

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7589 *Pleno. Sentencia 137/2015, de 11 de junio de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 6415-2014. Formulada por el Gobierno de la Nación respecto del 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. Competencias sobre consultas ciudadanas: nulidad de los preceptos reglamentarios que regulan las consultas mediante preguntas directas (STC 31/2015).*

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 José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, 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. 6415-2014, promovida por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, contra la disposición adicional y las disposiciones finales del 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, así como contra los arts. 3 y 4 y 9 a 26 de dicho Reglamento. Ha comparecido y formulado alegaciones, en representación del Gobierno de Canarias, la Directora General de su servicio jurídico. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, 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 y rectificado, en cuanto a algunos de sus errores materiales, por nuevo escrito de 31 del propio mes, registrado en la misma fecha, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), impugnación contra los artículos 3 y 4 del capítulo I y 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 artículo único del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, así como contra las disposiciones derogatoria única y finales primera y segunda de dicho Decreto, en cuanto se refieran a las preguntas directas reguladas en los mencionados capítulos I y III del Reglamento, que fue publicado en el «Boletín Oficial de Canarias» núm. 190, de 1 de octubre de 2014. Se hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE en relación con los preceptos recurridos y en orden a la suspensión de la vigencia y aplicación de las normas impugnadas.

La fundamentación jurídica de la demanda puede sintetizarse como sigue:

a) Se refiere, en primer lugar, el Abogado del Estado a la admisibilidad de la impugnación, señalando, en particular, que en este tipo de proceso constitucional pueden hacerse valer cualesquiera infracciones constitucionales, incluidas las que se basen en la contravención del orden constitucional de competencias, citando al respecto la jurisprudencia constitucional que estima de relieve. Señala la demanda, a estos efectos, que la disposición normativa ahora impugnada, de rango infralegal, incurre en vulneraciones constitucionales, tanto competenciales como no competenciales. Estima, por ello, que la utilización del procedimiento del título V LOTC para la impugnación del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014 es correcta desde el punto de vista procesal.

b) Se señala, a continuación, que el Reglamento autonómico impugnado es inconstitucional por vulnerar directamente la Constitución, con independencia de la ley autonómica que desarrolla, Ley 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana de Canarias, conforme a cuyo artículo 20 el Gobierno podrá, a instancias del Presidente, recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana. Puntualiza el Abogado del Estado que el Decreto 95/2014 impugnado es de «pretendido desarrollo» de dicha Ley porque viene a regular, sin base normativa alguna, determinada clase de consultas de naturaleza referendaria, cuyo régimen jurídico se contiene en el capítulo III, artículos 9 y siguientes, del anexo al citado Decreto, sabiendo que la Ley 5/2010, que supuestamente le serviría de base legal, sólo regula, como no podría ser jurídicamente de otro modo, consultas no referendarias, incurriendo por ello el Decreto en infracción directa de la Constitución, al carecer las Comunidades Autónomas de potestad normativa suficiente para regular referéndums, además de carecer también de competencia para convocarlos fuera de los casos establecidos por ley del Estado.

La distinción entre consulta popular y referéndum fue abordada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 103/2008, de la que la demanda cita determinados pasajes, así como de la STC 31/2010. Se hace referencia, asimismo, a la STC 154/1988. Se señala, tras ello, que para determinar si el Decreto impugnado regula consultas populares no referendarias o verdaderos referéndums en cuanto a las denominadas por el mismo «preguntas directas» es preciso verificar si se cumplen o no las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en orden a la identificación de una consulta como referendaria, es decir, esencialmente, si se recaba el parecer del cuerpo electoral cuya expresión debe producirse a través de un procedimiento electoral.

c) En lo que se refiere a la convocatoria del cuerpo electoral y a la inconstitucionalidad de los arts. 3, 9, 10 y 12 del Reglamento, señala el Abogado del Estado que, respecto a las llamadas, «preguntas directas» reguladas en los capítulos I y III del Reglamento, el artículo 9 del mismo señala que «la opinión de la ciudadanía respecto de asuntos de interés general de competencia autonómica podrá recabarse mediante la formulación de una o varias preguntas directas a la ciudadanía, con el objeto de que los llamados a participar en la consulta manifiesten su parecer de forma afirmativa o negativa». Esta convocatoria directa y global a la ciudadanía como sujeto colectivo otorgaría a la consulta un carácter referendario en franca vulneración del art. 92 CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado tanto para convocar como para regular esta clase de referéndums. A su vez, el artículo 10 del Reglamento establece, de manera complementaria, que «las consultas pueden contener una o varias preguntas, cuyo texto deberá ser redactado de manera clara y sencilla, y ser formuladas de manera sucinta, inequívoca y fácilmente entendible por las personas y entidades ciudadanas llamadas a participar en la correspondiente convocatoria», en tanto que el artículo 12 define las personas llamadas a emitir respuesta y el artículo 3 del mismo Reglamento concreta el concepto de ciudadanía a estos efectos. Estima el Abogado del Estado que el Decreto pretende la participación política «de la ciudadanía» y que el concepto de ciudadano se ha asociado históricamente a la titularidad de derechos políticos en una sociedad. Por tanto —añade—, se consulta al cuerpo electoral (personas con la condición política de canarios en los términos del

artículo 4 del Estatuto de Autonomía y mayores de dieciocho años de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad) y además a otros colectivos, a fin de conocer la opinión de la ciudadanía. Existirá un referéndum –se observa– cuando se consulte al cuerpo electoral y no a cualquier otro colectivo, siendo oportuno recordar que para que la consulta tenga tal carácter, no es preciso que se consulte sólo al cuerpo electoral; bastará que lo englobe para que exista llamamiento sustantivo. El Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de precisar que la calificación jurídica de una institución no depende del *nomen iuris* que se le otorgue, sino de los elementos esenciales de la misma determinantes de su reconocibilidad social (STC 83/2014). El Decreto 95/2014 ignora absolutamente la regulación constitucional vigente al establecer una consulta referendaria y reconocer un derecho de sufragio al margen de las exigencias del bloque de la constitucionalidad. La legitimidad política derivada de la democracia directa precisa que se consulte al titular de la soberanía, al cuerpo electoral, y las preguntas directas cuyo régimen establece el Reglamento impugnado implican su consulta y además la de otros grupos englobados (mayores de dieciséis años, extranjeros y personas jurídicas)

Con todo ello, en resumen, se vulnera la exclusiva competencia estatal para regular el régimen jurídico del derecho fundamental de participación política. Además, al margen de los concretos preceptos constitucionales y estatutarios infringidos, la configuración legal de un cuerpo electoral y de un censo pretendidamente propios, al margen de la ley electoral general, tiene un alcance mayor que el meramente técnico, de falta de acomodación a la legislación estatal competente, pues el hipotético reconocimiento de un cuerpo electoral distinto del único y general supondría la validación o reconocimiento jurídico-constitucional de la existencia misma 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 con capacidad para poner en tela de juicio incluso decisiones de ámbito estatal. Esto es lo que conlleva la regulación impugnada, pues el juego de los arts. 3,9 y 12 del anexo del Decreto articula un «censo flotante», abarcando así, sólo o con otras personas no incluidas en el censo, a todo el cuerpo electoral, pero separándolo nominativa y cuantitativamente del censo. La Norma pretende ocultar, al configurar en el artículo 3 un concepto legal de ciudadanía a estos efectos, una verdadera llamada al cuerpo electoral, desvinculando este concepto del censo electoral, previamente llamado «registro de participación». Posibilita así la creación de un «electorado *ad hoc*» para, quebrando la identificación entre cuerpo electoral y censo electoral, distinguir aparentemente estas consultas de un referéndum, pretendiendo eludir así una auténtica llamada al cuerpo electoral con la sola alteración de las personas concretamente llamadas a participar en cada consulta. Este artilugio legal, no obstante, no consigue ni puede conseguir la desfiguración del cuerpo electoral como órgano político mediante un simple y llano maquillaje del censo electoral, pues entre las personas llamadas, conforme al juego de los artículos 3 y 12 del citado anexo, se incluye, sólo o con adición de menores y extranjeros, materialmente a todo el censo y, por tanto, no elude la llamada al cuerpo electoral como uno de los elementos constitutivos de una propia consulta referendaria. Se vulnera con ello la exclusiva competencia estatal para regular el régimen jurídico del derecho fundamental de participación política, pues la titularidad del derecho de participación que contemplan estos preceptos no coincide con las previsiones de la Ley Orgánica 5/1985, de régimen electoral general (LOREG: artículos 2, 3 y 31 a 41). De manera deliberada, se huye del concepto «llamamiento al cuerpo electoral», mediante la creación de un registro de participación paralelo al censo electoral y a través del llamamiento a la participación de un grupo de ciudadanos superior al que lo compone, observándose que el censo electoral es uno y corresponde elaborarlo a la oficina del censo electoral conforme a la citada Ley Orgánica 5/1985 (LOREG). El artículo 12 de la Norma autonómica, además de vulnerar la Constitución en lo que se refiere a la reserva de ley orgánica y a la competencia exclusiva del Estado, tampoco coincide con las previsiones del propio Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo artículo 4 dispone que gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los

municipios de Canarias e incluye a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten tal condición en el correspondiente consulado de España. Además, los derechos contenidos en el art. 13.2 CE, y por tanto el derecho ex art. 23 CE, pertenecen exclusivamente a los españoles, con la excepción del derecho de sufragio en las elecciones municipales, de manera que la inclusión y previsión ampliatoria en el Decreto 95/2014 de un derecho de participación política debe ser reputado inconstitucional, más allá de su instrumentación para crear un censo *ad hoc* que nominalmente se diferencie del previsto en la Ley Orgánica del régimen electoral general. Por ello, la identificación de personas legitimadas del Reglamento en cuanto a las preguntas directas infringe la doble reserva de ley orgánica (arts. 23 y 92.3 CE), pero es también contraria al artículo 13.2 de la misma Norma fundamental.

d) Examina a continuación la demanda la regulación de un procedimiento y de un órgano electoral y la inconstitucionalidad de los artículos 14 a 26 del Reglamento.

En el Decreto autonómico se regula un procedimiento que ha de calificarse como electoral, en cuanto se consulta al cuerpo electoral mediante las técnicas características de la institución referendaria y en razón de una convocatoria efectuada por un poder público a través de un procedimiento sujeto al Derecho público y al que se dota de unas garantías que persiguen obtener la confianza de la ciudadanía en la veracidad del resultado. Tras citar un pasaje del dictamen 964/2014 del Consejo de Estado, señala el Abogado del Estado que lo determinante es que el procedimiento constituye el cauce formal para el ejercicio del voto del cuerpo electoral, más allá de nominalismos. Ningún asunto de interés general, convocando la autoridad pública a toda la ciudadanía, puede tener un carácter no referendario, por lo que no podría convocarse o autorizarse su convocatoria por otra autoridad que no fuera la estatal, sin infringir el art. 92 CE. Por tanto, el procedimiento de las preguntas directas es electoral y la calificación jurídica de estas preguntas es la de referéndum. El art. 11.1 de la Ley Orgánica 2/1980 hace una remisión a la Ley Orgánica del régimen electoral general para la regulación del procedimiento de referéndum y es contrario a dicha regulación que el artículo 14 del Reglamento establezca que la consulta mediante preguntas directas será decidida por el Gobierno, pues atribuye la competencia para ello sólo al gobierno autónomo sin autorización del Gobierno de la Nación. Estas «preguntas directas» pretenden expresar el parecer del cuerpo electoral mediante las técnicas características de la institución, esto es, mediante la expresión de un parecer positivo o negativo respecto de la cuestión cerrada mediante una repuesta afirmativa predeterminada y limitada. Materialmente, en nada se diferencia de una consulta referendaria, salvo, naturalmente, en su denominación y en el régimen jurídico que el Decreto 95/2014 aplica a las mismas, infringiendo el régimen propio de la institución referendaria regulado en el bloque de la constitucionalidad. En esta misma línea, los artículos 14.2, 15 y 16 regulan el objeto y el decreto de convocatoria de la consulta en términos incompatibles con la Ley Orgánica 2/1980, no sólo por vulnerar las formalidades exigibles según el artículo 3 de esta Ley, sino, especialmente, por el hecho de regularse en un Decreto autonómico una consulta que ha de calificarse materialmente como referendaria, sin que ello esté previsto en la Ley Orgánica 2/1980, regulación reservada al Estado por el art. 92 CE. Los artículos 21 y 22 regulan el procedimiento de voto y la comisión de control, lo que resulta inconstitucional al preverse en un decreto autonómico respecto de un referéndum y que vulnera específicamente los artículos 12 y 13 de la citada Ley Orgánica 2/1980, así como la regulación de la Administración electoral del capítulo III del título I LOREG. El artículo 17 regula la campaña institucional previa a la consulta, lo que, además de ser inconstitucional por recogerse en un Decreto autonómico, vulnera las previsiones sobre la campaña previa al referéndum de los arts. 14 y 15 de la Ley Orgánica 2/1980. Establece tanto la campaña de información general (párrafo primero del artículo), como, solapadamente, la campaña electoral de expresión de las diferentes posiciones. Los artículos 18 y 21 establecen las modalidades de ejercicio del derecho de participación que ha de calificarse normalmente como voto, lo que vulnera lo establecido en los arts. 5, 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica 2/1980, así como los de la Ley Orgánica del régimen electoral general que resulten de aplicación, sin que pueda, además, un decreto

