



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 8 1 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 18 de junio de 2018.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con las *Proposiciones de Ley de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXPS. 223/2018 y 224/2018 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud de Dictamen.

1. La Excma. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y lo previsto en el artículo 138.2 y 7 del Reglamento del Parlamento, por escrito de fecha 24 de mayo de 2018, solicita dictamen sobre la Proposición de ley (PPL) de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Proposición de ley, presentada por los Grupos Parlamentarios Nacionalista, Popular y Mixto, constituye el Exp. 223/2018 y la iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Socialista, el Exp. 224/2018, ambas proposiciones fueron tomadas en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 24 y 25 de abril de 2018, expresando la Presidencia del Parlamento de Canarias, en su escrito de solicitud de dictamen, que ambas propuestas serán tramitadas de forma conjunta (...) para la elaboración de un texto único, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

* Ponente: Sr. Millán Hernández.

* Voto particular: Sr. Belda Quintana.

Sobre la preceptividad, procedimiento y acumulación de las dos solicitudes de Dictamen.

2. La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la Ley reguladora de este Consejo, que dispone que habrá de recabarse una vez la Proposición de ley haya sido tomada en consideración por el Pleno de la Asamblea legislativa.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

Y en cuanto persigue un texto único, se acuerda la acumulación de ambas iniciativas a efectos de la emisión de un único dictamen.

Sobre la competencia.

3. Desde el punto de vista competencial, la modificación proyectada se ajusta al marco constitucional y estatutario de aplicación, sobre el que este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en el reciente Dictamen 259/2018, de 1 de junio, en relación con una modificación puntual de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante, LRTPC, actualmente modificado por la Ley 1/2018, de 13 de junio, así como en el Dictamen 159/2014, de 29 de abril, emitido al dictaminar la iniciativa legislativa que más tarde se convertiría en la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El art. 149.1.27ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas, en tanto que el art. 149.1.21ª CE le atribuye igualmente la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, que incluye -como ha señalado el TC- «la regulación de los aspectos técnicos de las comunicaciones» (...) «la regulación del soporte del cual se sirven la radio y la televisión (las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas) u otros usos del dominio público radioeléctrico se integran en el título de telecomunicaciones. De ahí se ha concluido que corresponde al Estado en exclusiva la ordenación de los aspectos técnicos del espectro radioeléctrico, como a) la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de sus diversos usos; b) la regulación de la autorización para la tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos; c) la autorización y funcionamiento de una estación o red de estaciones radioeléctricas; y d) la aprobación de la planificación técnica de

delimitación del espectro, así como su administración, gestión y control (inspección, y comprobación técnica, incluyendo la evaluación de conformidad de aparatos), entre otros aspectos (SSTC 8/2012, de 18 de enero; 72/2014, de 8 de mayo; 8/2016, de 21 de enero).

Sin embargo, el título competencial de aplicación es el contemplado en el art. 149.1.27ª CE, dado el contenido de las dos Proposiciones de ley referidas al servicio público de difusión y comunicación social y los aspectos con éste relacionados, en contraposición con lo que es la regulación del soporte técnico de la emisora o red de radiocomunicación de que se sirve, extremos técnicos que quedan dentro de la materia «radiocomunicación» del art. 149.1.21ª de la CE y a los que la Proposición de ley no afecta. La competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.27ª de la CE se refiere a la relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y relacionados de algún modo con el derecho a comunicar y recibir información y con la libertad de expresión (STC 72/2014), que permite la articulación de un régimen de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, asumiendo las Comunidades Autónomas competencia de desarrollo legislativo, que en todo caso habrá de respetar la normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia (SSTC 26/1982, de 24 de mayo; 78/2007, de 22 de junio).

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, (EAC) en su art. 32, apartado 2, atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del art. 149.1 CE y establece en su apartado 3 que le corresponde crear, regular y mantener su propia televisión, radio, prensa y demás medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

Así mismo a tenor del art. 32.6 del Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución del régimen jurídico de su Administración pública y de los entes públicos dependientes de ella. En este sentido, la decisión de creación de un organismo o entidad encargado de prestar el servicio público de comunicación audiovisual se encuentra inseparablemente unida a la esfera autoorganizativa de la Comunidad Autónoma, que conlleva la definición

de las entidades y órganos administrativos que se consideren precisos para el desarrollo de las competencias propias, de acuerdo con la legislación básica estatal.

Atendiendo a esta competencia, el Parlamento de Canarias, dado el rango de la norma que lo regula, puede establecer la organización y régimen de funcionamiento de una entidad como la que nos ocupa, de acuerdo, en su caso, con la normativa estatal dictada con base en títulos competenciales contenidos en el art. 149.1 CE (18ª y 27ª).

La normativa básica en la materia está constituida actualmente por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, dictada al amparo del título competencial previsto en el art. 149.1.27ª CE, con excepción de determinados artículos, que encuentran fundamento en la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE).

Específicamente por lo que ahora interesa, el Título IV de esta Ley (arts. 40 a 43) regula con carácter básico el régimen de los prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual, el cual se define como un servicio esencial de interés económico general que tiene como misión difundir contenidos que fomenten los principios y valores constitucionales, contribuir a la formación de una opinión pública plural, dar a conocer la diversidad cultural y lingüística de España y difundir el conocimiento y las artes, con especial incidencia en el fomento de una cultura audiovisual. Así mismo, de acuerdo con la Ley, los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual habrán de atender a aquellos ciudadanos y grupos sociales que no sean destinatarios de la programación mayoritaria (art. 40.1).

En esta regulación destaca además, entre otros aspectos, que corresponde a las Comunidades Autónomas que acuerden la prestación del servicio público de comunicación audiovisual determinar los modos de gestión del mismo, que podrán consistir, entre otras modalidades; en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades, en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales; o en la prestación del mismo a través de otros instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como de no discriminación e igualdad de trato. Igualmente, las Comunidades Autónomas podrán acordar la transformación de la gestión directa del servicio en gestión indirecta mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio, que se realizará conforme con los principios citados anteriormente (artículo 40.2).

La Ley por lo demás contempla la posibilidad para las Comunidades Autónomas de convocar concursos para la adjudicación de licencias audiovisuales (art. 40.3), la función de servicio público y su control (art. 41), el establecimiento de determinados límites para los prestadores de servicios de titularidad pública (art. 42) y la regulación de su financiación (art. 42).

Objeto de las iniciativas legislativas.

4. Las dos Propositiones de ley tienen como objeto principal la modificación del Capítulo II, Organización del Ente Público RTVC, de la LRTPC, reformulándose, a lo largo de sus tres secciones, los distintos órganos que regirán el devenir del mismo: la Junta de Control, órgano de administración y representación de la institución; la Dirección General, responsable ejecutiva de la gestión y dirección administrativa; y el Consejo Asesor como órgano de participación de la sociedad en la RTPC.

