

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11022 *Pleno. Sentencia 153/2014, de 25 de septiembre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 2398-2011. Interpuesto por el Gobierno de Canarias en relación con varios apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. Principio de igualdad, condiciones básicas de igualdad y derechos de los españoles en el extranjero: constitucionalidad de la reforma legal que limita el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales y a los cabildos insulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, 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 Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2398-2011, promovido por el Gobierno, de Canarias contra el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general. Ha intervenido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal, con fecha de 28 de abril de 2011, por parte de la Directora General del servicio jurídico del Gobierno de Canarias, en la representación y defensa que legalmente ostenta y en nombre del Gobierno de Canarias, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (en adelante: LOREG). Dicha Ley Orgánica fue objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del día 29 de enero de 2011.

El recurso trae causa del previo acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión de 15 de abril de 2011, en cuya virtud se acordaba la presentación de la impugnación contra los preceptos referidos. Se acompaña al escrito de demanda certificación de dicho acuerdo expedida por el secretario del Gobierno de Canarias con fecha de 19 de abril de 2011.

El recurso se sustenta en los fundamentos que a continuación se resumen:

Con carácter previo, tras delimitar el objeto del recurso a los apartados de los preceptos que han quedado expuestos más arriba, se señala que el fundamento a la impugnación de todos ellos es común, pues se parte de considerar inconstitucional la

supresión del derecho de sufragio en los procesos electorales locales a los españoles residentes en el extranjero. Dicha inconstitucionalidad no deriva exclusivamente, a juicio del recurrente, de una contradicción entre la norma recurrida y el texto constitucional sino del propio bloque de constitucionalidad que se erige como parámetro para enjuiciar la conformidad con la Constitución de las leyes y otras normas con fuerza de ley. Se avanza, en consecuencia, que la argumentación que sustenta la contravención del apartado tercero del art. 2 LOREG, en su nueva redacción, ha de extenderse al resto de los preceptos a los que afecta la reforma y a los que se dirige la impugnación.

a) Consideraciones en relación con el artículo único apartado primero de la Ley Orgánica 2/2011, en cuanto la exigencia de inscripción en el censo de españoles residentes en España para ejercer el derecho de sufragio en las elecciones locales y a los cabildos insulares contraviene el derecho a participar en los asuntos públicos.

El recurrente denuncia que la modificación de la Ley electoral ha supuesto la derogación o supresión del derecho de sufragio de los nacionales españoles que residen en el extranjero. Para fundar la apreciación de inconstitucionalidad se acude al bloque de constitucionalidad, que permite utilizar como parámetro, además de la Constitución, los preceptos de la Ley de bases de régimen local que delimitan la condición de vecino y su incidencia para los españoles residentes en el extranjero. Además, ha de procederse a verificar si la Ley Orgánica 2/2011 es respetuosa con el contenido esencial del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y al que indudablemente afecta.

En lo que respecta a los preceptos de la Constitución, se denuncia infracción de la igualdad que resulta de conectar los arts. 149.1.1 y 14 CE con los arts. 13.2 y 23.1 CE que reservan el derecho a participar mediante representantes libremente elegidos a los ciudadanos españoles, por cuanto el precepto impugnado impide el voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones locales, colocándolos en situación de desigualdad con el resto de los ciudadanos. El legislador estatal desconoce, de esta manera, los deberes de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad entre los españoles y de remover, en su caso, los obstáculos que impidan el ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad.

Igualmente se denuncia la vulneración del art. 23.1 CE en conexión con los arts. 13.1, 53.1 y restantes que conforman el sistema democrático del Estado, en particular el 68.5 CE. A juicio del recurrente el fundamento para reconocer a los españoles que residan fuera del país el derecho de sufragio se encuentra en el juego de los arts. 13 y 23 CE. Pues bien, en relación con la titularidad del derecho, sin dificultad puede deducirse que el derecho de sufragio activo forma parte del contenido esencial del derecho reconocido en el art. 23.1 CE y, en este sentido, el art. 2.1 LOREG reconoce el derecho de sufragio a los españoles mayores de edad, que no se encuentren privados del mismo en los términos del art. 3.1 a), b) y c) LOREG por estar condenados o declarados incapaces por sentencia judicial firme o internados en hospital psiquiátrico con autorización judicial que les prive de ese derecho. En cuanto al ejercicio del derecho, estando en cuestión la modalidad del derecho a la participación mediante representantes elegidos, la doctrina del Tribunal Constitucional ha extendido a todo tipo de procesos electorales relativos a «cualquiera de las diferentes estructuras organizativas del poder público cuyos miembros se recluten por sufragio universal». Y, en lo atinente a la finalidad del derecho de participación, ésta comporta el ejercicio de poder político que se concreta en la llamada al pueblo como titular de dicho poder.

