La consulta canaria sobre las prospecciones de gas y petróleo

Este conflicto además de ser una evidencia del espíritu restrictivo del constitucionalismo español respecto a las formas de democracia directa, constituye una muestra de lo que vengo sosteniendo en este apartado, de las relaciones de poder entre el Estado y las comunidades políticas de menor escala territorial y del deterioro de la legitimidad democrática de las decisiones públicas que se produce a través de estas relaciones.

Tal y como expresa el Decreto 107/2014 convocante de la consulta, esta CA por su carácter insular y su lejanía respecto al resto del territorio, ha tenido que “optar por un modelo de desarrollo adaptado a su posición geográfica“, sostenido en ”dos líneas básicas de actuación“: “la explotación del turismo como la mayor fuente de ingresos” y los beneficios derivados de la conservación de la naturaleza; líneas que en algún punto confluyen pues, como expresa el propio texto, “el turismo es tributario de los recursos naturales”. En este contexto y ante el anuncio del Gobierno central de aprobar la realización de prospecciones de gas y petróleo cerca de las costas de la isla, en 2014 el Presidente canario convocaba a los ciudadanos y ciudadanas de la CA a una consulta popular para responder a la pregunta: ¿Cree usted que Canarias debe cambiar su modelo medioambiental y turístico por las prospecciones de gas o petróleo?

Este Decreto, previo dictamen del Consejo de Estado[[1]](#footnote-1), fue inmediatamente impugnado por el Gobierno central ante el TC. Los términos de la discusión jurídica entre las dos partes se centraban principalmente en tres puntos. Primero, en el conflicto entre, por un lado, la competencia estatal “en la definición de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (149.1.13ª) y “las bases del régimen minero y energético” (149.1.25ª) y, por otro lado, las competencias autonómicas —algunas compartidas otras exclusivas— en materias como la planificación económica, la ordenación del territorio y del litoral, el turismo o la conservación de los espacios naturales.

El segundo punto de discrepancia versaba sobre la competencia para convocar consultas populares. La discusión se centraba en la cuestión sobre si la consulta, planteada por el Gobierno canario como no referendaria, era en realidad una consulta referendaria encubierta para la cual se requeriría en todo caso autorización del Estado (art. 149.1.32ª).

El tercero tiene que ver con la formulación y el contenido de la propia consulta, considerada por el Consejo de Estado carente de neutralidad al incluir en ella un “juicio de valor previo […], a saber, que las prospecciones de gas y petróleo traerán consigo, siempre y en todo caso, un cambio en el modelo medioambiental y turístico de la Comunidad Autónoma”[[2]](#footnote-2).

El motivo principal del TC para anular el decreto y, por tanto, prohibir la realización de la consulta tiene que ver con el segundo punto. El TC estima que la consulta presentada con la denominación de “pregunta directa” al pueblo canario oculta un genuino referéndum y que, por tanto, vulnera la mencionada competencia exclusiva del Estado para autorizarlo. Al margen de consideraciones sobre la pertinencia en términos positivistas de la interpretación del TC, o sobre si la CE ofrecía margen para otras posibles interpretaciones, me interesa poner de manifiesto lo que significa la solución ofrecida, en términos democráticos y de justicia[[3]](#footnote-3).

Debe ponerse de relieve que la argumentación esgrimida apunta principalmente a la ausencia de autorización del Estado, lo que significa como mínimo asumir que la consulta probablemente hubiese sido constitucional de haber solicitado el Gobierno Canario autorización al Estado y de haber éste último autorizado. Ello remite la cuestión a un ámbito político previo, en el que la parte fuerte —el Estado, en su posición de autorizante— tenía la potestad discrecional de decidir entre poner el énfasis en el principio democrático y autorizar, o bien poner el énfasis en los supuestos intereses nacionales y no avalar la consulta.

Aunque nunca hubo solicitud de autorización por parte del Gobierno canario, la impugnación del Decreto por parte del Gobierno central denota que éste último nunca hubiese autorizado la consulta. Ello desenmascara, por un lado, el lugar que ocupa el principio democrático en la jerarquía axiológica de algunos de los partidos políticos mayoritarios españoles. Por otro lado, pone en evidencia un orden constitucional en el que las posibilidades de las CCAA de consultar a sus ciudadanos sobre asuntos de gran impacto en su territorio (y de gran interés para el Estado) están totalmente sujetas a los consensos políticos coyunturales del Estado.

En la decisión sobre las prospecciones había en juego enormes riesgos ambientales y económicos para las islas Canarias, mientras que para el resto del Estado las expectativas se computaban sólo en forma de beneficios económicos. A partir de esta constatación, comprobamos que el vigente sistema constitucional permite que se adopten decisiones públicas de gran trascendencia, negando al pueblo receptor de los riesgos la posibilidad de pronunciarse directamente sobre la cuestión. En nuestro ordenamiento jurídico pues es posible imponer un consenso político expresado como interés nacional (pero definido a la vez en círculos cerrados), sin permitir a las comunidades minoritarias que asumen las cargas de ese consenso hacer visibles sus propios consensos. Ello significa también que desde círculos de poder ubicados en el centro del Estado es posible vetar la voluntad de una CA de decidir directamente sobre un asunto determinado. La jerarquía de poderes territoriales se impone, pues, no sólo en relación con las cuestiones sustantivas sino en relación con las formas de decidir, esto es, las formas de entender y configurar la democracia de cada territorio.

1. Dictamen del Consejo de Estado 1025/2014, de 23 de octubre de 2014 sobre la impugnación ante el Tribunal Constitucional del Decreto 107/2014, de 2 de octubre, del Presidente del Gobierno de Canarias, por el que se convoca consulta ciudadana mediante pregunta directa. Boletín Oficial de Canarias núm. 192 de 03 de Octubre de 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-2)
3. STC 147/2015, de 25 de junio de 2015. [↑](#footnote-ref-3)