Conforme con las Exposiciones de Motivos de la PPL, esta modificación se suscita porque «la realidad ha demostrado que tal aspiración (que la LRTPC generara un marco normativo adecuado para que la institución potenciara sus objetivos primigenios) se ha visto claramente limitada, cuando no imposibilitada, por la complejidad de aplicación de las fórmulas escogidas para el gobierno de la institución.

Por ello, se pretende modificar su articulado para que «en línea con los modelos de gestión del gobierno de las televisiones autonómicas de mayor eficiencia en la relación entre gasto público y audiencia, profundice en el control parlamentario y social de los medios audiovisuales públicos de la Comunidad Autónoma al tiempo que posibilite una gestión profesional, ágil, eficaz, rentable y transparente».

Por otro lado, la Exposición de motivos de la Proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista Canario, en relación con los preceptos cuya modificación se pretende, no resulta completa, pues no se alude al art. 6.2, ni al art. 39.4 y, en lo que se refiere al «Capítulo II», ha de completarse con la identificación del Título en el que se integra, que es el Título II.

II

Observaciones al articulado.

1. La Proposición de ley de los Grupos Parlamentarios Nacionalista, Popular y Mixto, a modificar del Capítulo II del Título II (artículos 9 a 23,) y el artículo 39.4, así como la Disposición adicional segunda y transitoria primera.

A esta modificación proyectada pueden formularse las siguientes observaciones:

- Artículo 3. Modificación del apartado 2 del artículo 6.

La única modificación que se realiza en este precepto es la de sustituir la referencia al «Consejo Rector» por la de «Junta de Control», que es la nueva denominación que se pretende atribuir, de acuerdo con esta Proposición de ley, al órgano colegiado del ente público. Esta modificación resulta, sin embargo, redundante, dado que en su art. 1 se procede con carácter general a sustituir en todo el texto legislativo y, por tanto, en este art. 6.2, la referida denominación.

- Artículo 4. Modificación del artículo 7.5.

La modificación en este precepto consiste en la supresión del apartado segundo de la vigente redacción, además del cambio de denominación del órgano colegiado en el primer apartado.

Se mantiene, pues, este primer apartado con igual contenido, si bien el empleo de la expresión «*ceder a terceros*», por razones técnico-jurídicas, habría de sustituirse por la de «*contratar con terceros*», dado que en todo caso se trata de una cuestión que ha de articularse a través de la contratación administrativa. En este sentido, el art. 40 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, de carácter básico, establece que las Comunidades Autónomas, entre los modos de gestión del servicio de comunicación audiovisual, podrán atribuir su gestión indirecta a terceros. El término empleado, «ceder», adolece de una marcada indeterminación.

Por lo demás, la supresión del vigente párrafo segundo, no suscita reparos, pues se ajusta a la normativa básica y, en concreto, a lo señalado en el citado art. 40. Dispone este precepto que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar los modos de gestión del mismo, que podrán consistir, entre otras modalidades, en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades; en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales; o en la prestación del

mismo a través de otros instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como de no discriminación e igualdad de trato. El concreto modo de gestión constituye, pues, una opción del legislador autonómico.

- Artículo 5. Modificación del artículo 9.

Este precepto establece los órganos en los que se estructura el ente público. Entre ellos se establece la «Junta de Control», que es la nueva denominación que recibe el vigente Consejo Rector.

Aunque es competencia del legislador el establecimiento no sólo de los órganos concretos que componen el ente y, por tanto, de su denominación, sin embargo ésta habría de corresponder a la naturaleza de aquéllos. La expresión «Junta de Control» lleva a confusión por cuanto no se trata de un órgano controlador de la actividad de otros, sin perjuicio de que efectúe determinadas actuaciones que pueda revestir este carácter en relación con las competencias del Director General, sino de uno de los órganos de dirección del ente, con sus propias competencias decisorias.

- Artículo 7. Modificación del artículo 10.

El artículo queda redactado del modo siguiente:

«Artículo 10. Composición y régimen de acuerdos.-

La Junta de Control del Ente Público RTVC estará compuesto por seis miembros procurando una representación proporcional entre hombres y mujeres.

Los acuerdos de la Junta de Control se adoptarán por mayoría simple de los miembros presentes, excepto aquellos en los que, cuando lo exija la presente ley o los reglamentos que la desarrollan, sea necesaria mayoría absoluta. En caso de empate en la votación, el voto de la Presidencia será dirimente.

En todo caso se aplicará mayoría absoluta a lo referido en los apartados e), f) y h) del artículo 15. De no conseguirse la mayoría absoluta en el acuerdo a que se refiere la letra h) los anteproyectos de presupuestos del Ente y de sus sociedades se remitirán al Gobierno de Canarias en el plazo legal, haciendo constar el sentido del voto de los miembros de la Junta de Control».

El apartado 1 introduce un miembro más a la composición del órgano de control del Ente y establece que se procurará, en vez de una «representación igualitaria entre hombres y mujeres», una representación proporcional (*sic*) entre hombre y mujeres.

En cuanto a que sean 6 el número de miembros, se ha de advertir que tal composición en número par, lejos de «posibilitar una gestión profesional, ágil, eficaz, rentable y transparente», tal como se pretende, según la Exposición de Motivos, la dificulta, pues, en este caso, la mayoría natural se concreta en 4 votos, convirtiéndose no ya en «absoluta», mayoría más uno, sino en cualificada de dos tercios, mayoría de 4 miembros de los 6 posibles.

Igualmente dificulta la consecución de mayorías simples para el normal funcionamiento del Ente el darle el voto de calidad al miembro que ostente, por turno, la Presidencia (apartado 2), pues va a ser posible, y previsible, que el resultado de la votación sobre un mismo asunto sea distinto en función de la persona que ostente esa Presidencia, pudiéndose contradecir, obstaculizando ese normal funcionamiento del Ente.

En cuanto a la paridad, no se aclara el cambio de representación «igualitaria» entre hombres y mujeres, por representación «proporcional» entre hombres y mujeres.

En cualquier caso, el art. 16 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de carácter básico, referido a los nombramientos realizados por los Poderes Públicos, dispone que estos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan, mientras que la Disposición adicional primera de la misma -que no es básica, pero sí supletoria- define a la composición equilibrada como la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento.

Del cumplimiento de esa Ley se infiere, primero, que si no se alcanza ese equilibrio habrá de justificarse por qué no y, segundo, si no se justifica, el equilibrio solo es posible con una composición paritaria, pues cualquier otra excede de ese 60/40%, ya que 4 de un mismo sexo supone el 66% del total.

