el apartado 3 del Decreto 107/2014, se incluye, sólo o con la adición de menores y extranjeros, materialmente a todo el censo y, por tanto, no se elude la llamada al cuerpo electoral como uno de los elementos constitutivos de una propia consulta referendaria. Además, este apartado 3 vulnera directamente la reserva de ley orgánica y la competencia exclusiva del Estado, así como el art. 4 EACan, que describe quiénes gozan de la condición política de canarios. Con todo ello, el apartado 3 del Decreto vulnera la competencia estatal exclusiva para regular el régimen jurídico del derecho fundamental de participación política, pero además la configuración legal de un cuerpo electoral y de un censo pretendidamente propios supondría el reconocimiento jurídico-constitucional de la existencia de un sujeto colectivo, titular de derechos políticos y que, como tal, manifiesta su opinión en un plano aparte, diferenciado del electorado general, con voluntad política propia y capacidad de decisión y, en el caso concreto, con capacidad para poner en tela de juicio decisiones de ámbito estatal.

e) La pregunta formulada adolece de la claridad (*sic*) exigible a toda consulta popular, exigida por las normas, de naturaleza sustantiva, del bloque de la constitucionalidad. En sí misma, tal pregunta vulnera el art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/1980, que establece la necesidad de que la consulta contenga «el texto íntegro del proyecto ... o de la decisión política objeto de la consulta». Haciendo abstracción de la patente inconstitucionalidad del Decreto por el carácter referendario de la consulta convocada, no resulta posible dilucidar cuál es el alcance o los mínimos contornos de la decisión política que, en un sentido u otro, adoptaría el Gobierno canario en función de cuál fuese, en su caso, el resultado de la consulta. Estamos ante una opción de cambio de modelo que no se pone a disposición de los ciudadanos, pese a que los llamados a participar en la consulta habrían de disponer de la alternativa o alternativas teóricas de decisión a adoptar, en su caso, por el gobierno convocante. En este sentido, es de reprochar al Decreto 107/2014 que la pregunta formulada como objeto de la consulta es harto confusa, tanto en su planteamiento como en su proyección o alternativas de desenlace. Tal información previa es condición básica del derecho *ex art.* 23 CE y así se ha asegurado por el legislador a través de lo dispuesto en el art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/1980. Ciertamente es que, según el apartado 5 del Decreto, las personas llamadas a participar han de responder sí o no. Pero el problema es sí o no exactamente a qué. Un hipotético cambio de política en los ámbitos medio-ambiental y turístico cuyo sentido no se explica. Con independencia de la inconstitucionalidad de la consulta por abarcar aspectos íntimamente relacionados con la política del Estado, esta falta de concreción previa vulnera el bloque de la constitucionalidad y supone una infracción de la Constitución de carácter indirecto por referencia a la legalidad orgánica (art. 3.1 de la Ley Orgánica 2/1980) y resulta contraria al principio democrático (art. 1.1 CE).

f) Siendo la consulta de naturaleza referendaria y, por tanto, carente de fundamento jurídico-constitucional, se impugna, por conexión con lo ya argumentado, el apartado 4 del Decreto 107/2014, que fija los días y horas para su celebración. Además de tal argumentación por conexión, señala ahora el Abogado del Estado un argumento adicional en lo que se refiere a la modalidad de respuesta por medios electrónicos que, como alternativa, se establece en dicho apartado del Decreto, lo que posibilita la emisión de respuestas por medios electrónicos, sin que resulte ni del ordenamiento estatal ni del ordenamiento autonómico una regulación de rango suficiente al respecto, siendo esta una cuestión que ha de ser objeto de regulación por ley orgánica (art. 92.3 CE). A mayor abundamiento cita la demanda la recomendación (2004)11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los estándares legales, procedimentales y técnicos de los sistemas de votación electrónica.

El Decreto 107/2014 incurre, por tanto, en los mismos vicios de inconstitucionalidad del Reglamento autonómico, aprobado por el Decreto 5/2014, ya citado, a cuyo amparo se dicta. En este sentido, el Decreto 107/2014 lleva a cabo una llamada al cuerpo electoral para someter a consulta una supuesta decisión que, además de adolecer de indeterminación, incide en materia de exclusiva competencia estatal y sobre un espacio físico situado fuera del territorio autonómico, para todo lo cual carece manifiestamente de competencias el Gobierno de Canarias. Por todo ello se concluye señalando que el Decreto 107/2014, al contener la convocatoria de un referéndum, infringe manifiestamente el art. 149.1.32 CE, así como y principalmente, incidiendo en inconstitucionalidad material, los arts. 13, 23 en relación con el 81, y 92 CE.

Se concluyó con la súplica de que se tuviera por formulada esta impugnación y que, una vez admitida a trámite, se dictara sentencia por la que el Tribunal declarase la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados 1, 3, 4 y 5 del Decreto 107/2014.

