|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 54/2015 |
| Fecha | de 3 de marzo de 2015 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, 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 Narváez Rodríguez. |
| Núm. de registro | 6416-2014 |
| Asunto | Impugnación de disposiciones autonómicas 6416-2014 |
| Fallo | Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2014, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, impugna, al amparo de los arts. 161.2 CE y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias. En el escrito de interposición se hace expresa invocación del art. 161.2 CE y del segundo inciso del art. 77 LOTC, a los efectos de que se acuerde la suspensión de la disposición recurrida.

2. Por providencia de 4 de noviembre de 2014 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda acordó admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Gobierno de la Nación y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, frente al Gobierno de Canarias, contra el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de Canarias, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 LOTC, aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes; tener por invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 77 LOTC, produce la suspensión del Decreto impugnado, lo que conlleva la de cualquier actuación que traiga causa del mismo, desde el día 27 de octubre de 2014, fecha de interposición de la impugnación, que será comunicado al Presidente del Gobierno de Canarias y publicar la incoación de la impugnación en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Canarias”.

3. El día 5 de noviembre de 2014 la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias se personó en el proceso solicitando una prórroga en el plazo de alegaciones, prórroga que le fue concedida por providencia del Pleno de 13 de noviembre de 2014. Las alegaciones del Gobierno de Canarias interesando la desestimación de la impugnación fueron registradas el día 16 de diciembre de 2014.

4. El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 20 de enero de 2015 acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de Decreto impugnado en este procedimiento, se oiga a las partes personadas —Abogado del Estado y Gobierno de Canarias— para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que consideren conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

5. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones por escrito registrado el día 28 de enero de 2015. En ellas sostiene la pérdida de objeto del proceso por razón de las circunstancias objetivas sobre las que recae. La consulta fue convocada en su modalidad de pregunta directa y su régimen de celebración se incluye en el Decreto impugnado. Dicha consulta debía celebrarse el día 23 de noviembre de 2014, entre las 10 y las 19 horas, de manera presencial para las personas físicas, si bien en su modalidad de utilización de medios electrónicos podía ir efectuándose desde el día 19 de noviembre hasta el día 23. Como consecuencia de la impugnación formulada por el Presidente del Gobierno la consulta fue suspendida y no ha tenido lugar. Por eso la Abogacía del Estado sostiene que el incidente ha perdido objeto, por razón de las circunstancias objetivas sobre las que recae, defendiendo la aplicación a este incidente de la doctrina constitucional elaborada en relación con la pérdida de objeto en los procesos constitucionales en los que ha de tenerse en cuenta la incidencia de la derogación, modificación o sustitución de la norma impugnada, en la medida en que la suspensión también afecta a la vigencia de la disposición o acto impugnado.

La razón de la pérdida de objeto del proceso cautelar no es otra que la imposibilidad de celebrar la consulta, aún en el hipotético caso del levantamiento de la suspensión. El art. 4 del Decreto 107/2014, al prever la celebración de la consulta en un determinado momento en el tiempo, es un precepto que viene a resultar, por razones temporales, de imposible cumplimiento. Tampoco el precepto prevé alternativas a la no celebración de la consulta en la fecha prevista en el caso que la norma entrase en vigor o fuera susceptible de aplicación. Se trata del establecimiento, por norma o condición esencial del acto-regla, de un momento determinado en el tiempo, transcurrido el cual, y al no existir norma supletoria o alternativa de actuación prevista en el plano estrictamente jurídico ni habiéndose configurado una potestad de decisión alternativa, es una norma que cesa, por su propia naturaleza en su eficacia ordenadora de la realidad, y por ello en su aplicabilidad material. Otra hipotética convocatoria, a efectuar por el Gobierno canario sobre la misma cuestión y bajo los mismos requisitos o circunstancias, excepto la temporal, sólo podría llegar a acordarse en virtud de otro Decreto de convocatoria distinto. También se trataría de una consulta distinta si se modificase el mencionado art. 4 a fin de señalar otro momento posterior en el tiempo para poder celebrar la consulta, pero esta sería ya formalmente también otra consulta distinta en tanto que el momento concreto y específico para su realización constituye un elemento esencial de la configuración singular de cada consulta o referéndum, que ha de tener su momento de realización efectiva. Una nueva convocatoria precisaría una nueva resolución administrativa que la formalizase y, como tal, nuevamente fiscalizable en cuanto a su forma y fondo.

Por último señala que tampoco sería posible que el Tribunal levantase la suspensión e, hipotéticamente, fijase una fecha para la celebración de la consulta, pues ello excede de las facultades que tiene atribuidas en la resolución de este incidente.

En conclusión, la Abogacía del Estado entiende que la resolución de este incidente procesal no puede ser otra que la de apreciar que ha perdido objeto, y por lo tanto, desestimar la solicitud de levantamiento de la suspensión instada por el Gobierno de Canarias.

6. La Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias formuló sus alegaciones mediante escrito registrado el día 28 de enero de 2015, solicitando el levantamiento de la suspensión del Decreto 107/2014.

La representación procesal del Gobierno de Canarias resalta que formula las presentes alegaciones sin disponer de las que haya de efectuar la representación procesal del Estado, lo cual dificulta el adecuado cumplimiento del trámite conferido, señalando que, en todo caso, desconoce cuáles son los perjuicios irreparables de una consulta a la ciudadanía respecto a un asunto que el Gobierno de Canarias considera de interés general. Descarta además que la consulta ahora suspendida pueda equipararse a otras planteadas en otras Comunidades Autónomas, sin que estemos ante una cuestión de gran relieve constitucional como la examinada en el ATC 156/2013, de 11 de julio.