Sentado lo anterior el recurrente entiende que, no obstante siendo el derecho de participación un derecho de configuración legal, el precepto impugnado infringe el contenido esencial del derecho que ha de quedar preservado en esa configuración, pues ha conformado la preceptiva inscripción en el censo de españoles residentes en España como un límite que excede de lo que ha de considerarse un requisito para el ejercicio del derecho en los términos en los que ha venido entendiendo la inscripción censal la doctrina del máximo intérprete de la Constitución. Así el censo electoral se erige como un instrumento esencial para la ordenación del proceso electoral, pero de ninguna forma puede conformarse como instrumento para privar del derecho de sufragio activo a los

españoles residentes en el extranjero. Así las cosas, el legislador ha atribuido al censo electoral naturaleza constitutiva en lugar de declarativa, como tiene proclamado el Tribunal Constitucional. Naturaleza que, en fin, contraviene el mandato del art. 68.5 CE de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio a los ciudadanos que se encuentren fuera de España y que el recurrente afirma que se extiende a todo tipo de comicios. Se concluye el apartado sosteniendo que la mención que el art. 140 CE realiza en orden a que en las elecciones municipales los concejales han de ser elegidos por los vecinos no puede llevar a primar, en materia del derecho de sufragio, la vecindad sobre la nacionalidad.

En lo que respecta al contraste del precepto impugnado con otras normas que pueden emplearse como parámetro de constitucionalidad, el recurrente alude primeramente al art. 17.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. A su juicio, dicho artículo queda vulnerado por el precepto impugnado, pues la norma de régimen local ha previsto expresamente que se confeccione un padrón de españoles residentes en el extranjero en el que las personas inscritas en el mismo tendrán la consideración de vecinos a efectos electorales. Pues bien, el recurrente entiende que tal ficción establecida por la norma básica local no es una opción de éste sino una obligación derivada de la Constitución, de tal suerte que, aplicándose a todo tipo de procesos electorales no tiene sentido consagrarla en las elecciones generales y cuestionarla para las elecciones locales. Por su parte, en la demanda también se contrasta el precepto impugnado con el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, puesto que aunque la norma atribuye «a los efectos del presente Estatuto» la condición política a los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hubieran tenido su última vecindad administrativa en Canarias, indica «el reconocimiento de la vinculación sustancial de la Comunidad Autónoma con los ciudadanos que gozan de la condición política de canarios».

b) Consideraciones relativas acerca de la inconstitucionalidad de la supresión del derecho de sufragio activo de los españoles residentes en el extranjero por contravenir el derecho a participar en los asuntos públicos y el art. 140 CE.

Sin perjuicio de extender las consideraciones anteriores a las elecciones a los cabildos insulares, el recurrente entiende que el legislador orgánico se ha extralimitado al extender a este singular proceso electoral el concepto de vecino del art. 140 CE a efectos electorales. A juicio del recurrente, el término allí contemplado únicamente lo es para las elecciones estrictamente municipales. En este sentido se recuerda que para la elección de los consejeros insulares la circunscripción es la isla y no el municipio. A mayor abundamiento, la extralimitación aludida supone desconocer por parte del legislador que los cabildos insulares son instituciones de la Comunidad Autónoma, según dispone el propio Estatuto de Autonomía en su artículo 8.2, en conexión con el 23, que les atribuye la representación ordinaria del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma.

El recurso concluye con la solicitud de admisión y de que se tenga por presentado para que, previa la tramitación que corresponda, se declare la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley Orgánica 2/2011 supraindicados. Subsidiariamente se solicita la inconstitucionalidad de los mismos por cuanto incluyen en su alcance a las elecciones a los cabildos insulares que deben quedar al margen de la limitación del derecho de sufragio operada por la mencionada Ley Orgánica.

2. Mediante providencia de 17 de mayo de 2011 el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó los siguientes extremos: primero, admitir el presente recurso de inconstitucionalidad; segundo, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través de Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes; tercero, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

La providencia fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 126, de 27 de mayo de 2011.

3. El 25 de mayo de 2011 se recibió en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito del Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, por el que se personaba en nombre del Gobierno en el presente recurso y se solicitaba prórroga legal del pazo para presentar alegaciones por ocho días más.

La prórroga fue concedida mediante providencia del Pleno de este Tribunal, de 31 de mayo de 2011, por la que se acordó además incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado.

4. El 1 de junio de 2011 tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional escrito firmado por el Presidente del Senado en el que se daba traslado del acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el día 31 de mayo de 2011 decidiendo la personación del Senado y dar por ofrecida su colaboración a este Tribunal a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Por su parte, el Presidente del Congreso de los Diputados remitió escrito, con fecha de registro en este Tribunal de 13 de junio de 2011, en el que igualmente se daba cuenta del acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 7 de junio de 2011, disponiendo la personación de la misma y dar por ofrecida su colaboración al Tribunal Constitucional a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Con fecha de 22 de junio de 2011 se registró en este Tribunal escrito del Abogado del Estado en el que se contienen las alegaciones que a continuación se relacionan.

El alegante en su escrito dedica un extenso apartado inicial a realizar una serie de precisiones sobre el objeto del recurso, unas consideraciones generales sobre la participación electoral de los españoles residentes en el extranjero y sobre el significado constitucional de la reforma.

En este sentido, si bien el recurso impugna en general el contenido del art. 3.2 LOREG, falta el necesario término de conexión material, tal y como prevé el art. 32.2 LOTC el relación con la legitimación autonómica en estos procesos constitucionales, en lo que se refiere a los procesos electorales a los consejos insulares de las Islas Baleares, el Consejo General del Valle de Arán y a las juntas generales del País Vasco, que se ven afectados por la reforma electoral operada por la Ley Orgánica 2/2011 pero que quedan fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma recurrente. Por tanto el objeto del recurso ha de ceñirse a los procesos electorales municipales y a los cabildos insulares, que por lo demás, son sobre los que vierte la argumentación de la demanda.