En otrosí se dijo que, habiéndose amparado el Gobierno en el art. 161.2 CE, procede, con arreglo a tal precepto y al art. 77 LOTC, que se declare suspendida la disposición impugnada en los apartados correspondientes ya mencionados.

2. Por providencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de 4 de noviembre de 2014, se acordó, a propuesta de la Sección Segunda, admitir a trámite la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta

directa en el ámbito territorial de Canarias; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de Canarias por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días, y por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 77 LOTC, produce la suspensión del Decreto impugnado, lo que conlleva la de cualquier actuación que traiga causa del mismo desde el día 27 de octubre de 2014, fecha de interposición de la impugnación, lo que se comunicará al Presidente del Gobierno de Canarias y, por último, publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Canarias».

3. Por escrito de 5 de noviembre de 2014, registrado en el Tribunal en igual fecha, la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación y defensa que por ley ostenta y acredita, compareció ante el Tribunal, personándose en este procedimiento y solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones, habida cuenta del número de asuntos que penden ante dicha Dirección General.

4. Por providencia de 13 de noviembre de 2014, acordó el Pleno incorporar a las actuaciones los escritos que presenta la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, a quien, como pide, se le tiene por personada en nombre de dicho Gobierno y se le prorroga por diez días más el plazo concedida por providencia de 4 de noviembre de 2014 a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

5. Mediante escrito de 16 de diciembre de 2014, registrado en el Tribunal en igual fecha, presentó sus alegaciones la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias. Puede resumirse como sigue:

a) Se aduce, en primer lugar, la improcedencia del cauce procesal elegido, afirmándose la inadmisibilidad de la presente impugnación. El procedimiento previsto en los arts. 76 y 77 LOTC tiene, conforme a la jurisprudencia constitucional que se cita, sustantividad propia y en el únicamente pueden hacerse valer, pese a la indefinición legal de los motivos impugnatorios en el art. 77.1 LOTC, vulneraciones constitucionales no competenciales. Pues bien, si se atiende a los argumentos de la demanda, se aprecia que en ellos late un problema competencial y que se considera que la convocatoria de consulta ciudadana hecha por el Presidente del Gobierno de Canarias participa de los mismos vicios de orden competencial que tendría el Reglamento de consultas a la ciudadanía aprobado por Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, también impugnado ante este Tribunal Constitucional en el asunto 6415-2014. Se considera que carece esta Comunidad Autónoma de competencia para abordar una regulación referida a las consultas a la ciudadanía por considerar que, al tener naturaleza referendaria, se trata de una materia absolutamente vedada a las Comunidades Autónomas y que corresponde en exclusiva al Estado. Además, el grueso de la demanda se dedica a combatir el acto de convocatoria por entender que incide en ámbitos materiales propios de la competencia estatal. En la medida en que no se invoca infracción constitucional ajena a razones competenciales, se solicita, pues, la inadmisibilidad de la presente impugnación, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal Constitucional. En la hipótesis de que esta causa de inadmisibilidad no fuera estimada, deberán tenerse en cuenta las alegaciones que siguen.

b) En cuanto a la delimitación del objeto de la impugnación, se observa que la convocatoria mediante pregunta directa es un instrumento de participación ciudadana regulada en el Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, Reglamento dictado en desarrollo y ejecución del art. 20 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana, regulación legal no cuestionada por el Gobierno de la Nación. En consecuencia, el acto que ahora se impugna tiene su basamento en un Reglamento que, a su vez, se dicta en ejecución de la Ley autonómica, Ley dictada con amparo en los títulos

competenciales que ofrecen los arts. 30.1, 32.5 y 32.6 EACan. No cabe discutir, por ello, el encaje jurídico del Reglamento aprobado por el Decreto 95/2014 y en defensa de su pleno ajuste a la legalidad se refiere esta representación a sus alegaciones en la impugnación 6415-2014. Se añade que el Decreto 107/2014 tiene una parte expositiva cuyo análisis detenido por el Tribunal Constitucional favorecerá la adecuada comprensión de la convocatoria, que es instrumento de participación ciudadana, alejada del concepto de consulta referendaria y centrada en las exclusivas competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tras reproducir pasajes de la citada parte expositiva del Decreto impugnado, se refiere la representación del Gobierno de Canarias al contenido del Decreto impugnado y, en particular, al formulario de la pregunta en su apartado 5. Procede a continuación –señala– rebatir los argumentos de la demanda.