Por último, la referencia, en el apartado 2, a «los reglamentos que la desarrollan» es imprecisa, pues, en puridad, no hay habilitación legal para un desarrollo normativo al carecer de disposición alguna en la Ley que lo prevea. A lo sumo, es un único Reglamento, el Orgánico -aprobado por el órgano de control del propio Ente, el que, de acuerdo con los arts. 6 y 10.8 de la Ley, la desarrolle.

- Artículo 8. Modificación del artículo 10.

En este precepto no se efectúa modificación sustantiva alguna del régimen vigente, pues si bien adiciona cinco nuevos apartados, se trata de una regulación que ya está contemplada en la vigente Ley en su art. 14, que ahora se traslada a este art. 10.

No obstante, procede señalar que en su apartado 4 se dispone que la Junta de Control podrá delegar de modo permanente en la Dirección General, con la mayoría absoluta de sus miembros, cualesquiera de sus funciones, excepto las competencias cuya materialización exijan mayoría absoluta del citado órgano colegiado.

Cabe señalar al respecto que las delegaciones que puedan operarse en otros órganos son por su propia naturaleza de carácter revocable, por lo que va contra su propia esencia el establecimiento de las mismas de forma permanente, aunque sea exigiendo una mayoría cualificada.

- Artículo 9. Modificación del artículo 11.

Apartado 1.

Procede una distinta redacción del precepto, pues en los términos previstos son *personas con la condición política de canarios*, las que reúnen los requisitos que se establecen en las letras a), b) o c).

El precepto trata de establecer, en los mismos términos que el vigente art. 11.1 de la Ley, dos condiciones que han de reunir las personas que pueden ser nombradas miembros del Consejo de Administración. Por una parte, ostentar la condición política de canario y, por otra, cumplir los requisitos de cualificación y experiencia profesional establecidos en las citadas letras. Sin embargo, si bien en el precepto vigente ambas condiciones se distinguen adecuadamente, en el texto que se propone, la eliminación en el párrafo primero del apartado 1 de la expresión *de reconocida cualificación y experiencia profesional*, genera confusión. La condición política de canarios, de conformidad con el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía, la tienen quienes tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias y no depende de cualificación o experiencia profesional alguna. Procede por ello una redacción adecuada del precepto.

- Artículo 12. Modificación del artículo 14.

La última parte del primer párrafo de este apartado es impreciso, pues solo se alude, como causa en la que la persona titular de la Vicepresidencia asumirá la Presidencia, a la incapacidad sobrevenida, cuando, si se quiere cubrir todos los supuestos, también se ha de hacer expresa referencia a los casos de vacancia de la Presidencia y ausencia de la persona titular que la ostente.

- Artículo 14. Modificación del artículo 16.

En el apartado 1, el último inciso es deficiente técnicamente, pues la referencia debe ser que “asistirá a las sesiones de la Junta de Control” con voz pero sin voto.

En el apartado 3, la alusión a las normas del régimen de funcionamiento se debe sustituir por el Reglamento Orgánico, que de acuerdo con el art. 6 es por el que se rige el ente, además de por la ley.

La redacción del apartado 4 es igualmente deficiente porque solo hace referencia al “caso de vacante por baja, ya sea por enfermedad o incapacidad temporal de cubrir la plaza”, cuando existen más supuestos de necesidad de cubrir la plaza.

Para abarcar todos esos supuestos puede utilizarse una fórmula similar a la siguiente: “En los casos de ausencia, vacancia o enfermedad, (...)”.

En cuanto al numeral 4, la posibilidad de aportarse los servicios de profesionales debe aclararse que se trata de contratar servicios jurídicos (...).

- Artículo 17. Modificación del apartado 2 del artículo 19.

En la letra b), se habrá de optar entre utilizar la fórmula “con antelación suficiente” o la de “en el plazo que reglamentariamente se determine” pues son alternativas y, por tanto, incompatibles.

En esa letra b), se ha de incluir al Reglamento Orgánico pues ni la redacción vigente ni la modificación dispone a quién le corresponde someterla a aprobación de la Junta de Control.

En la letra d), el inciso “sin perjuicio de la facultad de delegación” no tiene sentido alguno, pues en la mayoría de las funciones es posible la delegación, de acuerdo con el art. 16 de la Ley 40/2015.

- Artículo 19. Adición de un nuevo artículo 22.bis.

En el numeral 2 del art. 22.bis, el precepto atribuye al Consejo Asesor la aprobación de sus propias normas de funcionamiento. Dado que la regulación del funcionamiento del ente es materia propia del Reglamento Orgánico, también es materia propia de esta norma el establecimiento de las que se refieran a este concreto órgano.

- Artículo 20. Modificación de la Disposición Adicional Segunda.

Se da un plazo de 6 meses desde la publicación del Reglamento Orgánico para la creación del Consejo Asesor de RTVC y los Consejos Informativos previstos en esta Ley.

Sin embargo, no se reitera Disposición Adicional Primera que mandata a que el Consejo Rector aprobará en el plazo de seis meses, a contar desde la publicación de su designación, el reglamento orgánico del ente público RTVC y será publicado en el Boletín Oficial de Canarias. Dicho plazo ya está vencido.

- Artículo 21. Modificación de las Disposición Transitoria primera.

La Disposición Transitoria primera contempla el cese automático a la entrada en vigor de la ley del Presidente y del resto del Consejo Rector actual del ente público, si bien seguirán ejerciendo sus funciones hasta que se constituya el nuevo Consejo de Administración.

Plantea con ello la cuestión, que ya ha sido objeto de análisis en nuestro reciente Dictamen 259/2018, del carácter retroactivo de esta Disposición, en tanto que supone el cese de los consejeros que habían sido nombrados por un periodo de seis años y cuyo mandato puede continuar vigente en el momento de aprobación de esta ley, lo que conlleva la posibilidad de que se conculque su derecho a la permanencia en el ejercicio del cargo.

A este respecto, la posibilidad de aplicación retroactiva de la Ley, como reiteradamente sostiene el Tribunal Constitucional, no se encuentra vedada en todo caso.

Así, en su reciente STC 51/2018, de 10 de mayo, con cita de la 49/2015, sintetiza de la siguiente forma su doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:

«a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE no es un principio general sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983 y 150/1990) (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3). Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que resulta inadmisibles —ello, obviamente, sin perjuicio del debido respeto a otros principios consagrados en el art. 9.3 CE— (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 17; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6).

b) La expresión ‘restricción de derechos individuales del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10).

c) Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es “la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad” (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal ‘la eficacia y protección del derecho individual —nazca de una relación pública o de una privada— dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del artículo 9.3 CE, cuando incide sobre “relaciones consagradas” y afecta a “situaciones agotadas” [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)].» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 17).

Ha analizado también el Tribunal Constitucional la incidencia del establecimiento del carácter retroactivo de una norma desde la vertiente del respeto al principio de seguridad jurídica.