Dentro de los apartados de consideraciones genéricas el Abogado del Estado recuerda que la modificación legal controvertida se inspira en un informe del Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno, aprobado por la comisión de estudios del órgano el 24 de febrero de 2009. En dicho estudio se ponen de manifiesto algunas conclusiones, como la tendencia progresiva en las democracias contemporáneas a la disociación de la nacionalidad y ciudadanía en las elecciones locales, haciendo posible que los extranjeros residentes en los municipios puedan votar; en lógica consecuencia parece que los españoles residentes en el extranjero han de votar en los municipios en los que residan. Igualmente se destaca la absoluta excepcionalidad en el Derecho comparado de un sistema que permita, en las elecciones municipales, que los nacionales residentes en el extranjero puedan votar en las mismas. Con estas premisas y, entrando a analizar el fundamento constitucional de la reforma, se indica que el art. 140 CE contiene una inequívoca vinculación entre elector y vecino, y es por ello que la Ley de bases del régimen local, para hacer compatible el precepto constitucional con el voto de los residentes ausentes contiene la previsión de que sean considerados vecinos, únicamente a efectos electorales que es calificada como ciertamente artificiosa por el alegante.

Seguidamente, se pone de manifiesto la naturaleza corporativa de los entes locales afectados por la reforma y que la proximidad de su ámbito de decisión con los electores justifica plenamente la exigencia de la vecindad como condición de ejercicio del derecho de sufragio, existiendo una clara distinción entre los niveles electorales que denomina «políticos» (elecciones generales) y los locales; distinción que encuentra acomodo en algunas resoluciones de este Tribunal, como la Declaración 1/1992, de 1 de junio, o la

STC 51/1984, de 25 de abril. Por último, se niega que los arts. 13, 23 y 68.5 CE impongan el voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales: en cuanto al art. 68.5 CE porque su contenido alcanza exclusivamente a las elecciones al Congreso de los Diputados, sin que pueda extenderse, en defecto de previsión expresa, al resto de los comicios; por su parte, el tenor de los arts. 13 y 23 CE, en lo que al recurso importa, tiene el valor de asegurar el ejercicio de los derechos políticos a los nacionales a través de la vinculación de estos derechos con nacionalidad, más allá de las excepciones contenidas en el artículo 13 en esa materia, pero no impide que en comicios específicos puedan tenerse en cuenta otras circunstancias como la residencia.

A continuación, el Abogado del Estado sistematiza sus alegaciones en función de los concretos argumentos que sustentan la impugnación.

a) Consideraciones sobre la adecuación de la Ley Orgánica 2/2011 a la Constitución y al bloque de constitucionalidad.

Primeramente se aborda la posible contradicción de la reforma de la Ley Orgánica del régimen electoral general con la Ley de bases del régimen local y con la Ley 40/2006. El abogado del Estado recuerda cómo de la temprana doctrina de este Tribunal (STC 38/1983) se deduce que el régimen electoral local se incluye en la reserva material de Ley Orgánica contenida en el art. 81.1 CE, es decir, que el régimen electoral local forma parte del régimen electoral general. Es pues, al legislador electoral, a quien incumbe delimitar el derecho de sufragio; delimitación entre la que indefectiblemente está fijar las condiciones de para su ejercicio, sin que la misma pueda ser realizada por otro tipo de legislador. Sentado ello, tampoco se aprecia contradicción alguna entra las normas que indica el recurrente y la Ley electoral, pues dichas normas, al referirse a los derechos políticos de los españoles residentes en el extranjero lo hacen con la salvaguarda «en los términos previstos en la normativa de aplicación» y, las previsiones de la Ley de bases del régimen local no prejuzga los comicios a los que son aplicables las previsiones sobre padrón de españoles residentes en el extranjero. Por último, la cita de los preceptos del Estatuto de Autonomía de Canarias, resultan improcedentes, pues no pueden referirse a las elecciones locales sino, en su caso, a las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma.

El alegante rebate la tesis del recurso de que el voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales forme parte del contenido esencial del art. 23 CE. Primero, la Ley Orgánica 2/2011, no priva a estos españoles de su nacionalidad (lo cual está vedado por el art. 11.2 CE) sino que fija las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio. En segundo lugar, se descarta que la reforma electoral atribuya al censo electoral el carácter constitutivo que le reprocha la demanda. En este sentido, este Tribunal ha destacado la esencialidad del censo electoral para la ordenación del derecho de sufragio activo, aceptando que se erija en un requisito o condición para el ejercicio de tal derecho.

b) Consideraciones sobre la Ley Orgánica 2/2001 y la igualdad.

En este apartado el Abogado del Estado reprocha al recurrente el escaso esfuerzo argumentativo para justificar que la reforma controvertida establece una discriminación carente de justificación objetiva y razonable, pues ni siquiera queda claro el *tertium comparationis*. No obstante, el alegante recuerda que la Ley Orgánica introduce razones que justifican la diferencia de trato de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones municipales respecto de las generales y autonómicas y que es el criterio sociopolítico de la proximidad y mayor enraizamiento.

c) Consideraciones específicas sobre las elecciones a los cabildos insulares.

En el escrito de alegaciones del Abogado del Estado se niega que el legislador electoral se haya extralimitado vinculando la vecindad con las elecciones a los cabildos

insulares, toda vez que de los propios preceptos constitucionales queda clara su naturaleza de entes locales, como administración propia de las islas (art. 141.4 CE); es por ello que les son trasladables las previsiones del art. 140 CE y no las del art. 68.5 CE que, como quedó expuesto, quedan reservadas a las elecciones al Congreso de los Diputados. A todo ello se une que las previsiones electorales de la Ley electoral sobre los cabildos son muy similares a las que rigen para los municipios.