c) En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del Decreto por vulnerar directamente la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Canarias, se remite la representación demandada a lo ya expuesto en el asunto 6415-2014, defendiendo el pleno ajuste al orden constitucional de la regulación reglamentaria entonces impugnada. Reitera, así, que la regulación de las preguntas directas, como instrumento de participación ciudadana, no se corresponde con la consulta popular referendaria cuya autorización es competencia exclusiva a la Administración del Estado. Se recaba el parecer sobre asuntos de interés general de la competencia autonómica en los que el sujeto que puede ser convocado no se identifica con el cuerpo electoral, puesto que, por un lado, pueden ser llamados los mayores de dieciséis años, los ciudadanos residentes legalmente en Canarias con independencia de su nacionalidad y, en todo caso, las entidades ciudadanas inscritas en el Registro de participación ciudadana. En consecuencia, la llamada no se basa en el censo, ni se gestiona el procedimiento por la Administración electoral, ni está asegurado con garantías jurisdiccionales específicas. Además, la participación puede realizarse mediante medios electrónicos, prolongarse en el tiempo y la supervisión de la regularidad del procedimiento se encomienda a un órgano colegiado, de carácter puramente administrativo y sujeto a la Ley 30/1992.

Se trata, en definitiva, de un instrumento de participación ciudadana directamente entroncado con el art. 9.2 CE y que desarrolla parcialmente la citada Ley 5/2010. Aun siendo novedoso en el ordenamiento jurídico español, se ajusta plenamente a la Constitución y a la doctrina del Tribunal Constitucional. En particular, no se vulnera la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.32 CE, lo que, por lo demás, reconoce la Ley canaria 5/2010 cuando en su disposición adicional quinta señala que la participación ciudadana mediante referéndum se regula de conformidad a lo establecido en la Constitución española y las leyes que la desarrollan. No se niega la competencia exclusiva al Estado del art. 92 CE, pero sí que la regulación de las preguntas directas oculte, en modo alguno, una consulta popular referendaria. No se está ante un derecho político como aquel que, a partir de un llamamiento, materializa un derecho a intervenir directamente en la toma de decisiones políticas: estamos ante un instrumento de participación ciudadana, de participación democrática, que permite a los ciudadanos manifestar su opinión en los asuntos que se entiendan de interés general. La circunstancia de que dentro de las personas llamadas a participar en la pregunta directa pueda estar comprendido el cuerpo electoral no convierte a aquélla en consulta popular reservada al Estado, pues no se reconoce aquí la existencia de un sujeto colectivo, titular de derechos políticos, con voluntad propia y capacidad de decisión. Nos encontramos ante el *tertium genus* al que aludió el Tribunal en la STC 119/1995, ante una manifestación de la democracia participativa. Pero no es sólo que se haya actuado con pleno ajuste a la doctrina constitucional, sino que, ideológicamente, la pregunta directa no ha sido concebida como manifestación de derecho político alguno de los ciudadanos, sino como una forma de posibilitar la participación de estos en asuntos de interés general que pudieran afectarles. El parecer de la ciudadanía habrá de servir a los poderes públicos autonómicos como inspirador de sus propias políticas, por más que su resultado carezca de eficacia vinculante (art. 27.2 del Reglamento). Lo que se persigue no es obtener el parecer de los ciudadanos llamados a ejercer el sufragio en un procedimiento electoral participando en la toma de

decisiones políticas, sino conocer cuál es la opinión pública sobre un determinado asunto de interés general y de la competencia de la Comunidad Autónoma.

La demanda argumenta también contra la consulta convocada por el Presidente del Gobierno de Canarias, al entender que vulnera el art. 92 CE y el art. 32.5 EACan. El apartado 1 del Decreto 107/2014 dice que el objeto de la consulta, además de fomentar la participación ciudadana, es orientar las políticas de los poderes públicos en la defensa de los intereses generales y en la defensa y protección de la naturaleza y el medio ambiente, así como recabar la opinión de la ciudadanía canaria sobre el cambio de modelo medio-ambiental y turístico por las prospecciones de gas y petróleo. La demanda, en una línea discursiva descontextualizada y rayana en el absurdo, dice que esa referencia a «intereses generales» y a «cambio de modelo», sin especificación suficiente, permite entender que el Decreto se excede de su competencia al referir el objeto de la consulta a intereses generales estatales y a un cambio de modelo que puede incidir en ámbitos políticos de especial trascendencia general y ser, por tanto, de carácter estatal. Pero resulta más que evidente que los intereses generales a los que se refiere aquí el Decreto no son otros que aquellos atendidos por el órgano que decide convocar la consulta, esto es, el Gobierno de Canarias. Es también irrefutable que el modelo medio-ambiental y turístico que puede verse afectado, una vez recabada la opinión de la ciudadanía, es el diseñado por la Comunidad Autónoma de Canarias en uso, en este punto, de sus competencias exclusivas. No cabe una interpretación como la que se defiende en la demanda, ni nada autoriza a considerar que fuera intención de la Administración autonómica propiciar una consulta en defensa de intereses ajenos o con la finalidad de reorientar políticas ajenas. Incurre en incoherencia la demanda cuando afirma que la Comunidad Autónoma no tiene más competencia en materia de consultas populares que la prevista en el art. 32.5 EACan, desconociendo así la regulación autonómica constituida por la Ley 5/2010, antes citada.