En la ya señalada STC 51/2018, se expresa, con recopilación de su doctrina anterior, en los siguientes términos:

b) En cuanto a los elementos clave en el enjuiciamiento de un cambio normativo, nuestra jurisprudencia señala que la pretendida lesión de la seguridad jurídica de los

ciudadanos es una cuestión que solo puede resolverse caso por caso, afirmando que a este respecto debemos considerar el grado de retroactividad de la norma cuestionada, así como las circunstancias específicas que concurren en cada caso (SSTC 126/1987, FJ 11; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 197/1992, de 19 de noviembre, FJ 4; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11; 234/2001, FJ 10; 116/2009, FJ 3, y 181/2016, de 20 de octubre, FJ 4).

Como primer criterio de nuestro enjuiciamiento destaca, por tanto, la distinción entre las disposiciones legales que pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley (la llamada retroactividad auténtica) y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas (retroactividad impropia). A este respecto hemos señalado que, cuando se trata de retroactividad auténtica, “la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio, mientras que en el segundo —retroactividad impropia—, la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico-tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso (por todas, entre las primeras, STC 126/1987, de 16 de julio, FFJJ 9 a 11, y, entre las más recientes, STC 89/2009, de 20 de abril, FJ 3)” (SSTC 116/2009, FJ 3; 270/2015, de 17 de diciembre, FJ 9; 19/2016, de 4 de febrero, FJ 5; 29/2016, de 18 de febrero, FJ 5, y 30/2016, de 18 de febrero, FJ 5).

En esa ponderación de bienes hemos tenido en cuenta circunstancias específicas como la previsibilidad de la norma retroactiva y el alcance de su impacto [STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 C)]. Se trata de circunstancias que pueden aminorar e incluso excluir, en determinados casos, el efecto lesivo de una norma retroactiva en grado máximo, y que se fundamentan en la razón de ser de la protección de la confianza legítima: para que la protección de la confianza actúe como límite a una nueva norma jurídica, es necesario que previamente se haya dado una situación efectiva de confianza merecedora de protección.

En cuanto a la primera circunstancia mencionada, la previsibilidad de normas futuras dotadas de retroactividad auténtica debe ser, en principio, excepcional. Por lo general, la previsibilidad no forma parte del análisis de la constitucionalidad de las normas dotadas de retroactividad de grado máximo (STC 121/2016, FJ 6). No

obstante, un supuesto excepcional que obliga a atender a la previsibilidad de sus efectos es el de las normas provisionales, pues la provisionalidad de un régimen jurídico lo hace “objetivamente inapto para generar cualquier tipo de expectativa encuadrable en el principio de confianza legítima constitucionalmente garantizado” (STC 181/2016, FJ 5).

Por lo que respecta a la segunda circunstancia mencionada, se podrá excluir la lesión del principio de seguridad jurídica si la medida retroactiva no causa daño alguno o causa un daño de escasa entidad. Así, “no cabe una invocación en abstracto de la confianza legítima cuando no estamos frente a conductas, decisiones o actuaciones que se puedan considerar defraudadas o cuyos resultados se hayan visto alterados a posteriori”, pues no se protege la confianza legítima en abstracto, sino la de quienes han realizado “actuaciones en la confianza’ del mantenimiento de un determinado régimen jurídico” (STC 181/2016, FJ 5). Dicha confianza ha de ser generada por un acto del poder público conforme al cual los ciudadanos han configurado la decisión relativa a su conducta (STC 222/2003, de 15 de diciembre, FJ 4).

En definitiva, la prohibición de la retroactividad opera plenamente con respecto a los supuestos de retroactividad auténtica y “sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio” (STC 116/2009, FJ 3, y las demás citadas más arriba). Dichas exigencias de interés general deben ser “especialmente nítidas” en aquellas circunstancias que “incrementan notablemente la incidencia que sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos puede tener una norma que produce efectos sobre situaciones de hecho o relaciones jurídicas que han comenzado a constituirse antes de su entrada en vigor”, como ocurre, por ejemplo, cuando la norma retroactiva incide en un tributo de las características del impuesto sobre la renta de las personas físicas [SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13 A), y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 5].

c) En cambio, fuera del ámbito de la retroactividad auténtica nuestra jurisprudencia se abre a otras consideraciones. El punto de partida es aquí inverso al anterior: “el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto,... no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo” (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3), por lo que “la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (STC 332/2005, de 15 de

diciembre, FJ 17, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c)]. A mayor abundamiento hemos señalado que “aunque el principio de seguridad jurídica impone en cualquier estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa” (STC 56/2016, FJ 3).

No obstante, entre las condiciones a las que se sujeta la sucesión de normas, además de las relacionadas con la seguridad jurídica en su vertiente de certeza del Derecho (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15, y 104/2000, de 13 de abril, FJ 7), está también el respeto del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima. De acuerdo con nuestra doctrina, la protección de la confianza legítima obliga a examinar las circunstancias específicas que concurren en cada caso, tomando en consideración especialmente “la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma”, pues “[s]olo después de una ponderación de los distintos elementos en presencia es posible concluir si el art. 9.3 C.E. ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que, insistimos, no es un valor absoluto, debe ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos” (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13; 234/2001, de 13 de diciembre, FJ 10, y 181/2016, de 20 de octubre, FJ 4).

d) En síntesis, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) en su vertiente de protección de la confianza legítima constituye “un valor central del ordenamiento jurídico” (STC 121/2016, FJ 5), vinculado a la idea de Estado de Derecho que proclama el artículo 1.1 CE (STC 222/2003, FJ 4), y si bien no se puede erigir en un “valor absoluto” (por todas, SSTC 126/1987, FJ 11; 182/1997, FJ 11, y 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17), tampoco puede convertirse en “una mera ilusión o en un principio vacío de contenido” (STC 121/2016, FJ 5).

Trasladado todo lo anterior a la Disposición transitoria que nos ocupa, que afecta como ya se ha señalado al derecho a la permanencia en el cargo de los consejeros cuyo mandato continúa vigente, procede valorar si una disposición como la comentada afecta al principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima. A estos efectos resulta significativo que en esta Proposición de Ley introduce un miembro más en la composición del Consejo Rector, pero su cualificación profesional se mantiene en similares términos y han sido nombrados con la mayoría requerida en la ley vigente. No se encuentra por ello justificación objetiva para otorgar carácter retroactivo a la norma, disponiendo el cese de los actuales

consejeros, por lo que la Disposición transitoria primera comentada no se ajusta a los parámetros constitucionales, tal como resultan de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

2. La siguiente Proposición de ley (del Grupo Parlamentario Socialista Canario), se dirige a la modificación de los artículos 4, 6.2, y 7.5, así como los que integran el Capítulo II del Título II (artículos 9 a 23, con excepción del artículo 21) y artículo 39.4, así como la Disposición adicional segunda y transitorias segunda y tercera. Se añade además una nueva disposición adicional cuarta.