Alude a continuación a los criterios de la doctrina constitucional que han de ser tenidos en cuenta al resolver un incidente de este tipo, según la cual, es necesario ponderar de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe efectuarse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda, requiriendo que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no sólo invoque la existencia de perjuicios, sino que es igualmente necesario demostrar o, al menos, razonar consistentemente su procedencia y la imposible o difícil reparación de los mismos.

En el presente caso, se tratará de valorar los perjuicios irreparables o de difícil reparación que se producirían de levantarse la suspensión y facilitar así la convocatoria a la ciudadanía para expresar su opinión sobre si entiende procedente que Canarias cambie su modelo medioambiental y turístico actual por otro que pueda comprender en su seno las prospecciones de gas o de petróleo. Resulta evidente, para la Directora del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, que los intereses generales no pueden ser otros que los del órgano que decide convocar la consulta, esto es, el Gobierno de Canarias, a quien le corresponde justificar las razones por las que el objeto de la misma se considera de interés general así como la importancia y la trascendencia que tiene para la Comunidad Autónoma de Canarias, en cuanto que afecta sus competencias medioambientales y turísticas. Con respecto al objeto de la consulta indica que es indubitado que una actividad de investigación de hidrocarburos en el mar territorial afecta, necesariamente, a las Islas Canarias si se llevan a cabo en las proximidades de sus costas, por la afección que el desarrollo de tales actividades ha de producir en el medio ambiente y en las riquezas naturales que posee el archipiélago, así como en el sector turístico, auténtico motor de la economía de las islas. Por eso estima coherente interesar la opinión de la ciudadanía a los efectos de definir las líneas de actuación de la Administración Pública canaria acerca de la necesidad de que cambie su modelo medioambiental y turístico como consecuencia de las prospecciones de gas y petróleo, sin que se cuestione aspecto alguno que afecte al interés general del país. Con este presupuesto de partida ha de corresponder al Gobierno de la Nación la carga de justificar los perjuicios que derivan de la consulta.

En cuanto a la ponderación de los intereses en conflicto, concluye en la procedencia del levantamiento de la suspensión, por cuanto estima que de la celebración de la consulta no puede seguirse perjuicio alguno para el interés general o de privados. En esa ponderación no puede desconocerse el interés del conjunto de los llamados a participar en la consulta y que verán frustrado su derecho a expresar su opinión, libre y voluntariamente, en un asunto que es considerado de interés general por el Gobierno de Canarias. La realización de la consulta, por otro lado, permitirá a los poderes públicos autonómicos, a pesar de su carácter no vinculante, conocer el estado de opinión de su ciudadanía, en un asunto que, a juicio del Gobierno de Canarias, es de especial relevancia ya que se plantea una decisión sobre la necesidad de mantener sus políticas medioambientales, turísticas, económicas, territoriales …o, por el contrario, reorientarlas y adecuarlas al desarrollo potencial de otras actividades económicas sobrevenidas y que han de afectar necesariamente al ámbito de competencias de la Comunidad.

Por ello concluye que “el levantamiento de la suspensión no habrá de causar en absoluto perjuicios irreparables: la apariencia de legalidad y de legitimidad constitucional que reviste el Decreto 107/2014, del Presidente del Gobierno de Canarias, su nula incidencia en las competencias estatales, su objeto perfectamente limitado a asunto de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias, unido al más que conveniente y deseable fomento de instrumentos de participación ciudadana en los asuntos públicos, aconsejan el levantamiento de la suspensión acordada”.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. Como ha hecho constar el Abogado del Estado en su alegaciones el Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa, establecía que dicha consulta había de celebrarse el domingo día 23 de noviembre de 2014, desde las 10:00 a las 19:00 horas, para la emisión presencial de la respuesta de las personas físicas; desde las 10:00 horas del día 19 de noviembre hasta las 19:00 horas del día 23 de noviembre de 2014, para la emisión de respuestas utilizando medios electrónicos por las personas físicas y, finalmente, el día 26 de noviembre de 2014, de las 10:00 a las 14:00, en el caso de emisión de respuestas de las entidades ciudadanas, sea presencial o utilizando medios electrónicos.

Estando prevista la celebración de la mencionada consulta conforme a los plazos y fechas que se acaban de mencionar, es notorio que la misma, en los términos en los que fue convocada, ya no puede tener lugar. En efecto, tales previsiones temporales son inseparables del resto de los elementos que integran conjuntamente la decisión de convocatoria adoptada por el Presidente del Gobierno de Canarias en el Decreto 107/2014. Consulta que, de acuerdo con ello, hubiera debido celebrarse en todo caso antes de la resolución del presente incidente, sin que tampoco, por lo demás, se haya solicitado a este Tribunal el levantamiento anticipado de la suspensión.

Dado lo anterior, y sin que ello signifique pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto planteado en el presente proceso constitucional, no es posible que este Tribunal resuelva acerca del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de una decisión que ya no puede ser puesta en práctica al haber transcurrido ya el momento en el que, conforme a sus propios términos, había de realizarse (en un sentido similar AATC 354/1989, de 20 de junio, FJ único, 224/2009, de 27 de julio, FJ 1; 57/2010, de 19 de mayo, FJ único; 87/2013, de 23 de abril, FJ único; y 244/2013, de 22 de octubre, FJ único).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del incidente sobre el mantenimiento o levantamiento del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa en el ámbito territorial de Canarias.

Madrid, a tres de marzo de dos mil quince.