d) En cuanto a la pregunta que se formula en la convocatoria y su supuesta incidencia en ámbitos materiales de la competencia estatal, se observa que no se desconocen las competencias propias y sus límites, en particular en lo relativo a la competencia estatal para autorizar actividades de prospección de hidrocarburos en las aguas cercanas a las costas canarias, si bien tampoco debe haber duda de la competencia autonómica, ante la constatación de una actividad que afecta al modo de ejercicio de sus competencias propias, en orden a recabar la opinión de la ciudadanía sobre el modo en que haya de actuar esas competencias propias. Es indudable que una actividad de hidrocarburos en el mar territorial afecta necesariamente a las Islas Canarias si se lleva a cabo en las proximidades de sus costas y, si esto es así, es también perfectamente admisible y coherente con el deber de la Administración canaria para velar por el mantenimiento de las bases en las que se sustenta la economía canaria interesar la opinión de la ciudadanía a los efectos de definir sus líneas de actuación, bien manteniendo las directrices del modelo hasta la fecha, bien reorientando aquellas políticas públicas.

En el presente caso, la pregunta que se formula a la ciudadanía versa sobre la necesidad o no, con respuesta afirmativa o negativa, de que la Comunidad Autónoma de Canarias cambie su modelo medio-ambiental y turístico, cuyo diseño es de la exclusiva competencia autonómica (arts. 30.15, 30.16, 30.21, 30.5, 30.4, 30.6, 30.9 y 31.1 EACan) a consecuencia de las prospecciones de gas o petróleo que hayan de realizarse ya en su territorio, ya en el mar territorial próximo a sus costas. No se está preguntando a los ciudadanos sobre ningún aspecto de la política del Estado ni sobre la mayor o menor oportunidad de investigar la existencia de yacimientos de gas o petróleo. Tras referirse la representación del Gobierno de Canarias a su iniciativa para solicitar la convocatoria en el ámbito territorial canario de una consulta popular por referéndum sobre las prospecciones de hidrocarburos aprobadas por el Gobierno, solicitud que hasta la fecha no habría recibido respuesta del Gobierno de la Nación, se observa que el que tal situación pudiera haber precipitado el desarrollo reglamentario del art. 20 de la Ley 5/2010 no convierte tal desarrollo en inconstitucional. Se le pregunta a la ciudadanía sobre si la Comunidad Autónoma de Canarias debe o no ajustar, debe alterar su actual y vigente modelo de desarrollo medio-ambiental y turístico, que exclusivamente le corresponde a la Comunidad Autónoma, para hacerlo compatible con el



desarrollo de actividades de prospección de gas y petróleo. Se equivoca de plano la demanda cuando pretende hacer discurrir la discusión en torno a un debate de índole competencial absolutamente ficticio, como si se discutiera la competencia estatal o autonómica, para autorizar actividades de prospección petrolífera o de extracción de gas en suelo marino, pues nada de ello se atisba en el Decreto 107/2014.

Se señala que los fundamentos del modelo medio-ambiental y turístico que Canarias ha venido diseñando en las últimas décadas son difícilmente compatibles con el desarrollo de aquellas actividades de prospección de hidrocarburos en la cercanía de su territorio y que, entre otros extremos, ese modelo tiende a la compatibilidad de los valores medio-ambientales con las actuaciones públicas o privadas con incidencia en el territorio canario para lograr una mayor calidad de vida y mejores condiciones para el desarrollo económico y social. Se hace referencia a las evidentes características especiales de Canarias y a la legislación por ello dictada en materia de urbanismo, protección de la naturaleza, espacios naturales y, entre otros ámbitos, prevención del impacto ambiental, regulación que llega hasta el presente mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística y se observa que tales antecedentes legislativos son reflejo de la actuación de los poderes públicos autonómicos para lograr un desarrollo sostenible que no dificulte las legítimas iniciativas públicas y privadas que tiendan a la generación de riqueza, mejorando la competitividad de los sectores y, muy en particular, del turístico. Este modelo integral, territorial medio-ambiental y turístico no se ha diseñado tomando como presupuesto una realidad que, con el tiempo, se ha impuesto sobrevenidamente, que es el desarrollo de actividades de investigación, exploración y explotación de hidrocarburos. Esa ausencia de previsión legítima la pregunta directa que el Gobierno de Canarias desea plantear a la ciudadanía.