Junto a estas modificaciones de los citados preceptos y Disposiciones de la Ley 13/2014, la Proposición de Ley también modifica los artículos 24.2, 25 27, 28, 31.2, 37.4, 38.1 y las Disposiciones adicionales primera y tercera, si bien todas ellas se dirigen únicamente a sustituir la actual denominación de los órganos del ente público por la que ahora se propone, sin contener por tanto modificación alguna de su contenido.

La modificación proyectada suscita las siguientes observaciones:

- Artículo primero. Modificación del artículo 4.

La modificación otorga en primer lugar a este precepto una nueva denominación, "Carta del Servicio Público al ente público RTVC", sustituyendo la actual, referida al "mandato marco al ente público". El cambio de denominación propuesto no presenta reparos, si bien procede la eliminación de la expresión "al ente público RTVC", ya que, además de carecer de sentido, no tiene en cuenta que el servicio público es el de comunicación audiovisual y no el ente público que se crea.

Se modifica asimismo el precepto al objeto de incluir el contenido de «Carta del Servicio» (apartado 4), permaneciendo en similares términos que los previstos en el artículo vigente para el mandato marco, en lo relativo a su aprobación por el Parlamento, su vigencia por un periodo de seis años y su desarrollo posterior en los términos en que se acuerde por el Gobierno de Canarias y el ente público.

Suscita el precepto las siguientes observaciones:

- Por razones sistemáticas, el párrafo segundo del apartado 1 de esta artículo debiera constituir un apartado 5 en el precepto, ya que tanto el 1 como los restantes se ocupan de la Carta del Servicio y el señalado párrafo segundo, en cambio, se refiere a su desarrollo posterior a través del instrumento jurídico oportuno en los términos acordados entre el Gobierno de Canarias y el ente público RTVC.

- Por lo que se refiere al apartado 4, su letra b) establece entre el contenido de la Carta del Servicio las aportaciones con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias destinadas a la prestación del servicio público encomendado. A su vez, la letra c) incluye el detalle de las inversiones anuales y plurianuales de inmovilizados materiales e inmateriales y en infraestructuras y tecnología necesarias para el cumplimiento de los objetivos de servicio público.

Estas dos previsiones no se acomodan al carácter necesariamente general y vigencia de seis años de la Carta de Servicios. Conforme al artículo 4.1, el objeto de la esta Carta es establecer las prioridades de actuación de la RTVC y sus sociedades para el cumplimiento de la función de servicio público que tiene encomendada. Establece a su vez que los *objetivos generales* contenidos en la Carta serán desarrollados cada tres años a través del instrumento jurídico oportuno acordados entre el Gobierno y el ente público RTVC.

Las dos previsiones citadas como contenido necesario de la Carta de Servicios supone un concreto compromiso de los presupuestos autonómicos durante el plazo de seis años, ya que deben especificarse las concretas aportaciones y las inversiones que se destinen a la prestación del servicio público y que abarcan no los concretos presupuestos de los citados años. Además, se trata de previsiones que no se compadecen con el propio contenido, conformado por los objetivos generales que deban cumplirse en la prestación del servicio.

La concreción de estas aportaciones e inversiones es sin embargo un contenido propio del instrumento jurídico oportuno que se acuerde entre el Gobierno y el ente público RTVC, en el que sí tiene cabida, la determinación de las aportaciones o compensaciones que haya de percibir el ente público con cargo a los presupuestos y la especificación de las inversiones necesarias.

- Artículo segundo. Modificación del apartado 2 del artículo 6.

Este precepto se refiere a la aprobación del Reglamento Orgánico del ente público, que se efectuará por el Consejo de Administración, previo Dictamen del Consejo Consultivo y *valoración por el Parlamento, a cuyos efectos el consejo de Administración remitirá la comunicación a la Cámara con la certificación del proyecto de reglamento y el Dictamen del Consejo Consultivo. Su tramitación parlamentaria será la misma que las comunicaciones del Gobierno, con las especificidades que a tal efecto disponga el Reglamento del Parlamento o la Mesa de la Cámara.*

La aprobación del Reglamento por el actualmente denominado Consejo Rector y el dictamen del Consejo se mantiene en la propuesta en similares términos. La novedad se refiere a la valoración por el Parlamento en los términos señalados. Si se tiene en cuenta que esta valoración, sometida al régimen de las comunicaciones, es esencialmente política, no se ajusta a la aprobación de una norma que ha de dictarse en desarrollo de preceptos legales y cuya valoración ha de ser por tanto jurídica, de sometimiento a la Constitución y a las leyes.

La habilitación de la potestad para aprobar normas de desarrollo y de aplicación a autoridades independientes o a otros organismos o entes distintos de los Gobiernos (estatal, autonómico o local) está contemplada en la normativa básica (art. 129.4, Ley 39/2015, de 1 de octubre), cuando la materia así lo exija.

El Parlamento, con legitimación democrática directa, puede establecer controles sobre este o cualquier otro organismo o institución, pero introducir una supervisión política preventiva sobre un instrumento normativo de desarrollo de la ley reguladora del organismo carece de cobertura y justificación. La titularidad y ejercicio de la potestad reglamentaria no corresponde a la Cámara legislativa, potestad reglamentaria material sometida a los principios de reserva de ley y jerarquía normativa y su ejercicio a control judicial (art. 106 CE; SSTs 28 de junio de 2004, y 4 de noviembre de 2008).

A lo anterior hay que añadir la inadecuación de las comunicaciones para tal control parlamentario, primero porque el art. 180 del Reglamento del Parlamento prohíbe que en este instrumento se puedan acompañar al texto de la comunicación una propuesta de texto articulado. Segundo por la necesidad de que alguien del Ente intervenga "defendiendo el proyecto reglamentario objeto de control [la ley no establece quién lo elabora, aunque lo aprueba el actual Consejo Rector, art. 15.4, j)]. Tercero, por la escasa vinculación jurídica que tendrán las resoluciones que se aprueben, en su caso, tras el debate parlamentario. Por último, por la complejidad procedimental que se ocasionaría en el caso en que el Ente quisiera introducir en el Reglamento cualquier cuestión contenida en las resoluciones aprobadas.

- Artículo sexto. Modificación del artículo 10.

Apartado 1.

Se establece que el Consejo de Administración tendrá una composición de entre cinco y siete miembros. Tratándose éste de un precepto destinado a delimitar la composición del Consejo de Administración, es la propia norma la que ha de fijar el

número concreto de miembros. Además, no se establecen los criterios de los que dependa su composición exacta, lo que deja a la norma en una absoluta indeterminación.

Apartado 3.

Conforme al apartado 2 del precepto, los acuerdos del Consejo de Administración se adoptarán por mayoría simple, excepto aquellos en los que, cuando lo exija la propia Ley o los reglamentos que la desarrollan, sea necesaria una mayoría cualificada.