autonómico entrar en estas cuestiones respecto de un referéndum a celebrarse en locales públicos de la Administración de la Comunidad de Canarias y potencialmente en los de las restantes Administraciones públicas de Canarias (art. 19 del Reglamento). Los artículos 23, 24, 25 y 26 establecen una regulación que se aparta claramente de la estatal, configurando un procedimiento electoral *ex novo* que resulta inconstitucional. A ello hay que añadir la exclusión del recurso contencioso-electoral, en contra de lo dispuesto por el art. 19 de la Ley Orgánica 2/1980, lo que implica, asimismo, vulneración de esta Ley y con ella, de la regulación del derecho de sufragio garantizado por el art. 23 CE. En suma, los preceptos del Reglamento, reguladores de las preguntas directas y la parte final del Decreto en lo relativo a las mismas regulan una consulta materialmente referendaria, pese a encontrarse esta materia reservada a la competencia del legislador estatal y en consecuencia, excluyen la autorización estatal previa a la consulta (art. 149.1.32 CE). Carece de toda relevancia, a estos efectos, que la consulta no tenga carácter vinculante, como se desprende del artículo 27.2 del Reglamento.

Además de los trámites que componen el procedimiento, también es significativa la existencia de una administración electoral, cuya configuración uniforme forma parte de las bases estatales del régimen jurídico de las administraciones públicas *ex art.* 149.1.18 CE, conforme a la STC 154/1988. El Decreto 95/2014 configura un órgano permanente, la comisión de control, en el art. 22 del anexo, como responsable del control del proceso y auténtico órgano específico de naturaleza exclusivamente electoral, lo que supone una estructura orgánica diferenciada de la Administración general ejecutiva autonómica, en emulación de lo dispuesto en el art. 8 LOREG. La configuración de un verdadero órgano electoral se advierte en su configuración general, en el detalle de sus competencias específicas y en su composición y esta regulación aboca a su inconstitucionalidad, por afectar tanto a la norma atributiva de competencia exclusiva al Estado en materia de consultas referendarias (arts. 92 y 149.1.32 CE), como a la necesaria regulación mediante ley orgánica, al afectar al derecho fundamental *ex art.* 23.1 CE. Así, en el artículo 22.5 se atribuyen a la comisión de control funciones tales como resolver reclamaciones, establecer criterios interpretativos y otras que, aparte de constituir auténticas potestades administrativas de ordenación electoral, eluden la reserva constitucional de ley orgánica, pues la Administración electoral forma parte esencial del régimen jurídico de la protección que el ordenamiento da al derecho fundamental enunciado en el art. 23.1 CE. Esta previsión general, en tanto que configuradora de una administración electoral, vulnera el principio de reserva de ley orgánica del art. 81 CE respecto del régimen electoral general. Vulnera también el art. 92.3 CE, en tanto que la norma autonómica afecta a la aplicación y eficacia del derecho fundamental a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que garantiza el art. 23.1 CE, en cuyo desarrollo se dictó la Ley Orgánica 2/1980. Precisamente el sistema de garantías orgánico se establece, conforme a la normativa estatal, mediante las juntas electorales. Se advierte, por otra parte, que la regulación autonómica incide indebidamente, asimismo, en la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), pues no puede entenderse como simple especialidad derivada de la organización propia de las Comunidades Autónomas la configuración completa de un órgano *ad hoc* que contiene el Reglamento y de un sistema electoral propio como estructura creada al margen y de modo paralelo a la Administración electoral general establecida y regulada mediante ley orgánica.

e) Se argumenta, a continuación, la insuficiencia normativa para la regulación del voto electrónico, con infracción de la reserva de ley orgánica, y la consiguiente inconstitucionalidad de los artículos 11 y 18 del Reglamento.

Los citados preceptos del Reglamento permiten el voto por medios electrónicos, pero cualquier regulación de las formas de emisión del voto en un referéndum consultivo debe ser hecha por ley orgánica, según lo dispuesto en el art. 92.3 CE. El voto debe ser universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible y, desde luego, no discriminatorio (art. 23.1, en relación con los arts. 14, 68.1 y 68.2 CE y 8 LOREG). Se señala, a mayor abundamiento, que de acuerdo con 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, firmada en Estrasburgo el 30 de septiembre de 2004, «el voto electrónico ha de respetar todos los principios predicables de las elecciones y los referéndum democráticos. El voto electrónico ha de ser tan seguro e inspirar la misma confianza que los sistemas de votación que, utilizados tradicionalmente en las elecciones y referéndum democráticos, no conllevaban el uso de medios electrónicos. Este principio general afecta a todos los aspectos electorales, estén éstos o no citados en los Anexos» (art. 2.2). Pues bien, el Decreto autonómico no ofrece ninguna regulación en absoluto sobre los medios electrónicos, por lo que, además de infringir la reserva de ley orgánica exigible, cabe entender vulneradas las exigencias de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

f) Se dice, a modo de recapitulación, que la regulación contenido en el capítulo III del Decreto contraviene la Constitución de manera directa, así como el bloque de la constitucionalidad. Dicho capítulo III establece el régimen de un referéndum consultivo, pues se prevé que sea convocado por una autoridad pública estatal (el Gobierno autónomo de Canarias: art. 14); que habrá de versar sobre asuntos de interés general (de competencia autonómica:art. 9), convocando a la ciudadanía en su conjunto (arts. 3, 9 y 12), a través de un procedimiento y condiciones específicas (arts. 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25 y 26) y controlado por un órgano electoral específico diferenciado de la Administración autonómica activa con potestades jurídicas autónomas de decisión en Derecho (art. 22) y previa información mediante una campaña institucional y de manifestación pública de posiciones distintas o propaganda electoral (art. 17). Dicha regulación infringe la Constitución de un modo frontal y patente, tanto en lo que a la regulación misma de un referéndum consultivo se refiere, como en cuanto a la potestad para su convocatoria, pues conforme al art. 92 CE, sólo la autoridad estatal competente puede convocar un referéndum consultivo y ninguna otra autoridad pública puede hacerlo sin, al menos, una previa autorización y de acuerdo con lo que prevea la normativa estatal (ley orgánica) de desarrollo de ese mismo art. 92 CE. Además, en el plano del bloque de la constitucionalidad, se produce también una infracción del mismo Estatuto de Autonomía de Canarias, cuyo artículo 32.5, como competencia asumida por la Comunidad Autónoma, se refiere al «sistema de consultas populares en el ámbito de Canarias de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria». Esta referencia al art. 92 CE y a las demás «leyes del Estado» supone el reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado tanto para regular como para convocar referéndum, de tal modo que las Comunidades Autónomas carecen de competencia de manera absoluta, a menos que la ley del Estado (orgánica) venga a regular en tal sentido. En modo alguno cabe entender la existencia de una competencia originaria autonómica sin, al menos, adecuación a lo que en una ley del Estado, con el adecuado rango normativo, se haya podido determinar tanto en el aspecto sustantivo y competencial como de procedimiento para regular posibles clases de referéndums. Precisamente en esta evidente deficiencia incide el Decreto 95/2014, en su puesta en ejecución de la Ley canaria 5/2010 (burda invocación, dice el Abogado del Estado, ya que dicha Ley no regula consultas de naturaleza referendaria). A esta infracción de la Constitución se une también de manera directa la ya dicha del art. 32.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Todo ello conduce a la inconstitucionalidad de los artículos del Reglamento aprobado por Decreto 95/2014 en cuanto que regula una modalidad de participación ciudadana de carácter referendario, al margen, sobre todo, del principio constitucional de reserva de ley orgánica (art. 23, en relación con los arts. 81 y 92 CE) e infringiendo, asimismo, desde la perspectiva del ámbito competencial autonómico, el art. 149.1.32 CE, así como el art. 32.5 del Estatuto de Canarias.

Se concluyó con la súplica de que se dictara sentencia declarando inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados. Se pidió en otrosí que, hecha la invocación de lo previsto en los arts. 161.2 CE y 77 LOTC, se declarara en suspenso la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos.

2. Por providencia de 4 de noviembre de 2014, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación, en relación con los arts. 3 y 4 del capítulo I y 9 al 26 del capítulo III del anexo del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre, así como de las disposiciones derogatoria única y finales primera y segunda de dicho Decreto; 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 de los preceptos impugnados, y la de cualquier actuación que traiga causa de los mismos desde el día 27 de octubre de 2014, fecha de interposición de la impugnación, lo que será comunicado 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. Mediante escrito registrado el 5 de noviembre de 2014, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias se personó en el procedimiento y solicitó prórroga del plazo para realizar alegaciones. El día 12 del mismo mes presentó nuevo escrito aportando el acuerdo de 6 de noviembre de 2014 del Gobierno de Canarias que facultaba su personación, reiterando la petición de ampliación del plazo concedido para alegaciones.

4. Mediante providencia de 13 de noviembre de 2014 el Pleno tuvo por personado al Gobierno de Canarias, y prorrogó por diez días el plazo concedido para realizar alegaciones.

5. Por escrito de 12 de diciembre de 2014, que tuvo entrada en el Tribunal el día 16 del mismo mes, presentó alegaciones, en nombre del Gobierno de Canarias, la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de la Comunidad Autónoma. Pueden resumirse como sigue:

a) Se afirma, en primer lugar, la improcedencia del cauce procesal elegido por el Gobierno de la Nación y la consiguiente inadmisibilidad de esta impugnación. Tras citar el ATC 135/2004, se dice no compartir los argumentos de la demanda en orden a que en este cauce procesal se puedan hacer valer cualesquiera infracciones constitucionales, incluidas las basadas en la infracción del orden constitucional de competencias, citándose al respecto la STC 64/1990. En la medida en que la demanda no invoca infracción constitucional ajena a razones competenciales, se solicita la inadmisión de la impugnación. De no estimarse tal solicitud, se alega ya sobre el fondo de lo suscitado en la demanda.

b) Por el Abogado del Estado se impugnan los arts. 3 y 4 del capítulo I y 9 a 26 del capítulo III del anexo del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014. De conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros que se acompaña a la demanda, de 24 de octubre de 2014, la impugnación ante el Tribunal Constitucional allí acordada venía referida a los artículos 4 (capítulo I) y 9 a 26 (capítulo III) del Reglamento de consultas a la ciudadanía, preceptos estos que fueron analizados con carácter previo por el Consejo de Estado en su Dictamen aportado junto a la demanda. Sin embargo –se observa–, el Abogado del Estado incurre en la demanda en desviación procesal respecto de lo allí decidido y ordenado, al extender la impugnación, sin amparo en la preceptiva y previa decisión del órgano competente, al artículo 3 del Reglamento, referido a la «ciudadanía». No es admisible que la representación procesal enmiende la decisión adoptada por el Consejo de Ministros y por ello debe quedar fuera del objeto del presente proceso y de la decisión a adoptar el artículo 3 de la norma impugnada. Siendo esto así, perdería sustento buena parte de la demanda, pues la no impugnación de este artículo 3 priva de razón de ser a la petición de nulidad del articulado efectivamente impugnado.