e) Añade la representación demandada que las personas y entidades llamadas a emitir las respuestas están definidas en el apartado 3 del Decreto 107/2014, cuyo contenido reproduce, y respecto del cual ninguna duda de legalidad ordinaria cabe predicar, en cuanto se ajusta al art. 3 del Decreto 95/2014. Tampoco duda de legalidad constitucional, pues la participación ciudadana que se favorece no es concebida como manifestación de derecho de sufragio alguno, de ahí que no se llame al cuerpo electoral y se permita expresar su opinión a los mayores de dieciséis años, a los extranjeros que residan habitualmente en Canarias y a las entidades ciudadanas. La «ciudadanía» llamada a participar en la pregunta directa no se hace coincidir exclusivamente con quienes ostentan la condición política de canarios (art. 4 EACan), puesto que dicha condición no es elemento definitorio de los titulares de «participación ciudadana», ya que la participación democrática, a diferencia de la política, no necesita de esa conexión política.

f) En cuanto a la falta de claridad exigible a la pregunta, se afirma ahora que la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, no es canon de enjuiciamiento de la presente pregunta, cuyo marco jurídico es el Decreto 95/2014. No se comparte la alegación contraria sobre los términos confusos con los que la pregunta aparece formulada. En todo caso, atendiendo a la finalidad y objeto de la pregunta y al tenor con el que aparece redactada, es evidente cuál ha de ser la decisión a adoptar en su caso, por el poder público convocante: o mantener su modelo tal cual aparece diseñado o alterarlo a fin de recoger específicas previsiones, dando cabida a aquella nueva actividad que, aun siendo ajena en su control a la competencia autonómica, incide directamente en el ejercicio de sus competencias propias.

g) Por lo que se refiere a la pretendida inconstitucionalidad del apartado 4 del Decreto, se rechazan las alegaciones de la Abogacía del Estado en punto a la opinión ciudadana obtenida por medios electrónicos, pues no ha sido intención de esta Administración la regulación de voto alguno como manifestación del derecho de sufragio, de modo que no se ha tratado de sustituir ni sustraer la competencia que, en efecto, le corresponde al legislador orgánico en orden a regular el voto electrónico en los procedimientos electorales. No siendo este un procedimiento electoral, sino una forma de garantizar la participación ciudadana directa, favoreciendo la consolidación de los valores del art. 9.2 CE, deben rechazarse los argumentos que se ofrecen de contrario.

Se rechaza, pues, la impugnación formulada, que responde –se dice– a una voluntad contraria al citado art. 9.2 CE y se pide del Tribunal un pronunciamiento que legitime el ejercicio de las competencias autonómicas para favorecer y propiciar instrumentos de participación ciudadana, que no de participación política, como los contemplados en el Reglamento y, en particular, confirmando que la pregunta directa convocada por el Decreto 107/2014 se ajusta plenamente al orden constitucional. Ni sustrae la competencia reservada al Estado en relación con las consultas populares de naturaleza referendaria ni la pregunta en sí misma afecta a asuntos que sean de la competencia estatal ni interfiere en su desarrollo.

Se concluyó con la súplica de que se tuviera por formalizada oposición a la demanda presentada por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 107/2014 y, en su mérito, que se inadmitiera la presente impugnación o, subsidiariamente, se desestimara la misma confirmando la constitucionalidad del Decreto cuestionado.

6. Por providencia del Pleno de 20 de enero de 2015 se acordó, próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el art. 161.2 CE, oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. El Abogado del Estado suplicó se denegara el levantamiento de la suspensión y que se declarara la falta de objeto del proceso cautelar acerca de la suspensión misma, pues, en síntesis, la consulta convocada, y fijada para fechas transcurridas, es ya de imposible celebración. La representación del Gobierno de Canarias suplicó que se acordara el levantamiento de la suspensión del Decreto 107/2014.

Por Auto 54/2015, de 3 de marzo, el Pleno acordó declarar la desaparición sobrevenida del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión del Decreto 107/2014, de 2 de octubre.

7. Por providencia de veintitrés de junio de dos mil quince, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día veinticinco del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Con el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, aquí impugnado por el Gobierno de la Nación, el Presidente del Gobierno de Canarias ha convocado una «consulta ciudadana mediante pregunta directa» para, según se lee en el preámbulo del propio Decreto, «pulsar la opinión a la ciudadanía sobre si es necesario o no emprender o reorientar determinadas medidas ... frente a las distintas circunstancias que puedan afectar directamente a su modelo de desarrollo, como es el caso de las consecuencias derivadas de las actividades relacionadas con la investigación, exploración y explotación de hidrocarburos». Se articula esta convocatoria, en su parte resolutive, en cinco apartados, dedicados al «objeto» de la consulta (1), a su «ámbito territorial» (2), a las «personas y/o entidades llamadas a emitir las respuestas» (3), al «plazo y fecha» para tal emisión (4) y, en fin, al «formulario» (5) mediante el que se habría de manifestar, con un sí o con un no, la opinión acerca de si Canarias «debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo», que tal es la pregunta que se somete a la consideración de la ciudadanía. Importa señalar que el apartado 1 fija como objeto de la consulta, además de el de «fomentar la participación ciudadana», el de «orientar las políticas de los poderes públicos en la defensa de los intereses generales y en la defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente», así como el de «recabar la opinión de la ciudadanía canaria sobre el cambio de modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo». Tras fijar, en su apartado 2, que el ámbito territorial de la consulta es el de la Comunidad Autónoma de Canarias definido en su Estatuto de Autonomía (EACan, en lo sucesivo), el Decreto se refiere en su apartado 3, como se dijo, a las «personas y entidades llamadas a emitir las respuestas», determinando a tal efecto que podrán participar en la consulta los mayores de dieciséis años que residan legalmente en Canarias, con independencia de su nacionalidad, y también quienes, mayores de aquella edad, gocen de los derechos