Por último, en relación con la afirmación de que los cabildos son instituciones de la Comunidad Autónoma, el Abogado del estado manifiesta que, en realidad, lo que se deduce de las disposiciones estatutarias en que son órganos sujetos a la legislación local básica del Estado, en su condición de entes locales, y a la legislación local de la Comunidad Autónoma en cuanto órganos que representan en cada isla al Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma canaria.

El escrito de alegaciones del Abogado del Estado concluye solicitando de este Tribunal su admisión, que se tengan por hechas las alegaciones contenidas en el mismo y que, previos los correspondientes trámites, se dicte sentencia en la que se declare «la plena constitucionalidad de la totalidad de los apartados impugnados».

6. Por providencia de 23 de septiembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el 25 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Constituye el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad el artículo único, apartados uno, veintiocho y cincuenta y cinco de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general (LOREG).

El recurrente denuncia que las modificaciones de la Ley Orgánica del régimen electoral general impugnadas suponen la derogación del derecho de sufragio en las elecciones de los entes locales allí contemplados de los españoles residentes en el extranjero, por cuanto el nuevo régimen introducido por la Ley Orgánica 2/2011 prescribe para poder ejercer el derecho de sufragio activo en dichos comicios la inscripción en el censo de españoles residentes en España. En síntesis, el recurso denuncia la vulneración de la igualdad, a través de la conexión de los arts. 14 y 149.1.1 con el 13.2 y 23 CE. Igualmente, la norma controvertida va en contra de los principios democráticos del Estado, lesionando directamente los artículos 13.1, 23.1 —cuyo contenido esencial queda alterado— en conexión con el art. 68.5 CE. Igualmente, se sostiene que, además de los preceptos de la Constitución infringidos, la nueva regulación de las elecciones municipales y de los demás entes locales afectados contraviene disposiciones integradas en el bloque de constitucionalidad, singularmente las previsiones sobre el padrón de españoles residentes en el extranjero y del propio Estatuto de Autonomía de Canarias que atribuye derechos políticos a los canarios residentes en el extranjero.

Por último y, en relación estrictamente con las elecciones a los cabildos insulares, se denuncia que el legislador electoral ha aplicado o extendido indebidamente las previsiones sobre la vecindad contenidas en el art. 140 CE a las elecciones de los cabildos insulares, cuya cobertura constitucional se encuentra en el art. 141 CE y que son, además, órganos de la Comunidad Autónoma canaria.

El Abogado del Estado se opone al recurso en su escrito de alegaciones. Entiende que el régimen introducido por la Ley Orgánica 2/2011 es más respetuoso con el tenor del art. 140 CE, del que se deduce la necesaria vinculación entre vecindad y sufragio con base, entre otros, en criterios sociopolíticos de raigambre con el municipio. Defiende que no existe alteración del contenido esencial del art. 23 CE pues, como derecho de configuración legal, es al legislador electoral quien le corresponde el desarrollo del derecho, entre el que indudablemente se encuentra la determinación de las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos y al que no se resultan aplicables las prescripciones del art. 68.5 CE, en el ámbito de las elecciones municipales, pues dicha norma rige para las elecciones al Congreso de los Diputados. Por eso mismo no existe

contradicción con el régimen básico local, pues las disposiciones sobre el empadronamiento de los españoles residentes en el extranjero y sus consecuencias electorales habrán precisamente de interpretarse en función de lo que establezca el legislador electoral. En lo que respecta a las manifestaciones que se contienen específicamente sobre las elecciones a los cabildos insulares, estima que les son perfectamente aplicables las previsiones del art. 140 CE dada la innegable naturaleza local de estos órganos, que no son órganos de la Comunidad Autónoma en sentido estricto, sino órganos a los que se aplican simultáneamente las normas básicas del Estado en materia local y aquellas que dicte la Comunidad Autónoma en el marco de sus competencias.

Una vez expuestas las posiciones de las partes procede fijar adecuadamente el objeto del recurso para, posteriormente, contestar las distintas alegaciones en el orden en el que han sido formuladas por el recurrente.

2. En el origen del recurso de inconstitucionalidad que ahora se resuelve se encuentra la modificación de la Ley Orgánica del régimen electoral general operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, en lo que supone la restricción del derecho de voto en las elecciones municipales y a los cabildos insulares de los españoles residentes en el extranjero. Más específicamente, la impugnación afecta a los siguientes apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011:

a) Apartado uno, en cuando introduce un nuevo apartado (el tercero) al art. 2 LOREG con el siguiente tenor: «En el caso de elecciones municipales, incluidas las elecciones a Cabildos, a Consejos Insulares, al Consejo General del Valle de Arán y a Juntas Generales es indispensable para su ejercicio figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España».

b) Apartado veintiocho, que modifica la redacción del art. 75 LOREG. El motivo de la impugnación, pues dada la extensión del precepto resulta ocioso reproducirlo, es que, al regular el ejercicio del voto por parte de las personas que viven en el extranjero, se omite cualquier referencia al voto de los españoles residentes ausentes en las elecciones a las que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

c) Apartado cincuenta y cinco, por el que suprime el art. 190 LOREG y que regulaba el procedimiento de voto para las elecciones municipales de los españoles residentes ausentes que viven en el extranjero.