En el apartado 3 establece los supuestos en los que se aplicará esta mayoría cualificada, que son los acuerdos sobre las materias a las que se refieren las letras b), d), e), g), h), j) y m) del artículo 15.

Del propio precepto se colige sin embargo que la letra j) constituye un error, no solo porque carece de sentido el establecimiento de una mayoría cualificada para *conocer periódicamente la gestión presupuestaria y la contratación* sino porque en el propio párrafo se alude al contenido de la letra k) del artículo 15, que no se cita entre las señaladas y que se refiere a la aprobación, a propuesta de la Dirección General, de los anteproyectos de presupuestos del ente y sus sociedades. Se entiende por ello que la referencia a la letra j) ha de sustituirse por la de la letra k).

Apartado 4.

Dispone este apartado del artículo 10 que el Consejo de Administración podrá delegar de modo permanente en la Dirección General, si existe mayoría cualificada.

Las delegaciones que puedan operarse en otros órganos son por su propia naturaleza de carácter revocable, por lo que va contra su propia esencia el establecimiento de las mismas de forma permanente, aunque sea exigiendo una mayoría cualificada. No obstante, una delegación de estas características se prevé en su redacción actual en el artículo 20.1 de la Ley 13/2014.

Por otra parte, la exigencia de mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos relativos a determinadas atribuciones no se compadece con esta posterior posibilidad de delegación. En este sentido, guarda mayor coherencia lo previsto en el artículo 20.2 de la vigente Ley, que declara como indelegables las competencias cuya materialización exijan mayoría cualificada del Consejo Rector. Además, constituye de facto un desapoderamiento de las competencias propias del Consejo Rector, que

pueden todas ellas pasar a ser ejercidas por la Dirección en virtud de estas delegaciones.

- Artículo séptimo. Modificación del artículo 11.

Procede una distinta redacción del precepto, pues en los términos previstos son *personas con la condición política de canarios*, las que reúnen los requisitos que se establecen en las letras a), b) o c).

El precepto trata de establecer, en los mismos términos que el vigente artículo 11.1 de la Ley, dos condiciones que han de reunir las personas que pueden ser nombradas miembros del Consejo de Administración. Por una parte, ostentar la condición política de canario y, por otra, cumplir los requisitos de cualificación y experiencia profesional establecidos en las citadas letras. Sin embargo, si bien en el precepto vigente ambas condiciones se distinguen adecuadamente, en el texto que se propone, la eliminación en el párrafo primero del apartado 1 de la expresión *de reconocida cualificación y experiencia profesional*, tiene como resultado la aludida confusión. La condición política de canarios, de conformidad con el artículo 4.1 del Estatuto de Autonomía, la tienen quienes tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Canarias y no depende de cualificación o experiencia profesional alguna. Procede por ello una redacción adecuada del precepto.

- Artículo undécimo. Modificación del artículo 15.

La referencia a la Ley de Sociedades Anónimas (derogada por la Disposición derogatoria única.2), debe sustituirse por el vigente texto normativo el RDL 1/2010, de 2 de julio, Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

- Artículo decimocuarto. Modificación del artículo 19.

Las referencias que se contienen en su apartado 1 y dos, letra d), al artículo 15.1.i) han de serlo al artículo 15.2.i)

- Artículo decimoquinto. Modificación del artículo 22.

En el apartado 4 del precepto se atribuye al Consejo Asesor la aprobación de sus propias normas de funcionamiento. Dado que la regulación del funcionamiento del ente es materia propia del Reglamento Orgánico, también es materia propia de esta norma el establecimiento de las que se refieran a este concreto órgano.

Por otra parte, se ha eliminado del precepto lo actualmente dispuesto en el artículo 22.5, relativo a la dedicación de los miembros y su no remuneración, cuestiones que debieran ser abordadas en aras a completar su régimen jurídico.

- Artículo trigésimocuarto. Modificación del artículo 39.

La modificación de este precepto añade dos nuevos apartados, los números 3 y 4, al artículo 39, cuyo contenido no presenta reparos.

Sin embargo, no se ha procedido a la supresión en su apartado segundo de la referencia al mandato marco, que ahora desaparece tras la modificación del artículo 4 para ser sustituido por la Carta del Servicio.

- Artículo trigésimosexto. Modificación de la Disposición Adicional Segunda.

Se da un plazo de 6 meses desde la publicación del Reglamento Orgánico para la creación del Consejo Asesor de RTVC y de 3 meses, también desde la publicación del Reglamento Orgánico, para la constitución los Consejos Informativos de la radio y televisión pública.

Sin embargo, no se renueva el plazo que la Disposición Adicional Primera da al Consejo Rector para aprobar (que era de seis meses a contar desde la publicación de su designación de sus miembros) el reglamento orgánico del ente público RTVC y será publicado en el Boletín Oficial de Canarias. Dicho plazo ya está vencido.

- Artículo trigésimonoveno. Modificación de la Disposición Transitoria Primera y Segunda.

Disposición Transitoria Primera Nueva.

"El Presidente y el resto del Consejo Rector actual del Ente Público RTVC a la entrada en vigor de la presente Ley, cesarán automáticamente de sus cargos, si bien seguirán ejerciendo sus funciones hasta tanto se constituya el Consejo de Administración, pudiendo ejercer las funciones que le atribuye la Ley 13/2014, de 26 de diciembre de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias. No obstante, sólo podrán celebrar contratos y negocios jurídicos que resulten imprescindibles para dar cobertura a las necesidades del Ente Público, dando cuenta de oficio de esta necesidad al Parlamento de Canarias".

Esta Disposición carece, en parte, de justificación al haber dimitido el Presidente y, plantea un supuesto de aplicación retroactiva de la ley, pues prevé el cese automático a la entrada en vigor de la ley de los miembros del actual Consejo Rector del ente público cuyo mandato sigue vigente.

La reciente Ley 1/2018, de 13 de junio, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, añade un nuevo artículo (21.bis) contemplado el nombramiento de

un administrador único y suspendiendo temporalmente a los miembros del Consejo Rector de sus funciones hasta la renovación de dicho órgano colegiado.

Al margen de la contradicción que se produciría con la reciente ley mencionada, se plantea de nuevo la cuestión, que ya ha sido objeto de análisis en nuestro reciente Dictamen 259/2018, del carácter retroactivo de las normas, en tanto que supone el cese de los consejeros que habían sido nombrados por un periodo de seis años y cuyo mandato puede continuar vigente en el momento de aprobación de esta ley, lo que conlleva la posibilidad de que se conculque el derecho a la permanencia en el ejercicio del cargo.