políticos definidos en el Estatuto de Autonomía de Canarias para los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias, al igual que sus descendientes inscritos como españoles (apartado 3.1). El apartado 3.2 dispone que también podrán participar en la consulta las «entidades ciudadanas inscritas en el Registro de Participación Ciudadana constituido en la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad».

La impugnación del Gobierno la concreta la demanda del Abogado del Estado en la aducida inconstitucionalidad, tanto por razones competenciales como por otras de carácter ya distinto, de los apartados 1, 3, 4 y 5 que quedan referidos, reglas estas a las que la demanda reprocha, en síntesis, el dar curso a una convocatoria de «referéndum consultivo» que, además, «afecta a intereses de ámbito estatal exclusivo», censuras, una y otra, que se formulan con cita de los artículos 23, en relación con el artículo 81, 92 y 149.1.32, todos ellos de la norma fundamental. Se invocan también los artículos 1.1 y 13 de la misma Constitución Española, asimismo violados, se dice; el primero, por la falta de información con que la pregunta se formula y el segundo porque la convocatoria abarca a quienes no son nacionales españoles. Se citan también como infringidos los arts. 4 y 32.5 EACan. Tales motivos de inconstitucionalidad «mixtos» –en palabras de la demanda– podrían sin duda canalizarse, se afirma, por la vía procesal aquí emprendida, esto es, al amparo del título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC (arts. 76 y 77).

Frente a esta última aseveración sale al paso la representación del Gobierno de Canarias, que ha pedido se inadmita la impugnación con el argumento de que los preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional recién mentados en ningún caso consentirían la impugnación, por razones competenciales, de disposiciones o resoluciones autonómicas, razones estas, señala, que son en las que se apoya, exclusivamente, la impugnación del Gobierno. Al margen ya de este alegato inicial, la representación demandada ha defendido la plena conformidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias del Decreto impugnado, a cuyo efecto reitera, en lo sustancial, las argumentaciones expuestas frente a la impugnación del Decreto 95/2014, por el que se aprobó el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. Niega, por tanto, esta representación que la convocatoria impugnada lo sea para una consulta de carácter referendario o que, mediante ella, se venga a ejercer, por los llamados a las urnas, un derecho de participación política, pues –observa– ni es convocado el cuerpo electoral, ni se utiliza el censo para la consulta, ni, en fin, el procedimiento para la emisión de respuestas es el electoral. En coherencia con lo que ahora se resume, pide la inadmisión de la impugnación o, de no ser así, su desestimación.

De este modo queda, en lo sustancial, trabada la controversia constitucional sobre la que hemos de pronunciarnos, no sin antes despejar la cuestión previa planteada por la representación del Gobierno de Canarias en punto a la viabilidad o no del cauce procesal emprendido por el Gobierno de la Nación para hacer valer las inconstitucionalidades que denuncia.

2. El Tribunal no puede compartir lo alegado por la representación demandada en orden a la improcedencia de haber acudido al cauce del título V LOTC (arts. 76 y 77) para dar curso a esta impugnación ni, en consecuencia, la pretensión de inadmisión a trámite que se asocia a tal alegación. Ello es así por las mismas razones expuestas, entre otras resoluciones constitucionales, en la reciente STC 137/2015, de 11 de junio [FJ 2 a)], en la que, sobre la base de pronunciamientos anteriores (STC 32/2015, de 25 de febrero, FJ 2, y jurisprudencia allí citada), dejamos dicho, y hemos de reiterar ahora, que si la impugnación por el Gobierno de disposiciones o resoluciones de las Comunidades Autónomas se fundamenta sólo en vulneraciones de carácter competencial, se estará, materialmente, ante un conflicto de competencias, incluso aunque se hubiera acudido a la vía del título V LOTC, y ello en razón de la sustancial identidad procedimental entre este cauce y el de aquellos conflictos, hasta el punto de que la impugnación prevista en el repetido título V debe formularse y sustanciarse, «sea cual fuere el motivo en que se base», por el procedimiento previsto en los arts. 62 a 67 LOTC para los conflictos