Ya en cuanto al objeto, así delimitado, de la impugnación, se cita el art. 20 de la Ley canaria 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana, regulación legal –se observa– no cuestionada por el Gobierno de la Nación. Conforme a tal precepto, el

Gobierno podrá, a instancias del Presidente, recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana. Se consideró necesario, por ello, aprobar el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se observa que el título IV de la citada Ley («de los instrumentos de participación ciudadana») se integra por dos capítulos, el I dedicado a «disposiciones generales», y el II, «de los instrumentos de participación ciudadana». El artículo 20, con el que se inicia dicho capítulo II y que va rubricado «de las consultas a la ciudadanía», dispone que «el Gobierno podrá, a instancias del Presidente, recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana». Con el Reglamento impugnado, la Comunidad Autónoma ha desarrollado dicho precepto, regulando los instrumentos de participación que en él se mencionan, sondeos y encuestas, e incorporando como novedoso instrumento de participación ciudadana las denominadas «preguntas directas», concebidas como otro instrumento de participación ciudadana que genéricamente permite el precepto legal. Por ello, estamos ante un reglamento de ejecución de la Ley 5/2010, dictada, a su vez, con amparo en los títulos competenciales de los artículos 30.1, 32.5 y 32.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias. No cabe cuestionar el encaje jurídico del Reglamento aprobado por Decreto 95/2014, en cuanto norma autonómica de desarrollo de dicha Ley. No lo hace la demanda, que afirma que puede calificarse como un reglamento ejecutivo en «pretendido» desarrollo de aquella Ley, pese a lo cual el Gobierno de la Nación entiende que la regulación que se hace de las «preguntas directas» encubre una auténtica consulta de naturaleza referendaria, para lo que carece de competencia la Comunidad Autónoma, afirmación que se controvierte a continuación, no sin antes precisar que lo que se discute es el Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se hace esta observación porque –se afirma– la demanda pretende introducir un elemento de confusión en cuanto a la finalidad perseguida con la aprobación de este Reglamento y la posterior convocatoria a la ciudadanía por decreto del Presidente del Gobierno de Canarias, mediante pregunta directa (Decreto 107/2014, de 2 de octubre, objeto de otro proceso constitucional independiente del presente: asunto 6416-2014). El presente debate ha de centrarse en el Reglamento aprobado por Decreto 95/2014, norma que pretende desarrollar, de forma general y abstracta, el ya citado artículo 20 que, por su escueta regulación, dificultaba la puesta en marcha de cualquier instrumento de participación ciudadana. No se trata, pues, como ya dijera el Consejo Consultivo de Canarias en su dictamen, de un reglamento especial por singular, sobre consultas en materia de permisos de investigación de hidrocarburos o sobre prospecciones petrolíferas en el mar, sino ante un reglamento general para el ejercicio del derecho participativo, al margen de que en este momento exista algún asunto cuyo interés pueda ser susceptible de generar la convocatoria de una consulta. En consecuencia, se trata de una norma reglamentaria de carácter general, con vocación de permanencia e integrada en el ordenamiento jurídico autonómico para ser susceptible de aplicación en cuantas ocasiones se estime necesario por el Gobierno de Canarias. Se solicita, por ello, que el Tribunal Constitucional tenga en cuenta esta naturaleza del Reglamento, sin que la decisión a adoptar pueda tener carácter «preventivo», esto es, que esté inspirada en una especie de cautela de que, en su desarrollo, pueda el Gobierno de Canarias, por conducto de su Presidente, «extralimitarse» respecto del marco constitucional establecido, en particular respecto de lo que está reservado a la competencia estatal. Se cita al respecto el ATC 82/2011.

c) En cuanto a la pretendida inconstitucionalidad del Decreto por vulnerar directamente la Constitución, se observa que la demanda parte del presupuesto equivocado de que las consultas reguladas por la norma autonómica son manifestación del derecho fundamental de los ciudadanos ex art. 23.1 CE, por lo que su instrumentalización debería realizarse mediante referéndum que precisaría, en todo caso, la autorización del Gobierno de la Nación. Pero ello no es así, pues ni hay voluntad de

regular una consulta popular que sea manifestación del art. 23.1 CE, ni nada en el articulado puede conducir a tal conclusión. Se citan, al respecto, las SSTC 119/1995, 103/2008 y 31/2010, tras de lo cual se afirma que la regulación de las «preguntas directas» como instrumento de participación ciudadana, no se corresponde con la consulta popular referendaria a la que –se dice– alude el Tribunal Constitucional y cuya autorización corresponde en exclusiva a la Administración del Estado. Se recaba el parecer en relación con asuntos de interés general de la competencia autonómica en los que el sujeto que puede ser convocado no se identifica con el cuerpo electoral, pues, por un lado, pueden ser llamados los mayores de dieciséis años, los ciudadanos residentes legalmente en Canarias con independencia de su nacionalidad, los ciudadanos canarios que residan en el exterior con última vecindad administrativa en Canarias 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 asegurada con garantías jurisdiccionales específicas. Además, la participación puede realizarse mediante medios electrónicos, prolongarse en el tiempo durante una o varias jornadas y la supervisión de la regularidad del procedimiento se encomienda a un órgano colegiado, de carácter puramente administrativo y sujeto a las normas de organización y funcionamiento de la Ley 30/1992. Se trata, en definitiva, de un auténtico instrumento de participación ciudadana, directamente entroncado en el art. 9.2 CE, que desarrolla parcialmente, con pleno sometimiento a sus disposiciones, la ya citada Ley 5/2010 y que, aun siendo novedoso en el ordenamiento jurídico español, se ajusta plenamente a la Constitución y a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional sobre las consultas populares. Ni la Ley 5/2010 ni este Reglamento que la desarrolla tienen por objeto regular la «participación política», incardinándose en el ámbito de lo que puede llamarse «democracia participativa».

Se señala, en relación con ello, que la Ley 5/2010 se dictó con el objeto de fomentar la participación ciudadana, tanto de forma individual como colectiva en la actividad administrativa de la Comunidad Autónoma, así como en la vida económica, política, cultural y social, haciendo así realidad parte de los mandatos del Estatuto de Autonomía. Las finalidades del texto legal (artículo 3) han de ser tenidas en cuenta al analizar la regulación ahora controvertida, en la medida en que se imponen, entre otros fines, los de fomentar medidas que impulsen la participación ciudadana, desarrollar los correspondientes instrumentos de intervención de la ciudadanía en las actuaciones de las Administraciones públicas, profundizar el acercamiento de las instituciones públicas canarias a la ciudadanía, establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas o desarrollar los correspondientes instrumentos de participación ciudadana. En el artículo 4 de la misma Ley se impone a los poderes públicos canarios el deber de adoptar todas las medidas que posibiliten la participación de la ciudadanía y de los agentes económicos y sociales en el diseño y evaluación de las actuaciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, así como las acciones positivas necesarias y fomentar la participación ciudadana a través de medios electrónicos. La Ley 5/2010 contempla de forma amplia y con espíritu abierto los instrumentos de participación ciudadana y dispone en su artículo 20 que el Gobierno podrá, a instancias del Presidente, recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana. El Decreto 95/2014 desarrolla este precepto y regula los sondeos y encuestas de opinión en su capítulo I, no cuestionado ahora, así como otra forma novedosa de recabar la opinión de la ciudadanía a través de las «preguntas directas» (capítulo III, impugnado en su totalidad), que se configuran como «otro instrumento de participación ciudadana» permitido por el citado artículo 20. Esta última regulación no vulnera la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.32 CE, como por lo demás ha reconocido el legislador canario en la Ley 5/2010, cuya disposición adicional quinta señala que la participación ciudadana a través del referéndum se regula de conformidad con lo establecido en la Constitución española y las leyes que la desarrollan. Se señala que el Tribunal Constitucional debería tener muy presente que la actuación que culminó con el Reglamento ahora impugnado, aunque inspirada en cuanto a su oportunidad

en un asunto de especial interés para la Comunidad Autónoma, tuvo muy en cuenta la doctrina ya elaborada por el propio Tribunal a propósito de las consultas populares y fue precisamente esa doctrina –se dice– la que permitió justificar la regulación de un instrumento de participación ciudadana novedoso, el de las preguntas directas, sin vocación alguna de erigirse en consulta popular de naturaleza referendaria y sin vocación, ni oculta ni evidente, de sustituir o invadir las competencias del Estado.

d) Ya en cuanto a los concretos preceptos impugnados, y tras reiterar que al no estarlo el artículo 3 del Reglamento decaerían la mayoría de los argumentos esgrimidos contra los demás preceptos, se considera, en primer lugar, la impugnación dirigida contra el artículo 9, conforme al cual la opinión de la ciudadanía respecto de asuntos de interés general de competencia autonómica podrá recabarse mediante la formulación de una o varias preguntas directas a la ciudadanía, con el objeto de que los llamados a participar en la consulta manifiesten su parecer de forma afirmativa o negativa. El Abogado del Estado estima que la convocatoria directa y global a la ciudadanía, da a la consulta un carácter referendario con infracción del art. 92 CE, pero la competencia exclusiva del Estado conforme a tal precepto constitucional no ha sido infringida, pues ni en este artículo 9 ni en ningún otro del Reglamento se infiere naturaleza referendaria de las preguntas directas que pueden formularse. Sin perjuicio de que el artículo 3, referido a la «ciudadanía», no puede ser objeto de discusión ni debate en el presente proceso, se señala que la «ciudadanía» eventualmente susceptible de ser llamada a participar no se hace coincidir con quienes ostenten la condición política de canarios (art. 4 del Estatuto de Autonomía). Los titulares de la democracia participativa no son los ciudadanos ejerciendo sus derechos políticos como contenido del estatus de ciudadanía, sino que se trata de una intervención que no se singulariza en función de su pertenencia al censo electoral; de ahí que, por ejemplo, no sea preciso que ostenten nacionalidad española, ni siquiera que sean mayores de edad (art. 2). La «ciudadanía» que puede ser llamada a participar no se corresponde con el censo electoral, que es el sujeto propio de una consulta referendaria. Pero es que, además, esta «ciudadanía» del artículo 3 es «susceptible» de ser llamada en función del objeto de la consulta, en los términos que resulten del decreto de convocatoria (art. 15.2), sin que del artículo 9 ni de ningún otro quepa deducir que siempre y en todo caso serán llamadas todas las personas físicas y jurídicas a que se refiere el artículo 3. De ahí que este artículo 9, en sí mismo, no pueda ser considerado contrario al art. 92 CE, pues por razón del sujeto llamado a participar en la pregunta directa que haya de convocarse, no viene referido al cuerpo electoral. La circunstancia destacada de que el Reglamento impugnado permita llamar a la consulta a entidades ciudadanas nos aleja –se observa– irremediabilmente del concepto de consulta popular amparado en el art. 23.1 CE. Se cita al respecto la STC 119/1995.

El artículo 10 dispone que las consultas pueden contener una o varias preguntas, cuyo texto deberá ser redactado de manera clara y sencilla y ser formuladas de manera sucinta, inequívoca y fácilmente entendible por las personas y entidades ciudadanas llamadas a participar en la correspondiente convocatoria. La demanda carece de argumentación en la impugnación de este precepto, del que parece discreparse en cuanto a la expresión «llamadas a participar», desconociéndose la razón de ello.