Ha de advertirse que el recurrente no fundamenta su impugnación, una vez indicado el objeto de la misma, con argumentos sobre cada uno de los preceptos de la Ley Orgánica del régimen electoral general controvertidos sino que, establecido que la modificación de la norma electoral ha privado del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales a los españoles residentes en el extranjero, se argumenta la inconstitucionalidad de dicha consecuencia sistematizando la argumentación, básicamente, en tres tipos de consideraciones: inconstitucionalidad por contravención de distintos preceptos constitucionales y de algunas normas del bloque de la constitucionalidad, introducción de una discriminación no fundada en razones objetivas ni razonables, y en último término una serie de consideraciones específicas sobre la inconstitucionalidad de la privación del voto de los españoles residentes ausentes en las elecciones a los cabildos insulares.

En relación con el ello, ha de convenirse con el Abogado del Estado que, aunque el tenor del art. 2.3 LOREG en la redacción vigente incluye los procesos electorales municipales, a los cabildos y consejos insulares, Consejo General del Valle de Arán y juntas generales, es lo cierto que el recurrente únicamente construye su fundamentación sobre la incidencia de la modificación de la Ley electoral en las elecciones municipales y a los cabildos insulares. Por todo ello a dichos procesos habrá de contraerse la demanda y, en consecuencia, la contestación que este Tribunal dé a la misma. No tanto por la ausencia del necesario punto de conexión material con respecto de las elecciones al resto de órganos locales mencionados en relación con el recurrente (el Gobierno de Canarias) y que denuncia la representación procesal del Gobierno del Estado en su

escrito de alegaciones, sino por la ausencia de toda fundamentación que la sostenga. Ello es así en la medida en que la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional ha ido superando progresivamente la inicial consideración restrictiva de la legitimación autonómica en este tipo de procesos constitucionales, en términos estrictamente competenciales (STC 25/1981, de 14 de julio), para flexibilizar progresivamente esta exigencia y admitir que dicha legitimación está al servicio de la depuración del ordenamiento jurídico, llegando a afirmarse «que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción» [SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 2 a); 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3, y Sentencias allí citadas].

No se admiten sin embargo, por este Tribunal, impugnaciones generalizadas no sustentadas argumentalmente, ya que la necesaria fundamentación del recurso se conforma como una carga inexcusable para el recurrente cuyo incumplimiento exime a este órgano de garantías constitucionales de pronunciarse sobre las mismas, pues la «impugnación de las normas por supuestos vicios de inconstitucionalidad precisa de una fundamentación que contenga un análisis y una argumentación suficientes en la demanda, pues ‘cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida’ (por todas, STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1), y ello porque hay una presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada [SSTC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b); y 165/2013, de 26 de septiembre de 2013, FJ 13 a)]» (por todas, STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 4).

Una vez concretado el objeto y alcance del recurso que ahora se resuelve, habrá de procederse a constatar los reproches de inconstitucionalidad en el orden que han sido expuestos por el recurrente en su escrito de demanda.

3. El primer orden de fundamentos que sustentan la demanda se dirigen a reprochar a los apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011 impugnados la infracción de distintos preceptos de la Constitución española.

a) Se denuncia en primer lugar la vulneración del derecho de igualdad.

El recurrente entiende que la nueva regulación introducida por la Ley Orgánica 2/2011 infringe los arts. 14, 149.1.1, en conexión con los arts. 13.2 y 23.1 CE. Como advierte el Abogado del Estado, el reproche se encuentra desprovisto de suficiente argumentación que lo sostenga. De la lectura del escrito de demanda, dado que no se precisa el *tertium comparationis* adecuado para examinar la denuncia de discriminación, parece que la vulneración radicaría en que el legislador ha articulado un trato diferente entre los electores españoles, para los procesos electorales a los que se refiere la controversia, en función de la residencia.

Hasta la modificación operada por la Ley Orgánica 2/2011 se ha venido reconociendo a los españoles residentes en el extranjero el derecho de sufragio activo en los distintos procesos electorales. Ha de dejarse constancia, no obstante, de las tendencias contemporáneas que buscan, en cierta medida, disociar la nacionalidad del derecho de sufragio en las elecciones locales y su progresiva vinculación a la residencia y a la vecindad, habida cuenta de la relevante importancia del fenómeno migratorio. Es por ello, que desde distintas instancias se ha considerado que dicha vinculación, a la vez que conduce a plantearse, por un lado, la posibilidad de reconocer y ampliar el derecho de sufragio de los extranjeros residentes en los distintos municipios en las elecciones locales, por otro lado, llevaría a restringir el de los españoles que no residen efectivamente en los mismos.

Sin que sea escasa la atención que la doctrina ha dedicado a este fenómeno, en el informe del Consejo de Estado, de 24 de febrero de 2009, que está en el origen de la

reforma electoral de 2011, se destaca, en el caso de las elecciones municipales, la absoluta excepcionalidad del reconocimiento del derecho de voto a los nacionales residentes ausentes desde una perspectiva comparada del Derecho extranjero; asimismo, no han sido pocos los estudios e informes en los que se han puesto de manifiesto a lo largo de estos años las disfuncionalidades o distorsiones que ha provocado en algunos casos el voto de los españoles residentes en el extranjero que, incluso, en algunos municipios, superaban en su correspondiente inscripción censal a los residentes en sentido estricto.