competenciales, todo ello conforme al artículo 77 de la misma Ley Orgánica. Por ello dijimos entonces, y reiteramos ahora, que el cauce emprendido es también idóneo cuando el Gobierno, como aquí ocurre, reprocha al acto impugnado tanto inconstitucionalidades que lo son por razón de incompetencia como otras de distinto carácter, so pena, si así no se admitiera, de imponer, contra todo principio de economía y aun de lógica procesales, que un mismo precepto o resolución hubiera de ser impugnado, en atención a la diversidad de vicios que en él se viera, por medio de demandas distintas que, sin embargo, habrían de tramitarse a través de procedimientos idénticos.

No procede, en suma, acoger la petición de inadmisión formulada por la representación del Gobierno de Canarias.

3. Todavía antes de decir cosa alguna sobre el fondo del asunto, es procedente aclarar que la actual controversia constitucional no puede considerarse decaída por la mera circunstancia de que la convocatoria impugnada se fijara, en el Decreto que la dispuso, para unas fechas ya transcurridas, todas ellas de noviembre del pasado año, fechas que aún estaban por llegar en el momento de la impugnación. Tal circunstancia se valoró, efectivamente, en nuestro ATC 54/2015, de 3 de marzo, para dictar, en este mismo procedimiento, la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, dictada en su día, del Decreto aquí impugnado, aunque en esta resolución se cuidó de advertir el Tribunal que tal pronunciamiento no afectaba al fondo del asunto planteado en el presente proceso constitucional (fundamento jurídico único), en el que no hemos de dejar de entrar ahora por la mera caducidad de la convocatoria impugnada, pues la controversia entre las partes, como acreditan las alegaciones en aquel incidente de suspensión, sigue viva y porque además el Decreto impugnado, aunque ya no podría alcanzar, por sí solo, los efectos que buscó, tampoco ha sido objeto de ningún *contrarius actus* o revocación por parte de su autor.

4. La demanda, como se dijo, formula frente al Decreto 107/2014 tachas de inconstitucionalidad por razón de incompetencia y otras que tienen ya distinto alcance. Comenzaremos nuestro examen por las primeras, cifradas en la afirmación de que la consulta convocada por este Decreto constituye, en realidad, un llamamiento a referéndum, llamamiento que queda sujeto, sin embargo, a la autorización del Estado (art. 149.1.32 CE) y al respeto de la legislación orgánica que, por referencia al art. 23 CE, desarrolla lo previsto en los artículos 81.1 y 92.3 de la misma norma fundamental. En criterio del Abogado del Estado –contradicho, en los términos ya expuestos, por la representación demandada– todos estos mandatos y previsiones constitucionales habrían sido conculcados por el Decreto que impugna. También lo habrían sido, por lo demás, los arts. 4 y 32.5 EACan.

Para resolver lo así planteado resulta determinante, como bien se comprende, lo fundamentado y resuelto en la ya citada STC 137/2015, que ha declarado la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 9 a 26 del capítulo III del Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por el Decreto 95/2014, del Gobierno de Canarias. El Decreto ahora impugnado invoca expresamente, en su exposición de motivos, los preceptos así declarados contrarios a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Canarias, declaración jurisdiccional que se ha fundamentado, dicho en síntesis, en que las normas del capítulo III del Reglamento entonces impugnado creaban y regulaban unas modalidades de consulta referendaria que no estaban, en modo alguno, previstas en las normas estatales a las que remiten los arts. 23.1, 81.1, 92.3 y 149.1.32 CE; que se pretendían, además, libres de la autorización estatal exigida por el art. 149.1.32 CE; que en nada se acomodaban tampoco, por su manifiesta indeterminación, a la definición estricta, por el régimen electoral general, del cuerpo de electores de las distintas instancias territoriales, al que, sin embargo, permitían convocar, y que se separaban abiertamente, por lo demás, de ese régimen electoral común y de sus garantías en la ordenación del atípico procedimiento que establecían. Todo ello supuso también –se añadió en la misma Sentencia– una clara vulneración de lo dispuesto en el art. 32.5

EACan, que somete las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Canarias en orden a las consultas populares a la obligación de respeto a la Constitución, a la ley orgánica ex art. 92.3 CE y, en general, a las leyes del Estado, a todo lo cual no se atuvo el Reglamento entonces enjuiciado (FJ 7).