El artículo 12 determina las personas llamadas a emitir las respuestas, disponiendo que ello se fijará en la convocatoria correspondiente y que, en cuanto a las personas físicas, inscritas o no en el Registro de participación ciudadana, habrán de reunir el requisito de edad que la convocatoria fije, que no podrá ser inferior a dieciséis años y sin perjuicio de que las consultas que puedan realizarse en el ámbito de la juventud se esté a la edad establecida en la Ley 7/2007, canaria de juventud. El Abogado del Estado insiste en atribuir a esta norma una finalidad y vocación de la que carece, pues no estamos ante un derecho político en el ámbito del art. 23.1 CE, sino ante un instrumento de participación ciudadana y democrática que permite a los ciudadanos manifestar su opinión en los asuntos que se entiendan sean 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 la consulta en algo que esté reservado al Estado, pues no se está

recabando el parecer un sujeto político, manifestación de la soberanía popular, ni se reconoce con ello un derecho de participación política, tal como ha sido entendido por el Tribunal Constitucional. Estamos ante el *tertium genus* al que se aludió en la STC 119/1995, ante una manifestación de democracia participativa y no es de recibo que, so pretexto de una hipotética contravención de la Constitución, se pretenda por el Gobierno de la Nación negar el mandato del art. 9.2 CE e impedir a la ciudadanía expresar su opinión en asuntos que sean de interés para todos. No se explica el inmovilismo que persigue la Administración del Estado al impugnar nuestro Reglamento frente a las exigencias de más participación ciudadana por parte de la opinión pública. Lo que caracteriza al referéndum en cuanto al sujeto de la consulta es que este sujeto es el cuerpo electoral y en otro tipo de consultas serán otros los colectivos. Toda la argumentación de la Abogacía del Estado parte de considerar que la «ciudadanía» que puede ser llamada a emitir respuesta en las preguntas directas, en la medida en que integra o puede integrar a quienes tienen la condición política de canarios, según el art. 4 del Estatuto de Autonomía, es coincidente, porque lo engloba, con el cuerpo electoral. Y solo por esta razón, desconociendo la voluntad del legislador que aprobó la Ley 5/2010 y la justificación de la norma reglamentaria ahora cuestionada, se concluye en que este derecho de participación ciudadana es un derecho de naturaleza política de los del art. 23.1 CE. La figura de la «pregunta directa», no ha de recibir, por innovadora o inédita en el ordenamiento jurídico nacional, el ataque y el reproche de inconstitucionalidad formulado. Si el legislador y el gobierno autonómicos han definido y delimitado un especial instrumento que favorece (art. 9.2 CE) la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, siempre en su propio ámbito territorial y teniendo como límite primordial el que venga referido a asuntos de interés general competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, no consideramos admisible –se dice– que por la Administración del Estado, invocando de forma desproporcionada, frenética y ausente de toda lógica sus competencias exclusivas en orden a convocar, en su caso, o autorizar un referéndum consultivo, reproche a la Comunidad Autónoma de Canarias el ejercicio de competencias propias cuando tal ejercicio se ha llevado a cabo respetando escrupulosamente la jurisprudencia constitucional recaída sobre este particular. Además, ideológicamente, la pregunta directa no ha sido concebida como manifestación de derecho político de los ciudadanos, sino como forma de posibilitar su participación en asuntos de interés general que puedan afectarles, lo que también servirá a los poderes públicos autonómicos como inspiración para sus propias políticas públicas, aunque su resultado no tenga eficacia vinculante (art. 27.2). Es evidente que la consulta no se dirige al cuerpo electoral y que nos alejamos del derecho de sufragio y del de participación política, pues se permite participar a las entidades ciudadanas, a los residentes en Canarias cualquiera sea su nacionalidad o condición política, incluso a los mayores de dieciséis años. Lo que se persigue es conocer la opinión pública sobre determinado asunto de interés general y de competencia de la Comunidad Autónoma, opinión que puede obtenerse a través de sondeos y encuestas y también mediante preguntas directas, forma de participación ésta mejorada respecto de aquéllas, más avanzada y desarrollada, vanguardista por novedosa, pero instrumento de participación ciudadana, al fin y al cabo. En cualquier caso, el argumento de la demanda flaquea desde el punto y hora en que no prevé el supuesto, perfectamente admisible dentro de la Norma impugnada, de que la pregunta directa se dirija a determinados colectivos, como entidades ciudadanas u otros más reducidos dentro del concepto amplio de ciudadanía que se contempla en el artículo 3. De ser así, los argumentos de la demanda carecerían de sustento y no hay que olvidar que lo que se impugna es una norma jurídica con vocación de permanencia y susceptible de múltiples actos de aplicación. No se ha vulnerado la reserva de ley orgánica (arts. 23.1 y 92 CE), ni el art. 13.2 CE en punto al reconocimiento a los ciudadanos españoles del derecho de sufragio. Evidentemente, de haberse configurado las preguntas directas como una manifestación de un derecho de naturaleza política, de llamada al cuerpo electoral para favorecer su participación política, tendría sentido la objeción realizada. Pero ya se ha fundamentado que no responde a esta idea la regulación cuestionada.

Por último, en cuanto a los preceptos referidos al procedimiento (arts. 14 a 26), impugnados porque no se ajustarían al procedimiento electoral general, se señala el error de partida de la demanda al calificar de electoral un procedimiento que no lo es, pues de lo que se trata es de establecer unas pautas procedimentales mínimas que aseguren la puesta en práctica y doten de certeza a la convocatoria y al desarrollo de este especial instrumento de participación ciudadana. Precisamente porque no es manifestación de derecho político alguno ni un procedimiento electoral, no puede basarse ni fundamentarse en esa regulación especial, para lo que, por otro lado, la Comunidad Autónoma carecería de competencia. Ya se ha dicho que, para el Tribunal Constitucional, una consulta popular de naturaleza referendaria exige que sea llamado el cuerpo electoral, que se exteriorice a través de un procedimiento electoral basado en el censo y gestionado por la Administración electoral y que esté asegurado con garantías jurisdiccionales específicas. Fuera de ello, no dándose esta circunstancia, la STC 31/2010 permite consultas populares no referendarias. Por ello hay que rechazar el reproche de que la normativa impugnada no se haya ajustado a la Ley Orgánica del régimen electoral general, a la que remite la Ley Orgánica 2/1980, en desarrollo del art. 92.3 CE. Precisamente porque no estamos ante una consulta de naturaleza referendaria, las normas autonómicas han regulado el cauce formal de las preguntas directas del modo que han estimado oportuno, en ejercicio de sus competencias para la manifestación del parecer de la ciudadanía y dar un mínimo de rigor jurídico al proceso (publicación de la convocatoria, contenido del decreto de convocatoria, campaña institucional informativa, modo de emisión de las respuestas y otros contenidos). Que esta regulación novedosa se haya inspirado en los principios que presiden el ejercicio del derecho de sufragio no hace que participe de esa naturaleza. No estamos ante un procedimiento electoral, por lo que en nada debe intervenir la Administración electoral. Los ciudadanos llamados a participar no son los del censo electoral, del que no se hace uso. No es necesaria una campaña electoral, ni las exigencias que para las mismas establece la Ley electoral. No se emite un voto. No se recaba el voto de los ciudadanos, sino su opinión. No se establece ningún recurso electoral ante la comisión de control (que no junta electoral), exigencia mínima de todo procedimiento en que intervengan los ciudadanos es ofrecer la garantía de formular eventuales reclamaciones y su resolución permite encontrarnos ante un acto que pone fin a la vía administrativa y que está sujeto a la revisión ordinaria, no especial, de la jurisdicción contencioso-administrativa. En consecuencia, han de rechazarse punto por punto las supuestas infracciones a la ley electoral, pues no estamos ante el ejercicio de un derecho político del art. 23.1 CE. Se rechaza, pues, la impugnación y se pide del Tribunal un pronunciamiento que legitime el ejercicio de las competencias autonómicas en orden a favorecer y propiciar instrumentos de participación ciudadana, no política, como los contemplados en el Reglamento impugnado.

Se concluyó con la súplica de que se inadmitiera la impugnación o, subsidiariamente, se desestimara la misma, confirmando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

6. Mediante providencia de 20 de enero de 2015, acordó el Pleno oír a las partes para que en el plazo de cinco días expusieran lo que estimaran procedente acerca del mantenimiento de la suspensión acordada. Formuladas alegaciones, el Pleno resolvió, por Auto de 3 de marzo de 2015, mantener la suspensión de los arts. 3 y 4 del capítulo I, 9 a 26 del capítulo III del anexo y disposiciones derogatoria única y finales primera y segunda del Decreto del Gobierno de Canarias 95/2014, de 25 de septiembre.

7. Por providencia de 9 de junio de 2015, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Por el cauce regulado en el título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC: arts. 76 y 77), impugna el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, los arts. 3 y 4 y 9 a 26 del Reglamento de consultas a la ciudadanía en asuntos

de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias, aprobado por Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Gobierno de dicha Comunidad Autónoma («Boletín Oficial de Canarias» núm. 190, de 1 de octubre), así como –en cuanto se refieran a las «preguntas directas» previstas en los mentados preceptos– la disposición derogatoria única («transitoria», se dice por error material en la súplica) y las disposiciones finales primera y segunda del mismo Decreto. Se argumenta en la demanda, como con mayor detalle se ha expuesto en los antecedentes, que los preceptos impugnados incurren en inconstitucionalidad tanto por conculcar de manera directa –se dice– determinaciones de la norma fundamental como por infringir, asimismo, disposiciones del Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan, en lo sucesivo). Estarían entre las primeras infracciones, a decir de la demanda, tanto las que afectarían a reglas constitucionales atinentes a la articulación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (apartados 1, 18 y 32 del art. 149.1 CE), como las que incidirían en diversos preceptos sustantivos de la misma norma fundamental –en sí mismos o en relación con los antes citados–, a cuyo efecto el Abogado del Estado invoca los arts. 9.3, 13.2, 23.1, 81.1 y 92.3 CE. Las normas impugnadas también habrían infringido, se dice, lo prevenido en los arts. 4 y 32.5 EACan. Unas y otras vulneraciones del bloque de la constitucionalidad se ponen en conexión en la demanda con determinadas contravenciones de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general (LOREG). A partir de todo ello, se viene a aducir, en síntesis, que las normas impugnadas vulneran la exclusiva competencia estatal para regular el «régimen jurídico del derecho fundamental de participación política» (art. 23.1 CE), al haber previsto y ordenado, bajo la denominación de «preguntas directas» (capítulo III del Reglamento controvertido), genuinas consultas de carácter referendario cuya regulación estaría sustraída a la competencia de la Comunidad Autónoma y haberlo hecho, además, en contravención de los demás preceptos constitucionales y estatutarios referidos y de la legislación orgánica que queda dicha. Los motivos de inconstitucionalidad así aducidos se califican en la demanda de «mixtos», fundamentados como están –según se acaba de recordar– ya en infracciones del orden constitucional y estatutario de competencias, ya en otras contravenciones normativas deparadoras, asimismo, de inconstitucionalidad. Unos vicios y otros –siempre conforme a la demanda– podrían ser constatados y depurados a través del procedimiento impugnatorio que, con fundamento en el art. 161.2 CE, queda regulado en los arts. 76 y 77 LOTC.

Frente a este último aserto de la demanda sale al paso la representación del Gobierno de Canarias, que, según en los antecedentes se expuso, ha pedido la inadmisión de la actual impugnación con el argumento de que, a través del cauce establecido en el título V LOTC, no podrían, en ningún caso, hacerse valer contravenciones de carácter competencial, como lo serían en buena medida, o incluso en todo, las articuladas ahora por la Abogacía del Estado en nombre del Gobierno. Planteada esta cuestión previa, aún aduce la representación del gobierno de Canarias otra de alcance también preliminar, ya en orden a la concreta delimitación del objeto de la impugnación, pues observa, en efecto, que el artículo 3 del Reglamento («ciudadanía»), que figura como impugnado en la demanda, no consta, sin embargo, en el acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2014 por el que se decidió interponer la presente impugnación, razón por la cual dicho precepto debería quedar, por no impugnado, al margen de nuestro examen. Enjuiciamiento constitucional que, ya en cuanto al fondo, debiera concluir, alega la representación demandada, con un pronunciamiento desestimatorio, toda vez que –de nuevo en síntesis– las normas impugnadas, dictadas en desarrollo y ejecución del art. 20 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana (Ley a su vez adoptada, se puntualiza, sobre la base de los arts. 30.1, 32.5 y 32.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias: EACan), ni regulan el derecho de participación política ex art. 23.1 CE, ni ordenan, en modo alguno, consultas de carácter referendario, sino que disciplinan, más bien, formas de participación ciudadana –no «política», se observa– que entroncarían no con el citado art. 23.1 CE, sino con el art. 9.2 de la misma norma fundamental.

A reserva de las puntualizaciones que después se harán, así queda, en resumen, definida la contradicción entre las partes; debate que, como queda dicho, afecta en primer lugar a cuestiones procesales y de delimitación del objeto que demandan, por ello, una decisión también previa.