La Constitución garantiza en el artículo 9.3, entre otros principios, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Este principio de irretroactividad de las normas ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que fuera del ámbito sancionador o restrictivo de derechos individuales las normas pueden ser retroactivas. Incluso, el límite de la retroactividad *in peius* de las leyes no es general, sino que está referido únicamente a las leyes *ex post facto*.

Así, el principio de irretroactividad como límite a la eficacia de las normas jurídicas tiene reconocimiento constitucional en el artículo 9 de la CE, que establece la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, expresión esta última que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional -Sentencias 27/1981, de 20 julio (RTC 1981\27), 8/1982, de 4 marzo (RTC 1982\8) y 6/1983, de 4 febrero (RTC 1983\6)-, hay que referirla a los derechos fundamentales que se recogen en el Título I de la Constitución.

Jurisprudencia que debe completarse con la reciente STC 51/2018, de 10 de mayo, que, con cita de la 49/2015, sintetiza su doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Dado dada la naturaleza jurídica del Ente que nos ocupa, dotado de especial autonomía en su gestión y con independencia funcional respecto del Gobierno de Canarias, de los cabildos insulares y del resto de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 5 LRTPC), cuyos miembros (los del Consejo Rector) ejercerán sus funciones con absoluta independencia sin que puedan recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación imperativa de ni ninguna

administración u otras instituciones o entidades, salvo lo dispuesto en la legislación para situaciones de emergencia y para periodos electorales (art. 14.5 LRTPC), y que únicamente pueden ser removidos de sus cargos por las causas tasadas en la Ley (art. 13.1), los integrantes del Consejo Rector están preservados en el ejercicio de su cargo por el contenido del art. 23 CE.

El derecho a la permanencia en el cargo alcanza el derecho a no ser removido si no es por las causas y los procedimientos establecidos, contenido que determina la protección del precepto ante remociones ilegítimas.

Que exista esa causa de remoción prevista en la ley no enerva la irretroactividad de esa Disposición transitoria por la elemental razón de que en ese caso se exige una mayoría cualificada para ello (la misma que se dio para su elección -dos tercios, tres quintos o absoluta-), mientras que la Ley se aprueba por mayoría simple. Esa diferencia de mayorías impide que se pueda asimilar la remoción parlamentaria con la legal pues aquella, además de estar prevista con anterioridad al inicio del mandato de los miembros del actual Consejo Rector, depende de que así lo acuerde la misma mayoría cualificada que lo nombró.

Por otra parte, el cambio de la denominación de los órganos del ente público RTVC, entre otros, Consejo Rector por el de Junta de Control, supone la supervivencia del órgano colegiado del ente público al que atribuye la ley las máximas competencias y funciones, sin que se produzca disolución alguna del citado organismo, por lo que existiendo el órgano permanece el derecho al cargo y a la inamovilidad.

En definitiva, no se aprecia la existencia de justificación (de imperativos o circunstancias concretas concurrentes, tales como la finalidad de la medida o el grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa u otros factores similares) que avalen esta medida, por lo que el cese automático de los miembros del actual Consejo Rector a la entrada en vigor de la ley sin que haya vencido su mandato supone la aplicación retroactiva de la norma.

CONCLUSIÓN

A las Proposiciones de ley de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, se

formulan los reparos legales y observaciones contenidos en el Fundamento II del presente Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO D. ALFREDO BELDA QUINTANA SOBRE EL DICTAMEN 281/2018 DEL PLENO, RELATIVO A LAS PROPOSICIONES DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 13/2014, DE 26 DE DICIEMBRE, DE RADIO Y TELEVISIÓN PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (EXPS. 223/2018 y 224/2018 PPL).

En aplicación de lo dispuesto en el art. 17.2 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, habiéndolo anunciado en la sesión de aprobación del Proyecto de Dictamen correspondiente y en base a lo entonces expuesto por quien suscribe al respecto (art. 54 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 75/2014, de 3 de julio), presento este Voto Particular en el que manifiesto razonadamente mi discrepancia del parecer mayoritario plasmado en dicho Dictamen en el asunto de referencia.

Los motivos de mi discrepancia son los siguientes:

1. En primer término, el Dictamen mayoritario vuelve a utilizar como parámetro normativo de adecuación la propia ley que se pretende modificar. Así, en las observaciones contenidas al artículo trigésimonoveno de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Socialista Canario (PPL-24), se indica lo siguiente:

« (...) La reciente Ley 1/2018, de 13 de junio, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, añade un nuevo artículo (21.bis) contemplado el nombramiento de un administrador único y suspendiendo temporalmente a los miembros del Consejo Rector de sus funciones hasta la renovación de dicho órgano colegiado.

Al margen de la contradicción que se produciría con la reciente ley mencionada (...).».

Continúa más adelante el Dictamen con estas observaciones, señalando lo siguiente:

«Dado dada (sic) la naturaleza jurídica del Ente que nos ocupa, dotado de especial autonomía en su gestión y con independencia funcional respecto del Gobierno de Canarias, de los cabildos insulares y del resto de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 5 LRTPC), cuyos miembros (los del Consejo Rector) ejercerán sus funciones con absoluta independencia sin que puedan recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación imperativa de ni ninguna administración u otras instituciones o entidades, salvo lo dispuesto en la legislación para situaciones de emergencia y para periodos electorales (art. 14.5 LRTPC), y que únicamente pueden ser removidos de sus cargos por las causas tasadas en

la Ley (art. 13.1), los integrantes del Consejo Rector están preservados en el ejercicio de su cargo por el contenido del art. 23 CE».

Como se observa, en el primer caso se alude a la contradicción que se produciría con la reciente ley 1/2018, de 13 de junio, y, en el segundo la observación se fundamenta en preceptos de la propia Ley cuya modificación o supresión se incluye en ambas iniciativas legislativas (el art. 14.5 LRTPC queda suprimido en las modificaciones de este artículo contenidas en el art. 12 PPL-23 y en el art. décimo PPL-24; y el art. 13 LRTPC se modifica por el art. 11 PPL-23 y art. noveno PPL-24).

Ya se indicó en el voto particular presentado al Dictamen 259/2018, que el parámetro de adecuación normativa de una iniciativa legislativa no viene dado por la propia ley que se pretende modificar o la legislación ordinaria existente, sino que habrá de ser, necesariamente, la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Por tanto, para evitar reiteraciones me remito al contenido del punto 3.1. del citado voto particular, cuyas consideraciones resultan íntegramente aplicables en este caso.

2. Tampoco comparto el criterio del Dictamen mayoritario sobre el cese de los actuales miembros del Consejo Rector del Ente Público RTVC, que considera que no se ajusta a los parámetros constitucionales, por el carácter retroactivo de la modificación que se pretende de la Disposición Transitoria primera de la ley vigente. Esta cuestión, como dice el Dictamen mayoritario, ya ha sido objeto de análisis en el Dictamen 259/2018, y, asimismo, ha sido abordado en el voto particular formulado por quien suscribe a tal Dictamen.