Es obligado constatar, sobre la base de lo ya resuelto por este Tribunal, que la convocatoria decidida mediante el Decreto 107/2014, aquí impugnado, muestra, por lo que hace a la participación en la consulta de las personas físicas a las que se refiere su apartado 3.1, la misma e inequívoca condición referendaria que apreciamos en aquella Sentencia respecto de los artículos 9 a 26 del Reglamento aprobado por el Decreto 95/2014, norma en la que, vale repetir, se apoya la resolución hoy impugnada. La convocatoria, en otras palabras, se dirige ahora a un cuerpo electoral (apartado 3.1) que, no por atípico o irregular en su conformación, deja de ser tal y en el que queda integrado, desde luego, el propio cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma, que se pronunciaría a través de una votación (pues no otra cosa es la llamada «emisión de respuestas») que habría de discurrir y verificarse a través de los procedimientos y con las garantías, materialmente electorales, ordenados en aquel Reglamento, todo lo cual fue determinante de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de su capítulo III, al constatar entonces este Tribunal que se regulaban allí, bajo la denominación de «preguntas directas», genuinos *referenda*. Siendo esto así, como sin duda es, el Decreto 107/2014 incurre en vicios idénticos, pues ha convocado una consulta sin duda de carácter referendario y ha infringido al hacerlo, por las mismas razones apreciadas en la STC 137/2015, unas y otras de las competencias exclusivas del Estado en punto a las consultas populares de tal carácter, competencias desde luego de autorización (art. 149.1.32 CE), pero que, conforme a jurisprudencia muy consolidada, se proyectan también, en atención a lo previsto en los artículos 23.1, 81.1, 92.3 y 149.1.1 de la misma norma fundamental (fundamento jurídico 7 y jurisprudencia allí citada), sobre la entera disciplina, aquí también desconocida, del instituto del referéndum, esto es, sobre su establecimiento y regulación. Ello sin perjuicio de lo que, por referencia a las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias ex artículo 32.5 de su Estatuto, dejamos también dicho en la misma STC 137/2015 [FJ 4 d]).

La inconstitucionalidad así apreciada afecta directa o inmediatamente al apartado 3.1 del Decreto 107/2014 y a todas las demás previsiones de la misma resolución que están en conexión expresa o implícita con dicha regla, en la que, según antes se recordó, se determinan las personas físicas a las que se dirige la consulta. Ciertamente que no se las convoca sólo a ellas, pues el apartado 3.2 del mismo Decreto, como también quedó dicho, contempla la posible participación en la consulta de determinadas entidades ciudadanas, participación ésta prevista ya, en abstracto, por el tantas veces citado Decreto 95/2014 y respecto de la que hemos dicho en la STC 137/2015, FJ 5, que, por sí sola, podía verse como una forma de consulta popular de carácter no referendario y no ajena como tal, de principio, a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 32.5 EACan). Extendimos también entonces a aquellas previsiones, con todo, la declaración de inconstitucionalidad que merecieron las directamente contrarias a la Constitución y ello en atención a consideraciones (fundamento jurídico 8) que valen también para el presente caso. También ahora, como entonces, es obligado constatar, en otras palabras, que resulta en extremo difícil, si no imposible, segregar las reglas directamente viciadas de invalidez de las referidas exclusivamente a estas entidades ciudadanas y que, incluso de ser factible tal cosa, tampoco podría este Tribunal Constitucional deparar o provocar, a través de un pronunciamiento de inconstitucionalidad así selectivo, la aparición de reglas ya distintas a las dictadas y enjuiciadas; tanto menos cuanto que, en el actual caso, juzgamos no de normas, sino de una resolución singular que constituye, en todas sus determinaciones, unidad inescindible. Ello sin perjuicio, en segundo lugar, de que la subsistencia, siquiera aparente, en el Ordenamiento, bajo rúbricas como «consulta a la ciudadanía» o análogas, de tal «pregunta directa», dirigida ya sólo a asociaciones, conduciría a una grave distorsión de los conceptos constitucionales, pues la opinión que hubiera podido llegar a ser manifestada, en hipótesis, por aquéllas se habría objetivamente hecho pasar, sin serlo en modo alguno, por el criterio, sin más, de la ciudadanía toda. Recordamos en este sentido

en la STC 137/2015, y en el mismo fundamento jurídico recién citado, que sólo a los ciudadanos ex art. 23.1 CE les corresponde, sin mediatizaciones o sustituciones orgánicas, concurrir a la manifestación, a través del sufragio individual, de la voluntad que, al imputarse por el Ordenamiento a la ciudadanía, merece ser calificada, precisamente, de voluntad general. Por todo ello hemos de extender también aquí la declaración de inconstitucionalidad al apartado 3.2 del Decreto y, en definitiva, al Decreto mismo en su conjunto, cuyas demás determinaciones, declarado inconstitucional el apartado 3, carecen ya de sentido alguno (art. 39.1 LOTC).

Estimada íntegramente la impugnación por estos motivos, no procede examinar el resto de las censuras de inconstitucionalidad aducidas.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de junio de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.