2. Dos son, según se dijo, las cuestiones preliminares planteadas por la representación del Gobierno de Canarias que deben ser ahora despejadas. La primera, relativa a la viabilidad misma de la presente impugnación. La segunda, a la delimitación –y consiguiente reducción, de acogerse lo alegado– de su objeto.

a) La parte demandada pide la inadmisión de esta impugnación con el argumento de que la vía procesal a la que el Gobierno de la Nación ahora acude (título V LOTC: arts. 76 y 77) no consentiría la denuncia, como en la demanda se hace, de vicios de carácter competencial y sí sólo de otro género de contravenciones constitucionales. Desde luego que, incluso si lo así alegado fuera de compartir, ello no habría de llevar como se pide a la inadmisión *in toto* de la impugnación, sino sólo a la reducción de su objeto, pues ya se ha dicho que la demanda plantea frente al Decreto impugnado, tanto tachas por incompetencia como otras basadas ya en preceptos sustantivos de la norma fundamental, por entreveradas que a menudo estén aquí unas y otras censuras de inconstitucionalidad. Pero ni siquiera ha lugar a tal pronunciamiento de inadmisión parcial, pues el Tribunal no puede hacer suyos –por las mismas razones expuestas en la reciente STC 32/2015, de 25 de febrero, FJ 2– los argumentos, en este extremo, de la representación del Gobierno de Canarias.

En la Sentencia recién citada este Tribunal ha dicho y reiteramos 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 art. 77 de la misma Ley Orgánica. Por ello, el cauce ahora emprendido es también idóneo cuando el Gobierno, como aquí ocurre, reprocha a las disposiciones impugnadas tanto inconstitucionalidades que no son competenciales, como otras que sí lo son, so pena, si así no se admitiera, de imponer, contra todo principio de economía y aun de lógica procesales, que un mismo precepto 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.

b) Distinta repuesta se ha de dar a lo que la misma representación aduce en orden a la necesaria exclusión de nuestro enjuiciamiento del artículo 3 del Reglamento controvertido. Este precepto reglamentario, en efecto, no figura en el acuerdo del Consejo de Ministros, de 24 de octubre de 2014, por el que se decidió impugnar determinados preceptos tanto del Reglamento aprobado por el Decreto 95/2014 como del Decreto mismo, de modo tal que, no impugnado en realidad por el órgano legitimado para hacerlo, es forzoso concluir en que el referido artículo 3 fue incorporado a la demanda sin fundamento alguno, razón por la que, al igual que hemos dicho ante casos anteriores análogos (SSTC 82/2013, de 11 de abril, FJ 2; 119/2014, de 16 de julio, FJ 2, y 210/2014, de 18 de diciembre, FJ 6, entre otras), no será posible su enjuiciamiento directo en esta Sentencia. Ello sin perjuicio, llegado el caso, de que dicho precepto sí pueda ser objeto de consideración por el Tribunal, si así fuera preciso, para la debida interpretación *ex contextu* de las disposiciones efectivamente impugnadas.

3. Por medio del Decreto 95/2014, aquí parcialmente impugnado, el Gobierno de Canarias ha aprobado el Reglamento de las consultas a la ciudadanía en asuntos de interés general de competencia de dicha Comunidad Autónoma. Se integra este Decreto por un

artículo único, aprobatorio del Reglamento incorporado como anexo, además de por una disposición derogatoria única y por dos disposiciones finales, la primera de las cuales faculta al Presidente para dictar las disposiciones necesarias en orden al desarrollo del Reglamento y la segunda establece la entrada en vigor del Decreto el día siguiente al de su publicación oficial. Tanto aquella disposición derogatoria como estas finales han sido impugnadas «en cuanto se refieran» –dice el Abogado del Estado– a las «preguntas directas» previstas y ordenadas en el Reglamento. Al margen de estas concretas impugnaciones a las que se refiere esta Sentencia más adelante, la demanda va encaminada en su integridad a argumentar la inconstitucionalidad de las normas contenidas en el capítulo III del Reglamento incorporado como anexo (arts. 9 a 26).

Para un mejor entendimiento de lo que sigue es procedente ahora una somera referencia, en el marco de la ordenación general dispuesta en este Reglamento, al contenido dispositivo de los preceptos así impugnados.

Consta el Reglamento de consultas a la ciudadanía de cuatro capítulos, integrado el primero («disposiciones generales») por otros tantos artículos, siendo ahora conveniente reseñar que el artículo 3 («ciudadanía») identifica, en los términos que después se dirá, a quienes constituyen o integran –«[a] los efectos del presente Reglamento» –la ciudadanía a la que irían o podrían ir dirigidas las diversas consultas que el Reglamento prevé, en tanto que el artículo 4, referido a los «[i]nstrumentos de consulta a la ciudadanía», designa como tales a los «sondeos», las «encuestas» y las «preguntas directas». El capítulo II (arts. 5 a 8) está dedicado a los sondeos y encuestas de opinión y el capítulo III, impugnado en su integridad (arts. 9 a 26) e intitulado «preguntas directas», describe genéricamente las mismas (art. 9), regula su forma de planteamiento, los medios para la emisión de las «respuestas», las personas, físicas y jurídicas, llamadas a emitir las y la protección de datos de carácter personal (arts. 10 a 13). En lo demás (arts. 14 a 26), el Reglamento disciplina aquí el procedimiento de planteamiento y realización, así como las garantías, de este tipo de consultas directas, convocadas, previa decisión del Gobierno, por su Presidente (arts. 14 y 15) y desarrolladas conforme a las normas que al efecto y por Decreto se dicten (art. 16). El Reglamento prevé también una posible campaña institucional (art. 17) y disciplina tanto el «modo de emisión de las respuestas», como las «dependencias» para su «depósito» (arts. 18 y 19), así como los «medios personales» que velarán por la regularidad de tal «emisión de opiniones» (art. 20). Se establecen asimismo «[g]arantías para la emisión y recuento de las respuestas» y una «Comisión de Control» (arts. 21 y 22), regulándose, en fin, el tiempo para la «emisión» de las «respuestas», así como su «depósito» y «recuento» (arts. 23, 24 y 25). Concluye esta reglamentación, en lo que ahora importa, con un precepto dedicado a «[r]eclamaciones y recursos» (art. 26). El capítulo IV del Reglamento («disposiciones comunes»), no impugnado, dispone la publicación oficial de los resultados de las consultas y de su valoración por el Gobierno y puntualiza que aquéllas no tendrán carácter «vinculante» (art. 27). Se prevé, por último, la celebración de acuerdos y convenios para la ejecución de los procesos de consulta (disposición adicional única).

Identificadas así las normas impugnadas en el marco general del Reglamento en que se incluyen, es preciso dejar constancia ahora del uso notoriamente anfibológico que esta disposición reglamentaria hace de la expresión «ciudadanía» a la que cabe dirigir las diversas consultas que ordena, pues debiendo entenderse, en general, la noción de «ciudadanía», en su significado académico y jurídico, como el conjunto, sin mayores precisiones por ahora, de los ciudadanos de determinado pueblo o nación, es del todo obvio que no es a ella, en el ámbito de Canarias, a la que cabría imputar o referir el resultado de los «sondeos y encuestas de opinión» (capítulo II), aunque sí acaso –esto es algo que examinaremos luego– el de las consultas mediante «preguntas directas» (capítulo III) cuya regulación aquí se impugna. Este empleo ambivalente, e inapropiado al menos en uno de sus usos, de la palabra «ciudadanía» se lleva al extremo en el artículo 27.2 del Reglamento, que dispone, para todas las consultas, que ninguna tendrá «carácter vinculante», prevención cuyo sentido, por lo que hace a encuestas o sondeos, no es fácil en verdad discernir. De todo ello no cabe derivar ahora consecuencias jurídico-

constitucionales, pero sí es necesario ponerlo de relieve para constatar que «la opinión» de la «ciudadanía» a la que indiferenciadamente se refiere el no impugnado artículo 2 del Reglamento no ha de ser la misma, por su entidad y efectos, cuando se realizan sondeos o encuestas, de una parte, que cuando se convoca por el poder público a la propia «ciudadanía» (identificada, a estos efectos, por el artículo 3 del Reglamento) para que se pronuncie sobre asuntos de interés general. Las prospecciones de opinión pública mediante sondeos o encuestas en modo alguno muestran, como es obvio, un parecer de igual valor al que resultaría del pronunciamiento de los ciudadanos llamados por el poder público a expresar su criterio sobre un asunto de interés general. En este último caso son las voluntades individuales las que concurren, con la consiguiente responsabilidad cívica y el procedimiento y garantías correspondientes, a conformar una determinada voluntad general, vinculante o no. No es así cuando un encuestado expresa sus preferencias en la certeza de que no contribuirán a manifestar voluntad general de tipo alguno.

Antes de pasar, expuesto lo anterior, al examen de las disposiciones impugnadas y de su constitucionalidad son aún precisas, con todo, las siguientes consideraciones previas:

a) Objeto de nuestro enjuiciamiento han de ser sólo –a reserva de la puntualización que de inmediato se hará– las normas impugnadas del Reglamento controvertido y del Decreto mediante el que se adoptó, sin que por tanto podamos someter a examen alguno la Ley 5/2010, antes citada, del Parlamento de Canarias, respecto de la que el Reglamento (artículo 1) se presenta, y así lo destaca la representación demandada, como «desarrollo». «Pretendido desarrollo», apostilla a este propósito la demanda, pues se observa en ella que el artículo 20 de esta Ley autonómica, invocado en el preámbulo del Decreto 95/2014, no daría soporte normativo a las consultas mediante «preguntas directas» ordenadas en el capítulo III del propio Reglamento, toda vez que dicho precepto legal no hace referencia expresa a tal tipo de consulta, disponiéndose en él, meramente, que «[e]l Gobierno podrá, a instancias del presidente, recabar la opinión de la ciudadanía sobre asuntos de interés general de competencia autonómica, mediante sondeos, encuestas o cualquier otro instrumento de participación ciudadana». En congruencia con lo demandado y alegado, nada podremos decir, sin embargo, ni sobre la Ley 5/2010, en sí misma, ni acerca de si el Decreto traído ante nosotros desarrolla correctamente o no la disposición legal de la que la propia Norma reglamentaria dice traer causa.

b) La demanda, según quedó dicho, pide también, aunque sin fundamento específico, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición derogatoria única y de las disposiciones finales primera y segunda del Decreto 95/2014, en la medida, viene a decirse, que se entiendan referidas a las consultas a través de «preguntas directas» que son, en su conjunto, objeto de impugnación. No procede, sin embargo, que examinemos a continuación la constitucionalidad de todas las disposiciones del Decreto. En primer lugar, porque se impugnan, vale repetir, sin otra motivación que la de su posible conexión con las normas directamente tachadas de inconstitucionales, siendo así que la declaración de inconstitucionalidad por conexión –prevista en el art. 39.1 LOTC, pero posible también, llegado el caso, en otros procesos constitucionales de control de normas (v. gr. SSTC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 8; y 243/2012, de 17 de diciembre, FJ 6)– no puede ser, en general, objeto de pretensión de parte, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional (por todas, STC 119/2014, FJ 2, y jurisprudencia allí citada). Pero además porque, estando como están las mentadas disposiciones derogatoria y finales referidas al conjunto del Reglamento sólo parcialmente impugnado, la hipotética inconstitucionalidad de todas o de algunas de las normas de su capítulo III, de confirmarse, no habría de deparar, en ningún caso, la propagación de dicha posible invalidez a las repetidas disposiciones, cuyo sentido normativo, a resultas de tal eventual pronunciamiento, quedaría más bien reorientado a las normas reglamentarias no impugnadas o, si impugnadas, no declaradas contrarias al bloque de la constitucionalidad. La disposición derogatoria única y las disposiciones finales del Decreto 95/2014 –sobre las que, por lo demás, nada ha alegado la representación del Gobierno de Canarias– quedan fuera de nuestro enjuiciamiento.

c) Debe iniciarse el presente enjuiciamiento constitucional con el examen de la controversia competencial. Es cierto que la demanda, según se apuntó antes, invoca tanto normas del bloque de la constitucionalidad relativas al orden de distribución de competencias, como también otras que no tienen estrictamente tal carácter. Sin embargo, la cuestión primordial es la de si los preceptos reglamentarios en discusión pueden inscribirse, por su objeto y por su contenido, en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma sin infracción constitucional. Esta cuestión, una vez resuelta, permitiría, de ser ello procedente, el ulterior examen de las supuestas contravenciones de normas no competenciales del bloque de la constitucionalidad que también se aducen en la demanda. Si la demanda llevara razón jurídica al afirmar que las reglas impugnadas inciden en el ámbito del art. 23.1 CE, el rango meramente reglamentario del Decreto mediante el que se han aprobado conduciría a apreciar, sin duda alguna, la manifiesta inconstitucionalidad de tales normas (art. 53.1 CE, no expresamente citado en la demanda) pero, como decimos, la controversia previa a resolver es la de si reglas como las impugnadas pueden, visto su objeto y contenido, integrarse, sin tacha constitucional, en el sistema normativo autonómico.