Pues bien ha de recordarse que, según constante doctrina de este Tribunal acerca del alcance de la igualdad en la actividad del legislador, son precisas la concurrencia de una serie de circunstancias como la identidad de supuestos a los que se somete el juicio relacional o de contraste, así como la justificación objetiva y razonable que sustente un eventual trato desigual que, entonces, no podrá reputarse arbitrario, así: «este Tribunal tiene declarado, desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que ‘el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos’ (SSTC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4; y 88/2005, de 18 de abril, FJ 5, por todas)» (STC 84/2008, de 21 de julio, FJ 6).

En virtud de dicha doctrina, no es que el recurrente no haya justificado la identidad de los supuestos a los que someter el correspondiente juicio relacional, más allá de una genérica invocación a una diferencia de trato entre ciudadanos españoles, sin poner de manifiesto las distintas circunstancias entre los españoles residentes y los residentes ausentes, como bien lo expresa la necesidad de recurrir a artificios administrativos para hacer posible la condición de vecinos de estos últimos y a los que más adelante se aludirá, sino que la decisión del legislador orgánico de 2011, que se enmarca en el seno de otras modificaciones del censo de españoles residentes ausentes, no se encuentra desprovista de justificación, pues como aparece expresamente en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011, la modificación de los apartados controvertidos busca seguir la «recomendación del Consejo de Estado, para unir indefectiblemente el ejercicio del derecho de sufragio en elecciones municipales, locales y forales a la condición de vecino de un municipio, tal y como dispone el artículo 140 de la Constitución Española y, por tanto, figurar inscrito en el Censo de Españoles Residentes en España».

No se advierte, en consecuencia, lesión de la igualdad por parte de los preceptos impugnados.

b) Se denuncia la vulneración de los arts. 13.1, 23.1, 53.1 CE «y los restantes que configuran el sistema democrático de nuestro Estado, en particular, el artículo 68.5».

El recurrente entiende que la justificación del derecho de sufragio de los españoles residentes ausentes se justifica en su condición de nacionales (art. 13.1 en conexión con el 23.1 CE), que se conforma como condición para la titularidad del derecho. Sin que pueda negarse la misma, añade, el legislador electoral ha conculcado el contenido

esencial del art. 23.1 CE al conformar la inscripción de los españoles ausentes en el censo de españoles residentes como un requisito que otorga a dicho censo naturaleza constitutiva en contra de la doctrina de este Tribunal. A la luz de estas manifestaciones el recurrente afirma que no se puede dar primacía a la vecindad sobre la nacionalidad, puesto que el art. 140 CE hay que interpretarlo a la luz de otros preceptos constitucionales como el art. 68.5 que imponen el reconocimiento del derecho de sufragio de los españoles ausentes en todos los procesos electorales.

Cierto que los derechos de participación política no quedan restringidos al ámbito de las elecciones a las Cortes Generales, sino que se extienden a los entes territoriales en que se estructura el Estado, pues se «trata del derecho fundamental, en que encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el art. 1 y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el art. 137 de la Constitución» (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2). Pero indefectiblemente, dada la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el art. 23 CE, la participación ha de sustanciarse en los términos en que el precepto haya sido desarrollado por el legislador electoral (arts. 53.1 y 81.1 CE), siempre que dicho desarrollo no menoscabe el contenido esencial del derecho fundamental ni infrinja los preceptos constitucionales.

De acuerdo con ello, la Ley Orgánica 2/2011, al prever que para ejercer el sufragio en las elecciones municipales los electores deberán estar inscritos en el censo de españoles residentes en España, no ha alterado la naturaleza declarativa del censo electoral. En efecto, por este Tribunal se ha señalado «la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo —y así lo reconoce la Ley vasca (arts. 2 y 4)—, la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio. Es cierto que se trata de dos derechos de naturaleza distinta —la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma—, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo» (STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3). Pero, siendo ello así, compete indudablemente al legislador electoral la determinación, en expresión de este mismo órgano de garantías constitucionales, de «quiénes pueden elegir» (STC 72/1984, de 14 de junio, FJ 4).

Pues bien, dado que el censo electoral, es concebido como un instrumento esencial para la ordenación del derecho de sufragio (STC 86/2003, de 8 de mayo, FJ 6) y dado que es indispensable la inscripción en el mismo para ejercer el derecho (ídem) seguidamente habrá de examinarse si la conformación que ha realizado el legislador del ejercicio del derecho de sufragio activo que ahora se analiza contraviene la Constitución.

En relación con esta última condición, esto es, el ejercicio del derecho de sufragio, no puede aceptarse la apelación que en el recurso se realiza en orden a una lectura del art. 140 CE en cierta medida subordinada al 68.5 del mismo cuerpo normativo. La atribución por parte de la Constitución de los derechos de participación política a los ciudadanos españoles en los artículos 13.2 y 23.1 —con las excepciones a favor de los extranjeros que se disponen en el propio art. 13.2 CE— no es incompatible con la existencia en la propia Norma fundamental de preceptos que modulen su ejercicio en determinadas circunstancias, como lo es la vinculación del sufragio y la vecindad en las elecciones locales. En este sentido, el tenor del artículo es indudablemente claro cuando establece que «[l]os Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley», elección que, como este Tribunal ha manifestado, hay que incardinar en el art. 23 CE: «el citado

precepto exige que concejales y alcaldes sean elegidos democráticamente, como manifestación del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, consagrado en el art. 23 CE, en su doble vertiente de derecho a participar directamente o por representantes libremente elegidos y derecho de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. Los concejales son elegidos por sufragio universal, igual, libre directo y secreto en la forma establecida por la ley. El alcalde, por los concejales o por los vecinos. En definitiva, el art. 140 CE otorga una especial legitimación democrática al gobierno municipal, tanto en su función de dirección política, como de administración, que contrasta, sin duda, con el diseño que la propia Constitución establece para el Gobierno del Estado (art. 97 y 98 CE)» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6).

La claridad del precepto no puede ser desvirtuada, como pretende el recurrente, por la aplicación a las elecciones municipales de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 68.5 CE, en el sentido de que «[l]a ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España». A su juicio, a pesar de su ubicación sistemática, el tenor del precepto impone su aplicación a todos los procesos electorales. Ello no puede aceptarse, la localización del precepto en modo alguno es irrelevante, pues se ubica en el seno del título III, dedicado a las Cortes Generales, sin olvidar que, además como indica el Abogado del Estado, el art. 68 CE está destinado en exclusiva a las elecciones al Congreso de los Diputados. En este sentido, una cosa es que el régimen electoral de las elecciones locales sea régimen electoral general en los términos de la reserva del art. 81.1 CE y que dicho régimen electoral general excede del ámbito de las elecciones generales o elecciones destinadas a la provisión de representantes en las Cortes Generales (STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3) y otra bien distinta que las disposiciones constitucionales relativas a las elecciones de las Cortes Generales (en este caso, singularmente, del Congreso de los Diputados) puedan extenderse sin previsión expresa a otro tipo de procesos electorales, de similar forma a como la doctrina de este Tribunal ha venido entendiendo que las previsiones de la Constitución relativas a los representantes en las Cortes Generales y que conforman su estatus representativo no pueden extenderse sin la necesaria cobertura legal a los integrantes de otros órganos representativos [SSTC 36/1981, de 12 de noviembre, FFJJ 4 y 5; y 36/2014, de 27 de febrero, FJ 6 b)].

Para concluir con el presente fundamento y, como resulta bien conocido, más allá de las normas jurídicas que pueden conformarse como parámetro de constitucionalidad de las leyes además de los preceptos constitucionales, la mera contradicción de una disposición normativa con otra disposición en modo alguno puede determinar la inconstitucionalidad del precepto enjuiciado. No obstante, la contradicción que a juicio del recurrente existe entre el artículo 4.1 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del estatuto de la ciudadanía española en el exterior («[l]os españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación») no es tal si se entiende que dichas previsiones lo son, como el propio legislador de 2006 reconoce, «en los términos previstos en la normativa de aplicación»; normativa que no es otra que la dispuesta por el legislador electoral que es a quien corresponde, como ha quedado expuesto anteriormente, la determinación de las condiciones relativas al ejercicio del derecho de sufragio.

No se advierte, por lo tanto, infracción de los preceptos constitucionales citados.

4. El recurrente funda la inconstitucionalidad de los apartados impugnados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, además de en la infracción de los preceptos constitucionales citados en el fundamento anterior, en la infracción de normas que componen el bloque de la constitucionalidad y que se erigen en parámetro para enjuiciar la conformidad de la norma controvertida con la Constitución

Dicho parámetro, a los efectos del presente proceso, quedaría integrado por: el artículo 17.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante: LBRL) y por el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante: EACan).

Dispone el artículo 17.5 LBRL:

«La Administración General del Estado, en colaboración con los Ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que será de aplicación las normas de esta Ley que regulan el Padrón municipal.

Las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción únicamente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio.»

La tesis que se sostiene en la demanda es que el apartado tercero del art. 2.3 LOREG, introducido por la Ley Orgánica 2/2011, al imponer como requisito para el ejercicio del derecho de voto en los procesos electorales locales la inscripción en el censo de españoles residentes en España contraviene la disposición de la normativa básica local que, a los efectos del art. 140 CE, ya atribuye la condición de vecinos a los españoles residentes ausentes. Sin embargo, como quedó expuesto en el fundamento anterior, por un lado, la determinación de las condiciones que afectan a la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio se sitúan en el dominio del legislador electoral por lo que, de forma inversa a la que parece sugerir el recurrente, en esta materia es la normativa básica local la que habrá que interpretar conforme a lo dispuesto por el legislador electoral, sin que se advierta, por otro lado, contradicción entre ambas normas, pues el art. 17 LBRL, como indica el Abogado del Estado en sus alegaciones, establece únicamente la vecindad a efectos electorales sin fijar expresamente a qué procesos electorales se extiende, pues dicha determinación corresponde al legislador electoral.

En cuanto al artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el precepto establece:

«1. A los efectos del presente Estatuto, 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.

2. Como 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. Gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la Ley del Estado.»

La mera lectura del precepto desvela que sus prescripciones operan exclusivamente «[a] los efectos del presente Estatuto», lo cual por cierto es reconocido por el propio recurrente, sin que la regulación atinente a las elecciones municipales se encuentre en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, y sin que la vinculación especial de los ciudadanos a la Comunidad Autónoma que viven fuera de territorio nacional con la misma, y a la que se alude en el escrito de demanda, pueda incidir en la libertad de configuración del régimen de las elecciones locales de la que dispone el legislador electoral.

Ha de concluirse, por todo ello, que no es posible advertir contradicción alguna entre la regulación impugnada y los preceptos del bloque de la constitucionalidad que esgrime el demandante en su recurso.