Abordaremos, por ello, en lo que sigue el examen de la validez constitucional, por razones competenciales, de las reglas controvertidas, lo que impone partir del examen de la distribución constitucional y estatutaria de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias en orden a las consultas populares, no siendo dudoso que en esta noción constitucional (art. 149.1.32 CE) se incluyen, de principio, las que tanto la citada Ley 5/2010 (art. 20) como el Decreto controvertido (capítulo III y normas concordantes) llaman «consultas a la ciudadanía». Por todo ello, cabe ya adelantar, que ninguna relevancia tendrá a efectos de este examen la invocación por la representación demandada, en defensa de las normas impugnadas, del art. 9.2 CE, ya que las normas programáticas de este carácter, constitucionales o estatutarias, disponen compromisos y tareas o abren habilitaciones genéricas para los poderes públicos, pero no atribuyen, en sí mismas, competencia alguna al Estado o a las Comunidades Autónomas (en tal sentido, STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3, y jurisprudencia allí citada).

4. El régimen de distribución de competencias sobre consultas populares entre el Estado y las Comunidades Autónomas (la de Canarias, en lo que ahora hace al caso) ha sido definido, sobre la base de lo dispuesto en la Constitución, por una jurisprudencia constitucional ya muy consolidada a la que aquí debemos remitirnos, no sin recordar, en síntesis, algunos de sus pronunciamientos ahora de mayor relieve a nuestros efectos:

a) Al referirse el art. 149.1.32 CE tanto a las «consultas populares», en general, como a la institución del «referéndum», la Constitución ha contemplado la posible existencia, junto a esta última institución, de otro tipo de consultas populares, cuyo fundamento y sentido difieren de los propios del referéndum. Así, desde la STC 119/1995, de 17 de julio, este Tribunal ha recordado (FJ 3) que mediante las distintas modalidades de referéndum, como forma de democracia directa, se produce un llamamiento directo al titular de la soberanía para la toma de decisiones políticas, participación política ésta que es una de las previstas, como derecho fundamental, en el art. 23.1 CE. El referéndum es, pues, un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos para el ejercicio de aquel derecho fundamental. Pero no es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para aquella que normalmente se ejerce a través de representantes y que, de modo excepcional, puede ser directamente ejercida por el pueblo (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Dijimos también en la Sentencia recién citada, y en el mismo fundamento jurídico, que el referéndum es una especie del género «consulta popular» con el que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público y a través de cualesquiera procedimientos, sino que es aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral, expresivo de la voluntad del pueblo, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales

específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental reconocido en el art. 23 CE. Por ello prosiguió esta Sentencia con el señalamiento de que para calificar una consulta como referéndum ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria (en términos análogos, SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; y 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5). Las consultas populares no reconducibles, conforme a los rasgos dichos, al concepto de referéndum, no son ya expresión del derecho fundamental de participación política enunciado en el art. 23.1 CE, sino manifestación, por el contrario, de una democracia participativa cuyo fundamento constitucional último está en el art. 9.2 de la propia Constitución y mediante la que ya no el cuerpo electoral, sino cualesquiera otros colectivos, pueden ser llamados a expresar su parecer sobre asuntos de relevancia pública y a través de cualesquiera procedimientos (en tal sentido, STC 31/2015, FFJJ 4 y 5; y jurisprudencia allí citada).

b) Es procedente recordar que el referéndum, cuando sea reconocido como tal según los rasgos dichos, no dejará de serlo por la mera circunstancia de que su resultado se califique de no vinculante (STC 31/2015, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). Tampoco perderá tal condición –y esto, como se verá, tiene relevancia capital para el presente caso– por el hecho de que las normas que lo disciplinen no se sirvan de la propia palabra «referéndum», sustituyéndola por otras, o por la circunstancia de que el cuerpo electoral llamado a pronunciarse y el procedimiento para dar curso a su participación difieran o se aparten, incluso de modo irregular, de las normas que en la legislación orgánica aplicable definen quiénes son electores y cuál sea el procedimiento para que expresen, mediante el voto, las voluntades individuales que concurrirán a la formación de la voluntad general. La noción de referéndum es, a efectos competenciales, de carácter material, y bastará para identificarlo, por lo tanto, con que se esté ante un llamamiento a un cuerpo electoral que, aunque distinto acaso al definido por aquella legislación orgánica, abarque al conjunto de la ciudadanía de una Comunidad Autónoma o de un ente territorial local y con que se configure un procedimiento y unas garantías que, aunque no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, comporten un grado de formalización de la opinión ciudadana que sea materialmente electoral (STC 31/2015, FJ 8). Esto es así porque, tratándose de una noción constitucional de la que la Norma fundamental se sirve para delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 149.1.32 CE), la eventual desfiguración por normas autonómicas de las reglas que disciplinan las consultas referendarias permitiría eludir, con daño inaceptable para el orden constitucional, las competencias que al respecto pone en manos del Estado la norma fundamental. Dijimos, a este respecto, en la misma STC 31/2015, FJ 8, que los conceptos constitucionales o, en general, del bloque de la constitucionalidad que definen o acotan competencias (el de «referéndum» ex art. 149.1.32 CE, en lo que ahora importa) resultarían distorsionados, y con ellos la misma articulación competencial, si su propia definición se hiciera depender del respeto o transgresión, por el Estado o las Comunidades Autónomas, de la legalidad constitucional o infraconstitucional a la que en cada caso se encuentren sometidos. El orden de competencias constitucional y estatutario, según añade ese mismo fundamento de la Sentencia citada, quedaría a merced, si así se hiciera, del arbitrio del propio ente cuyas competencias han sido delimitadas, con el resultado, de todo punto inaceptable, de que el desbordamiento de éstas, o el exceso en su ejercicio, vendría a quedar cubierto o avalado por tales infracciones del ordenamiento. En suma, y por lo que se refiere al reconocimiento de la institución referendaria en determinado caso, no será relevante ni el *nomen iuris* de la figura regulada, pues el nombre no hace a la cosa, ni, según acabamos de recordar, la eventual separación o conculcación de la legislación estatal que lo regule ni, en fin, la simple afirmación, por la Norma impugnada o por sus defensores, de que la regulación controvertida no desarrolla el art. 23.1 CE, derecho que no perderá su fuerza vinculante porque se niegue haber procedido a su regulación o

desarrollo. La STC 103/2008 identificó la noción de referéndum por referencia al cuerpo y al procedimiento electoral, esto es, al censo, a la Administración electoral y a unas «garantías jurisdiccionales específicas» (FJ 2). Pero no se colige de ello que la eventual desfiguración legislativa de lo dispuesto en la Ley Orgánica del régimen electoral general impidiera reconocer que una determinada consulta o tipo de consulta tuviera, conforme a su naturaleza intrínseca, la condición efectiva de referéndum, por irregular que su ordenación legal pudiera ser. La acomodación a la legislación electoral general es condición, como la propia Sentencia dijo, de que la voluntad del cuerpo electoral pudiera estimarse «válida y legítimamente» manifestada (FJ 2). Pero dicha acomodación no puede ser, sin contradicción con el sentido del repetido artículo 149.1.32, condición para la identificación de una consulta como referendaria [STC 31/2015, FFJJ 7 y 8 b)].

c) Fijado ya el concepto constitucional de referéndum y también, por contraste, el de las consultas populares no referendarias, procede ya considerar cuál sea la distribución constitucional y estatutaria de competencias sobre aquella institución entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias. En la STC 31/2015 sobre la base de pronunciamientos anteriores de esta jurisdicción, se señaló [FJ 6 A)] que el régimen jurídico del referéndum está, ante todo, sujeto a una reserva de ley orgánica, a la que la Constitución remite la regulación de las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución. Se dijo asimismo, que también el referéndum, por cuanto implica el ejercicio del derecho fundamental ex art. 23.1 CE, está sujeto en su desarrollo a la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 81.1 del propio texto constitucional, concurriendo aquí, por tanto, dos exigencias constitucionales de reserva de ley orgánica: (i) una genérica, vinculada al desarrollo de los derechos fundamentales, y (ii) otra específica, asociada a la institución del referéndum. Se dijo en la misma Sentencia que, por otra parte, la Constitución atribuye al Estado, como competencia exclusiva, la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE), competencia que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, no puede limitarse a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que ha de extenderse a la entera disciplina de la institución, esto es, a su establecimiento y regulación [FJ 6 A) y jurisprudencia allí citada]. Observó esta misma Sentencia, por último en lo que ahora importa, que la competencia estatal así definida fue ejercida mediante la aprobación de la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las diversas modalidades de referéndum; Ley ésta que es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE, esto es, la genérica del art. 81.1 CE para el desarrollo del derecho fundamental ex art. 23 CE. Se observó también en la misma resolución que la Ley Orgánica 2/1980 no regula otros supuestos de referéndum distintos de los contemplados en el texto constitucional, en tanto que su disposición adicional excluye del ámbito de aplicación de esta Ley orgánica las consultas municipales, remitiendo su disciplina a la legislación básica de régimen local, ámbito sobre el que también se proyecta la exclusiva competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

El régimen de las consultas populares que, conforme a lo dicho, no tengan, sin embargo, la condición de referendarias, sí puede corresponder, según prevean los respectivos Estatutos de Autonomía y en el respeto, en especial, de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, a la competencia de las Comunidades Autónomas, conforme a lo declarado en las sentencias constitucionales cuyos criterios venimos recordando (STC 31/2015, FJ 7, y jurisprudencia constitucional allí citada).

d) De los preceptos constitucionales recién citados deriva que corresponde en exclusiva al Estado la disciplina de la institución del referéndum. (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 69). Ello incluye ordenar el establecimiento y disponer la regulación del referéndum, de modo que la Constitución, en otras palabras, ha querido, en atención a la condición excepcional en nuestro ordenamiento de esta forma de democracia directa, que sólo mediante normas estatales puedan preverse, en el respeto a las demás

determinaciones de la Constitución, los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular. Lo anterior no significa, sin embargo, que no puedan en ningún caso los Estatutos de Autonomía, respetando esta exclusiva competencia del Estado y, en su conjunto, las normas de la Constitución, reconocer a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. Lo que nuestra jurisprudencia excluye es que, en orden al referéndum, puedan reconocerse competencias «implícitas» de las Comunidades Autónomas [SSTC 103/2008, FJ 3, y 31/2015, FJ 6 B)]. Pero la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial, sobre la base de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, en el que se dispone que «[d]e conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local».

Conforme a lo dispuesto en el art. 32.5 EACan corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, de forma similar a lo establecido en otros Estatutos, el desarrollo legislativo y la ejecución del «[s]istema de consultas populares en el ámbito de Canarias, de conformidad con lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado, correspondiendo a éste la autorización de su convocatoria». Aunque, en una lectura superficial, este precepto pudiera entenderse referido tan sólo a las consultas de carácter referendario, es lo cierto que la genérica mención que en él se hace a un «sistema de consultas populares» permite entender que, dentro de este amplio enunciado, se comprenden también aquellas consultas que no tengan la condición de referéndum, consultas éstas que, conforme a lo señalado *supra*, no suscitarían problemas en cuanto a la atribución estatutaria de competencias que, respecto de ellas, realiza este artículo 32.5. Más dificultades de interpretación podría plantear la armonización entre la competencia que corresponde en exclusiva al Estado para la «entera disciplina» (establecimiento y regulación) del referéndum y la que el precepto estatutario atribuye para el desarrollo y ejecución de otras consultas, ya de carácter referendario, a las que también se refiere genéricamente el artículo 32.5. Los Estatutos de Autonomía forman parte del bloque de la constitucionalidad, pero no pueden dejar de ser interpretados de conformidad con la Constitución. Por ello, a fin de integrar y conciliar las competencias exclusivas del Estado en punto al referéndum y las que sobre esta institución confiere a la Comunidad Autónoma de Canarias el artículo 32.5 de su Estatuto, es obligado concluir en que el «desarrollo» al que se refiere en su cabecera dicho artículo 32 no puede ser, respecto de las consultas referendarias a las que asimismo alude su apartado 5, sino en el limitado que permitiera a la Comunidad Autónoma, en el respeto a las competencias del Estado y conforme a la legislación orgánica reguladora del referéndum y del régimen electoral general, complementar o integrar en aspectos accesorios, si a ello hubiere lugar, la entera disciplina de esta institución. No se fuerza con este entendimiento, en modo alguno, el enunciado del art. 32.5 EACan, pues el precepto, según dijimos, se cuida de condicionar las competencias que atribuye a «lo que disponga la Ley a la que se refiere el artículo 92.3 de la Constitución y demás leyes del Estado» y a la autorización por el Estado mismo de la convocatoria de estas consultas.

Sobre la base de cuanto queda dicho, es ya posible examinar el régimen de las «preguntas directas» del capítulo III del Reglamento impugnado a fin de determinar si las mismas muestran, como afirma la demanda y niega la representación demandada, el carácter de consultas referendarias.

5. El artículo 9 abre el capítulo III, impugnado en su totalidad, del Reglamento aprobado por el Decreto 95/2014 y, bajo la rúbrica «(p)reguntas directas», dice así:

«La opinión de la ciudadanía respecto de asuntos de interés general de competencia autonómica podrá recabarse mediante la formulación de una o varias preguntas directas a la ciudadanía, con el objeto de que los llamados a participar en la consulta manifiesten su parecer de forma afirmativa o negativa».

Para determinar si las consultas mediante «preguntas directas» así enunciadas, y desarrolladas luego hasta el artículo 26 del texto reglamentario, constituyen o no, en atención a su naturaleza intrínseca, genuinas consultas referendarias, es preciso tener presente la jurisprudencia constitucional recién evocada, doctrina que, en punto a la noción constitucional de referéndum, queda ajustadamente resumida, sobre la base de jurisprudencia anterior, en estas palabras de la tan citada STC 31/2015: «estamos ante un referéndum cuando el poder público convoca al conjunto de los ciudadanos de un ámbito territorial determinado para que ejerzan el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos emitiendo su opinión, vinculante o no, sobre una determinada cuestión, mediante votación y con las garantías propias de un proceso electoral» (FJ 6). Debe aplicarse esta formulación de la jurisprudencia constitucional para examinar el articulado de este capítulo III y normas concordantes y apreciar si los convocados son, en primer lugar, los ciudadanos; si, en segundo lugar, su participación lo es mediante la emisión del voto y, por último, si el Reglamento dispone, en este extremo, una administración electoral específica dotada de garantías que aspiren a asegurar la correcta manifestación y expresión de la voluntad popular. Estos son los tres puntos que consideraremos a continuación.

Antes de entrar a examinar estos puntos, debe recordarse que el capítulo III del Reglamento, ordena unas consultas mediante «preguntas directas» a las que pueden ser llamados a participar no sólo los «ciudadanos», identificados del modo que se dirá, sino también, junto a estas «personas físicas» [apartados 1 y 2 del artículo 12 y, antes aún, apartado b) del artículo 3], «entidades» o «entidades ciudadanas» [art. 12.1 y 3 a), precepto, este último, que las define como «las personas jurídicas inscritas en el Registro de Participación Ciudadana»; Registro, cabe observar, instituido por Decreto del Gobierno de Canarias 94/2014, de 25 de septiembre, que aprobó el Reglamento de su organización y funcionamiento]. Ocurre sin embargo que los ciudadanos, de una parte, y estas «entidades», de la otra, emitirían sus «respuestas» (art. 11 del Reglamento controvertido) de modo separado (en urnas distintas, cabe colegir: art. 24.1 y 2) y que el llamado «recuento» de tales respuestas se haría «con separación de las realizadas por las personas físicas y de las procedentes de las entidades ciudadanas» (art. 25.1). Se sigue de ello, con la claridad suficiente, que si bien el Reglamento permite plantear estas «preguntas directas» tanto a los ciudadanos como, en unidad de acto, a las mentadas «entidades ciudadanas», las «respuestas» que dieran unos y otras no se integran o confunden, constituyendo un llamamiento dual de este género, más bien, una doble y simultánea consulta y de distinta naturaleza a nuestros efectos, pues mientras la dirigida a los ciudadanos pudiera llegar a verse como un referéndum en sí mismo, aquellas a las que dieran su respuesta las «entidades ciudadanas» en modo alguno podrían pasar por consultas referendarias. Y ello porque, constituyendo el referéndum un cauce de participación política directa ex art. 23.1 CE, este derecho fundamental se refiere a la participación de personas individuales (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2) y se presenta, en otras palabras, como derecho de participación inorgánica (SSTC 119/1995, FJ 4; y 103/2008, FJ 2), no sujeto en su ejercicio a la previa integración del elector en cualesquiera formaciones sociales. Siendo esto así, la participación de estas «entidades ciudadanas»

en las «preguntas directas», que puede ser simultánea a la de los ciudadanos, pero separada, como hemos visto, de la de estos últimos bien puede verse como un supuesto típico de lo que, en esta misma Sentencia y en anteriores, se ha calificado como «consultas no referendarias», esto es, aquellas que recaban la expresión de voluntades particulares o colectivas, pero no generales y no imputables, por tanto, al cuerpo electoral [STC 31/2015, FJ 5 a), y jurisprudencia allí citada]. Se sigue de ello que, no pudiéndose tildar de referendarias las consultas a las que dieran respuesta las repetidas «entidades ciudadanas», nuestro examen ha de prescindir ahora de su consideración y valoración y ello sin perjuicio de lo que se dirá para determinar el alcance de nuestro pronunciamiento, en el último fundamento jurídico de esta Sentencia.

Aclarado lo anterior, es ya posible examinar el régimen jurídico de las «preguntas directas» dirigidas a los ciudadanos y valorar en Derecho si constituyen o no genuinas consultas referendarias, cualquiera sea el lenguaje del que se ha servido el autor del Reglamento y cualquiera que sea la eventual atipicidad de aquel régimen.

6. Conforme a lo dicho en el fundamento anterior, corresponde ahora apreciar si las consultas mediante «preguntas directas» configuradas en el Reglamento constituyen llamamientos a la ciudadanía y, comprendido en ella, al cuerpo electoral; si tal convocatoria lo es, además, para determinar el propio parecer del elector, mediante el voto, sobre asuntos de interés general y si todo ello se articula por medio de un procedimiento y con unas garantías que puedan ser reconocidos como electorales.

A) Corresponde al Gobierno de Canarias, según el Reglamento, la decisión de «recabar la opinión» de la ciudadanía mediante estas «preguntas directas» (art. 14.1), acuerdo éste que dará lugar a una convocatoria, mediante Decreto del Presidente, en la que se fijarán, en lo que ahora importa, el objeto de la consulta, «con el texto de la pregunta o preguntas que comprende», su ámbito territorial y «las personas y las entidades ciudadanas a las que se dirige la consulta» (art. 15.1 y 2). Dejando ahora de lado la última referencia a las «entidades ciudadanas», las «personas» así convocadas son o pueden ser, conforme al artículo 3 b), las que ostenten la condición política de canarios en los términos del art. 4 EACan, así como, con alcance más general, las que tengan su residencia legal en Canarias, con independencia de su condición política y nacionalidad, «en la medida en que no lo impida la legislación correspondiente». Estas determinaciones del artículo 3, aplicables a todo tipo de consultas de las establecidas en el Reglamento, se concretan para las «preguntas directas» en el artículo 12, de cuyos dos apartados resulta que las «[p]ersonas llamadas a emitir las respuestas» se determinarán en la convocatoria correspondiente, «con independencia de las áreas temáticas de participación con las que consten inscritas en el Registro de Participación Ciudadana» y estén o no inscritas en el tal Registro. Habrán de reunir el requisito de edad para participar que se fije en la convocatoria, que no podrá ser inferior a dieciséis años (con la salvedad de las consultas «en el ámbito de la juventud», para las que se estará a la edad establecida en la Ley 7/2007, canaria de juventud).

De lo así dispuesto en los artículos 3 y 12 del Reglamento resulta lo siguiente:

a) La convocatoria se hace, o puede hacerse, en el «ámbito territorial de la consulta [art. 15.2 b)], a todos cuantos, mayores, al menos, de dieciséis años, ostenten la condición política de canarios en los términos del artículo 4 del EACan», conforme al cual «gozan de la condición política de canarios los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias» (número 1), disponiéndose también que «(c)omo canarios, gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Canarias y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España»; añadiéndose que «(g)ozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determina la Ley del Estado» (número 2).

b) El llamamiento se dirige a los ciudadanos en cuanto tales –a todos o a los que se determine en «la convocatoria correspondiente», conforme al artículo 12.1–, no a sectores determinados de la ciudadanía definidos por sus intereses de sector o de grupo, y no otra cosa cabe inferir de lo previsto en el precepto citado, en orden a que las personas llamadas a participar se determinarán «con independencia de las áreas temáticas de participación con las que consten en el Registro de Participación Ciudadana» [el artículo 3 del Decreto 94/2014, ordenador, como dijimos, de este Registro, relaciona una diversidad de «áreas de información y participación» en función de «las materias de previsible consulta», «áreas» éstas que quedarán reseñadas en el Registro, conforme al artículo 9.2 k), respecto de la persona que, según el artículo 14 de este Decreto, solicite su inscripción en él]. No parece estemos, pues, ante consultas de las que hemos llamado no referendarias, sino ante llamamientos, según dijimos, dirigidos a los ciudadanos en cuanto tales.

c) Tratándose de personas físicas, la participación por este cauce no queda condicionada, a la previa inscripción en aquel Registro de participación. Es cierto que el art. 15.1 de la citada Ley 5/2010, «canaria de fomento a la participación ciudadana», dice que en el referido Registro podrán inscribirse «entidades ciudadanas» y la propia «ciudadanía» y que tal inscripción «otorgará el derecho a ser parte activa en los instrumentos de participación ciudadana previstos en esta Ley». No lo es menos, sin embargo, que el Reglamento de cuya constitucionalidad juzgamos, cualquiera sea su acomodación a la Ley que dice desarrollar, considera como personas llamadas a participar a «(l)as personas físicas, inscritas o no» en el repetido Registro (art. 12.2), exigiendo sólo tal inscripción previa de los ciudadanos para la emisión de respuesta por medios electrónicos (art. 18.2) y permitiendo que los requisitos para participar se acrediten, genéricamente, por una diversidad de medios, a través de la exhibición del «documento de identificación» y, en su caso, «de los documentos acreditativos o autorizando el acceso a sus datos personales en poder de otras Administraciones Públicas» (art. 18.3).

d) No existe en el capítulo III del Reglamento una previsión específica sobre un instrumento administrativo unitario paragonable al censo, pero no es dudoso que se cuenta con tal censo, identificable ahora en su materialidad. No cabe entender de otro modo, la institución de un Registro voluntario de participación ciudadana; la previsión de «ficheros de datos de carácter personal que sean necesarios (*sic*) crear para la ejecución de una consulta...» (art. 13.2) y la previsión, antes mencionada, de que la acreditación de los requisitos para participar se pueda hacer «mediante la exhibición del documento de identificación y, en su caso, de los documentos acreditativos o autorizando el acceso a sus datos personales en poder de otras Administraciones Públicas» (art. 18.3). Así, allegando informaciones y datos de fuentes diversas, las consultas que consideramos se realizarían sobre la base de lo que, desde un punto de vista material, no cabe sino calificarlo de censo de electores.