5. El recurso concluye con las consideraciones que se dedican, estrictamente, a los efectos que el nuevo régimen introducido por la Ley Orgánica 2/2011 tiene sobre las elecciones a los cabildos insulares. En la demanda, sin perjuicio de manifestar que las razones expuestas anteriormente son perfectamente trasladables a las elecciones a los cabildos insulares, incluye dos argumentos destinados a fundar la inconstitucionalidad de la reforma electoral introducida por la Ley Orgánica 2/2011 objeto del recurso en relación con los órganos representativos insulares canarios: la primera, que aun admitiendo (lo que no se hace en el recurso) que la reforma controvertida fuera válida para las elecciones

municipales, en modo alguno puede admitirse su constitucionalidad en relación con las elecciones a los cabildos, pues el legislador electoral se ha excedido en su extensión de las previsiones del art. 140 CE, en cuanto las mismas únicamente son predicables de las elecciones municipales, mientras que las referencias a los cabildos insulares se encuentran en el art. 141.4 CE. La segunda que, a tenor de lo prevenido en los arts. 8.2 y 23 EACan, los cabildos insulares son órganos de la Comunidad Autónoma canaria.

Con respecto de la primera alegación, el carácter representativo y democrático de los entes locales supramunicipales a los que alude el art. 141 CE ha sido reconocido por este Tribunal al manifestar que «[e]ste marco constitucional aparece profundamente enraizado en el principio democrático que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la elección de concejales y alcalde, y en el art. 141.2 CE, que encomienda el gobierno y administración de las provincias a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo. El principio representativo es, también, fundamento de la autonomía local de la que son titulares las islas, pues aunque el art. 141.4 CE no se refiera expresamente al mismo, como sí lo hace en el caso de municipios y provincias, 'el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a este concepto de autonomía local' (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3)» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6). En dicho contexto y, dada la innegable naturaleza local de las corporaciones insulares y de la vigencia en las islas del principio representativo al que alude la doctrina expuesta, no se aprecia tacha de inconstitucionalidad en la aplicación, por parte del legislador electoral, del criterio de la vecindad en relación con la inscripción de los votantes en el censo de españoles residentes en España para las elecciones a los cabildos. Así se deduce, por otra parte, de la propia normativa electoral que extiende al procedimiento electoral previsto para estas corporaciones las disposiciones relativas a la elección de los concejales (art. 201.6 LOREG) y, a las que no cabe extender, por las razones a las que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico tercero de la presente Sentencia, las previsiones del art. 68.5 CE.

En relación con la segunda alegación sucede que, tras afirmar la condición de órganos de la Comunidad Autónoma de la que están revestidos los cabildos insulares a tenor de las previsiones estatutarias, el escrito de demanda, como hace hincapié el Abogado del Estado, no concluye consecuencia alguna a los efectos de la controversia planteada. En concreto, el recurrente alude a dos disposiciones estatutarias. En primer lugar, el artículo 8.2, párrafo segundo, EACan:

«Los Cabildos son, simultáneamente, órganos de gobierno, administración y representación de cada Isla e instituciones de la Comunidad Autónoma.»

El art. 23.5 EACan:

«Los Cabildos Insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada Isla la representación ordinaria del Gobierno y de la Administración Autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que ésta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley.»

La total ausencia de consecuencias derivadas de tal declaración dispensaría sin más a este Tribunal de pronunciarse sobre la alegación, pues para ello tendría que reconstruir la demanda, en la que no se alega que las disposiciones controvertidas vulneren competencias de la Comunidad Autónoma. Es cierto que «[l]a singularidad del hecho o fenómeno insular explica el especial tratamiento que a las islas se dispensa en los correspondientes textos estatutarios de los archipiélagos canario y balear (art. 143.1 CE), constituidos en Comunidades Autónomas. Al propio tiempo interesa advertir que, de igual modo que la isla no sustituye a la provincia en dichos archipiélagos, tampoco las instituciones a las que corresponde la administración de las islas —los Consejos Insulares en el caso balear— pueden ser caracterizadas como trasunto de las Diputaciones provinciales, sino como entes específicos por expresa voluntad del poder constituyente plasmada en el art. 141.4 CE. Dicho de otro modo, si bien la consideración constitucional

de la isla en los archipiélagos canario y balear como ente local con administración propia en forma de cabildos o consejos resulta indisponible para el legislador estatutario, la Constitución no se opone en modo alguno a que los Consejos Insulares (o, en el caso canario, los Cabildos) se configuren como instituciones autonómicas en el Estatuto de Autonomía, 'norma institucional básica' de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), siempre y cuando esa configuración estatutaria de los consejos insulares no suponga detrimento de su naturaleza de administración local de cada isla (o agrupaciones de islas), ni merma de su autonomía para la gestión de los intereses propios de la isla» (STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3), pero lo que aquí se dilucida no es una eventual articulación de las bases estatales y las competencias de desarrollo de la Comunidad Autónoma en la materia, sino la determinación del régimen electoral básico, que corresponde al legislador orgánico, y que así lo ha conformado en el título IV LOREG destinado a las elecciones de los cabildos insulares canarios.

La conclusión de las consideraciones expuestas a lo largo de los distintos fundamentos jurídicos conduce a rechazar la inconstitucionalidad de los apartados del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, impugnados en el presente recurso.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veinticinco de septiembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—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.