e) Así las cosas, no es dudoso que se cumple la primera condición para definir como referendaria una consulta popular ante una convocatoria a la ciudadanía que comprende o puede comprender (basta con esta última posibilidad) al cuerpo electoral o, más precisamente, a los ciudadanos que componen el cuerpo electoral, y que puede ser eventualmente acrecido por la incorporación de los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho [la previsión del artículo 3 b) del Reglamento en punto a la participación de extranjeros con residencia legal en Canarias queda subordinada a la prevención, en la propia norma, de que no impida tal cosa la «legislación correspondiente»]. Esta posible convocatoria de los cuerpos electorales canarios, acrecidos quizás del modo dicho, es lo que ahora resulta relevante para nuestro examen, por más que el Reglamento no excluya que el Decreto de convocatoria realice, para el respectivo ámbito territorial, llamamientos más acotados o selectivos, todo lo cual lleva al Abogado del Estado a afirmar que, en este extremo, las «preguntas directas» operarían a partir de lo que llama un «censo flotante» o un «electorado *ad hoc*». Sin perjuicio de la valoración jurídico-constitucional que ello, desde otra perspectiva, pudiera merecer, lo relevante ahora es que los llamados a participar aquí lo son en cuanto ciudadanos (*uti cives*) que, aunque quizá integrados en un cuerpo electoral *sui generis*, componen a su vez los distintos cuerpos electorales mediante

los que regularmente se articulan, en sus diversas instancias territoriales, las elecciones en el ámbito de Canarias. Así, si la convocatoria se realizara para todo el territorio de la Comunidad Autónoma, o para el de una de las islas o, en fin, para un determinado municipio, estaría siendo convocado según la STC 31/2015, el cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma o el de la correspondiente entidad local, aunque acaso no sólo él. Se podría llamar a votar a un singular electorado, al que lo es conforme al Estatuto de Autonomía de Canarias y a la Ley Orgánica del régimen electoral general, desde luego, aunque incrementado –según dispusiera el Decreto de convocatoria– por las incorporaciones personales que este Reglamento dispone, incorporaciones que cabe ahora llamar *extra ordinem*. Se trataría, en tal caso, de un llamamiento a un cuerpo electoral más amplio que el configurado por la legislación electoral general, pero que no por ello dejaría de ser una verdadera *appellatio ad populum*. En definitiva, el cuerpo electoral conformado por los artículos 3 b) y 12 del Reglamento abarca, aunque pueda desbordarlo, al conjunto de la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de Canarias o del respectivo ente territorial local, cuyos sufragios no exteriorizarían, entonces, meras voluntades particulares o de colectivos determinados, sino una voluntad general *uti cives* [STC 31/2005. FJ 8 a)].

B) Esta participación se lleva a cabo a través del voto. El «formulario que deba utilizarse para emitir la respuesta» [art. 15.2 f)], afirmativa o negativa, no es, obviamente, sino una papeleta de voto con otro nombre (art. 70 y concordantes LOREG); la «emisión de las respuestas» (art. 18) y su «depósito» (art. 24) son, pura y simplemente, la «votación» (arts. 84 y ss. LOREG) y el «recuento de las respuestas» (art. 25) es, sin más, un «escrutinio» (art. 95 y ss. LOREG). No es preciso llevar más lejos el parangón para constatar que la participación ciudadana se realiza aquí mediante la emisión del voto, cuya libertad y secreto, por lo demás, se cuida de proclamar el Reglamento (arts. 21.1 y 24.2).

C) Es asimismo patente, en fin, que la disciplina establecida en este extremo por el Reglamento incorpora una determinada Administración electoral, así como concretas garantías, que constituyen también, como dijimos, elementos necesarios para el reconocimiento de la institución referendaria. Lo relevante –como dijo la STC 31/2015– no es que el procedimiento y las garantías difieran de las previstos en la legislación electoral general, sino que comporten un grado de formalización de la opinión de la ciudadanía materialmente electoral [FJ 8 b)]. Se aprecia que un procedimiento de ese género está efectivamente articulado en el Reglamento, en el que se regula, según vimos, el acto de convocatoria (art. 15), la previsión de normas para el «desarrollo y correcta ejecución del proceso de consulta convocado, y específicamente, para la seguridad y recuento de las respuestas» (art. 16.1), la posible «campaña institucional» (art. 17), la «emisión» y «recuento» de las respuestas (arts. 18 a 25), con específica mención a su constancia en acta (art. 25.2) y a la certificación (art. 25.3) y publicación (art. 27) de los resultados de la consulta. Todo ello, unido a la previsión de la participación en el procedimiento, a fin de «velar por la regularidad de la emisión de las opiniones», de personal al servicio de las Administraciones canarias (art. 20), a la posible designación de «observadores» por la ciudadanía (art. 21.3) y a la creación de una comisión de control para «garantizar la regularidad y transparencia del proceso de consulta» (comisión entre cuyas competencias figuran las de resolver reclamaciones y establecer «criterios interpretativos» y cuyas decisiones son recurribles ante el «órgano convocante», lo que pondría fin a la vía administrativa: arts. 22 y 26, determina, inequívocamente, que estamos ante un procedimiento y unas garantías que, aunque dispares a los dispuestos en la Ley Orgánica del régimen electoral general, aspiran a que «el resultado de la consulta sea la fidedigna expresión de la voluntad del cuerpo electoral» [STC 31/2015, FJ 5 a)], cualquiera sea el juicio que, en punto al mayor o menor rigor que muestren, puedan merecer tales prevenciones.

D) Atendido cuanto antecede, no resulta dudoso que las normas relativas a las consultas mediante «preguntas directas» del capítulo III del Reglamento permitirían convocar inequívocas consultas populares de carácter referendario. Consultas que podrían dirigirse a un cuerpo electoral que –aunque acaso *sui generis*, según dispusiera el Decreto

de convocatoria— comprendería o podría comprender, a voluntad del convocante, el conjunto de los electores ya de la Comunidad Autónoma, ya de cualquiera de las islas, ya, en fin, de uno u otro municipio canario. Serían, junto a ello, consultas articuladas para la emisión del voto ciudadano sobre cuestiones de «interés general» [art. 14.2 b)]. Y estarían ordenadas, en fin, mediante un procedimiento y unas garantías que procuran, con mayor o menor rigor, asegurar que el sufragio se emita con libertad y con preservación de su secreto y que su escrutinio («recuento») refleje de modo fidedigno la voluntad general (el «parecer») del electorado. En nada obsta a tal inequívoca caracterización que la denominación de estas consultas no sea la de «referéndum» o que esta ordenación reglamentaria se separe, manifiestamente, de la regulación establecida al efecto en la Ley Orgánica del régimen electoral general que es la llamada al efecto por la Ley Orgánica 2/1980 (art. 11.1). Menos relevante sería el que la ya citada Ley 5/2010, del Parlamento de Canarias, cuyo artículo 20 se dice desarrollado por el Decreto 95/2014, parezca excluir del ámbito de su regulación, en su disposición adicional quinta, la institución del referéndum. En el capítulo III del Reglamento se permite realizar y se regula una consulta popular de carácter sin duda referendario y por ello, de naturaleza enteramente diversa a la de las consultas mediante «sondeos y encuestas de opinión» que el mismo Reglamento prevé en su capítulo II, consultas con las que la representación demandada parece busca emparentar las ahora enjuiciadas, al decir de estas últimas que con ellas se persigue, como en aquéllas, «conocer cuál es la opinión pública». Pero el llamamiento del pueblo a las urnas por el poder político y la consiguiente manifestación de la voluntad, vinculante o no, de la ciudadanía supone siempre, so pena de incurrir en grave confusión de conceptos, algo más que un mero instrumento de información al servicio de aquel poder.

7. Se sigue de lo anterior que, al aprobar el capítulo III del Reglamento controvertido, el Decreto 95/2014, del Gobierno de Canarias, incurrió en manifiesto desconocimiento de las exigencias dimanantes de los arts. 23.1 y 149.1.1 CE, en relación con el art. 81.1 CE (regulación por ley orgánica del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos); del art. 92.3 CE (regulación por ley orgánica de las condiciones y procedimientos de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución) y del art. 149.1.32 CE, que atribuye al Estado una competencia exclusiva que, según doctrina de este Tribunal, no se limita a la autorización estatal para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, sino que se extiende a la entera disciplina de esta institución, esto es, a su establecimiento y regulación (SSTC 31/2010, FJ 69; y 31/2015, FJ 9) en los términos que hemos detallado en el fundamento jurídico 4 d) de esta Sentencia y sin perjuicio de las consideraciones que en ese mismo fundamento hicimos sobre las posibles competencias al respecto de la Comunidad Autónoma de Canarias, visto el art. 32.5 de su Estatuto de Autonomía.

En las normas de dicho capítulo III se crean y regulan unas modalidades de consulta referendaria que no están, en modo alguno, previstas en las normas estatales a las que remiten los citados preceptos constitucionales; que se pretenden, además, libres de la autorización estatal exigida por el art. 149.1.32 CE; que en nada se acomodan 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, permiten convocar, y que se separan abiertamente, por lo demás, de ese régimen electoral común y de sus garantías en la ordenación del atípico procedimiento que establecen. Todo ello supone 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 y, en general, a las leyes del Estado a las que no se atuvo aquí el Reglamento enjuiciado.

Una vez constatada y depurada, en los términos que a continuación diremos, la inconstitucionalidad apreciada, no habrá ya de merecer reproche de este género, sin embargo, el también impugnado artículo 4 del Reglamento (capítulo I), pues la genérica mención que en él se hace a las «preguntas directas» como uno de los instrumentos de consulta a la ciudadanía nada dirá, en sí misma, sobre el régimen jurídico y los destinatarios de tales preguntas, siendo de recordar que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta

competencias sobre consultas populares no referendarias e incluso puede llegar a ostentarlas, según disponga la legislación estatal más arriba citada, y en los estrictos términos que también dijimos, sobre determinados aspectos de las que sí tengan tal carácter (art. 32.5 EACan).

La apreciada contradicción del bloque de la constitucionalidad por las normas enjuiciadas hace ya innecesario el examen de las demás tachas de inconstitucionalidad expuestas en la demanda.

8. En orden al contenido y alcance del fallo a dictar es preciso señalar que la inconstitucionalidad apreciada afecta, de manera inmediata o directa, a todos los preceptos del capítulo III del Reglamento que están expresamente referidos o que aluden a la participación de los ciudadanos, a título individual, en estas consultas mediante «preguntas directas», pues tales son las normas que permitirían la convocatoria de auténticos referéndums. No ocurre así, según dijimos, para el caso de la intervención, en estas mismas consultas, de las que el Reglamento llama «entidades ciudadanas», participación ésta que muestra en sí misma, separada de la dirigida a los ciudadanos, la condición de consulta no referendaria, mediante la que no se expresaría nunca la voluntad general de la ciudadanía y que no sería merecedora, como tal, de reproche de inconstitucionalidad. Como consecuencia obligada, nuestro pronunciamiento, sin embargo, ha de extender también a las menciones a estas últimas consultas, (art. 39.1 LOTC, analógicamente aplicable), la declaración de inconstitucionalidad que de manera directa merecen las primeras, por las siguientes razones. En primer lugar, porque como en los enunciados normativos de este capítulo III están definitivamente unidas las referencias a los ciudadanos y a estas «entidades» asociativas, la segregación en dichos enunciados de las previsiones que, relativas a los ciudadanos como tales, hubieran de ser objeto, sólo ellas, de la declaración de inconstitucionalidad que aquí procede, no sólo sería difícil, sino que este Tribunal estaría asumiendo un papel de regulador positivo que no le corresponde. En segundo lugar, porque una vez eliminados los ciudadanos de estas consultas, el parecer de estas entidades expresado mediante el voto podría presentarse como una apariencia de opinión de la ciudadanía (en la que el artículo 3 del Reglamento incluye personas físicas y entidades ciudadanas). Toda vez que el capítulo III lleva por título «preguntas directas» como hemos recordado *supra* (FJ 5), 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 en virtud de lo establecido por el ordenamiento Constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente 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 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 Decreto 95/2014, de 25 de septiembre, del Gobierno de Canarias e incluido como anexo del mismo Decreto.

2.º Declarar que no ha lugar a pronunciarse sobre la constitucionalidad de artículo 3 del citado Reglamento, al no haber sido el mismo impugnado por el Gobierno de la Nación.

3.º Desestimar en lo demás la impugnación.

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

Dada en Madrid, a once 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.–Antonio Narváez Rodríguez.–Firmado y rubricado.