Independientemente de que existen errores o erratas en las observaciones sobre tal cuestión a ambas iniciativas [en la PPL de los Grupos Parlamentarios Nacionalista Canario, Popular y Mixto (PPL-23), al final del primer párrafo de la observación al artículo 21 -que modifica la DT Primera- se menciona el "*Consejo de Administración*", cuando debería referirse a la "*Junta de Control*"; en la PPL del Grupo Parlamentario Socialista Canario (PPL-24), en el penúltimo párrafo de la observación al artículo trigésimo noveno -que modifica también la DT Primera- se hace referencia a la "*Junta de Control*", cuando debería ser el "*Consejo de Administración*"], en las dos se dispone, en términos muy similares, el cese del Presidente y del resto del Consejo Rector, pudiendo continuar estos ejerciendo sus funciones hasta la constitución del nuevo órgano (Junta de Control o Consejo de Administración, respectivamente), si bien con ciertas limitaciones.

En cuanto al reparo formulado al **artículo 21 de la PPL-23**, contenido en el Fundamento II.1 del Dictamen, después de señalarse que la posibilidad de aplicación retroactiva de la ley, como reiteradamente sostiene el Tribunal Constitucional, no se encuentra vedada en todo caso, y de hacer un repaso de la doctrina en tal sentido contenida en la reciente STC 51/2018, de 10 de mayo, con cita de la 48/2015, se dice textualmente lo siguiente:

«Trasladado todo lo anterior a la Disposición transitoria que nos ocupa, que afecta como ya se ha señalado al derecho a la permanencia en el cargo de los consejeros cuyo mandato continúa vigente, procede valorar si una disposición como la comentada afecta al principio de seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima. A estos efectos resulta significativo que en esta Proposición de Ley introduce un miembro más en la composición del Consejo Rector, pero su cualificación profesional se mantiene en similares términos y han sido nombrados con la mayoría requerida en la ley vigente. No se encuentra por ello justificación objetiva para otorgar carácter retroactivo a la norma, disponiendo el cese de los actuales consejeros, por lo que la Disposición transitoria primera comentada no se ajusta a los parámetros constitucionales, tal como resultan de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

Por su parte, el reparo formulado al **artículo trigésimonoveno de la PPL-24**, contenido en el Fundamento II.2 del Dictamen, señala, en sus tres últimos párrafos, lo siguiente:

«Que exista esa causa de remoción prevista en la ley no enerva la irretroactividad de esa Disposición transitoria por la elemental razón de que en ese caso se exige una mayoría cualificada para ello (la misma que se dio para su elección -dos tercios, tres quintos o absoluta-), mientras que la Ley se aprueba por mayoría simple. Esa diferencia de mayorías impide que se pueda asimilar la remoción parlamentaria con la legal pues aquella, además de estar prevista con anterioridad al inicio del mandato de los miembros del actual Consejo Rector, depende de que así lo acuerde la misma mayoría cualificada que lo nombró.

Por otra parte, el cambio de la denominación de los órganos del ente público RTVC, entre otros, Consejo Rector por el de Junta de Control, supone la supervivencia del órgano colegiado del ente público al que atribuye la ley las máximas competencias y funciones, sin que se produzca disolución alguna del citado organismo, por lo que existiendo el órgano permanece el derecho al cargo y a la inamovilidad.

En definitiva, no se aprecia la existencia de justificación (de imperativos o circunstancias concretas concurrentes, tales como la finalidad de la medida o el grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa u otros factores similares) que avalen esta medida, por lo que el cese automático de los miembros del actual Consejo Rector a la entrada en vigor de la ley sin que haya vencido su mandato supone la aplicación retroactiva de la norma».

Considero que, en ambas iniciativas, el Dictamen mayoritario no pondera adecuadamente las circunstancias específicas que concurren en este caso y el bien común protegido con la modificación legislativa que se pretende, como veremos a continuación.

3. Si bien el Fundamento I.4 del Dictamen, relativo al objeto de las iniciativas legislativas, se hace eco de la problemática señalada en la Exposición de Motivos de ambas iniciativas, en cuanto a que la aspiración de la Ley 13/2014 de crear un marco normativo adecuado para que el Ente RTVC potenciara sus objetivos primigenios se ha visto “claramente limitada, cuando no imposibilitada, por la complejidad de aplicación de las fórmulas escogidas para el gobierno de la institución”, esta circunstancia no ha sido ponderada adecuadamente en relación con el mandato de los miembros subsistentes del Consejo Rector actual y la retroactividad contenida en la DT Primera que dispone el cese de los mismos.

Y, además, tampoco se ha ponderado debidamente que la situación de dificultad o de imposibilidad de funcionamiento de los órganos de gestión y administración del Ente se ha visto agravada desde que se presentaron ambas iniciativas, hasta el punto que el cese, a petición propia, del Presidente del Ente (Decreto 62/2018, de 6 de junio, BOC nº 109, de 7 de junio), ha sido determinante para la aprobación por el procedimiento de lectura única y por unanimidad de todo el Parlamento de una modificación puntual de la Ley 13/2014, por la Ley 1/2018, de 13 de junio (BOC nº 114, de 14 de junio) que añade un nuevo artículo 21 bis por el que se incluye un supuesto de nombramiento de un administrador único por circunstancias excepcionales, cuya Proposición de Ley fue objeto del Dictamen 258/2018 de este Consejo.

Esas circunstancias excepcionales son las que se describen en el Preámbulo de dicha Ley, cuando indica que la actual Ley “(...)no contempla el supuesto de insuficiencia del número mínimo de miembros del Consejo Rector del ente público para constitución y toma de decisiones y de vacancia simultánea de la Presidencia de dicho ente, circunstancias estas susceptibles de conducir a un bloqueo jurídico y fáctico de órganos de dirección y gestión del ente público y de sus sociedades mercantiles y, con ello, de la gestión del servicio público (...)”, todo ello para “(...) salvaguardar la continuidad en la gestión del servicio público y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado (...)”, aplicándose un régimen temporal de gestión por un administrador único, nombrado por el Gobierno previo acuerdo

favorable de la Comisión de Control de Radiotelevisión Canaria del Parlamento de Canarias, con suspensión temporal de ejercicio de funciones de los miembros del Consejo Rector con mandato en vigor al tiempo de la publicación del nombramiento del administrador (art. 21 bis.2 LRTPC).

Este mecanismo provisional de administración del Ente se activó desde el mismo momento de la entrada en vigor de esta última modificación legal, adoptándose acuerdo favorable en la Comisión de Control de Radiotelevisión Canaria del Parlamento de Canarias, celebrada el 15 de junio de 2018, en cuanto a la propuesta de administrador único del Ente, cuyo nombramiento ha sido efectuado por Decreto 95/2018, de 18 de junio (BOC nº 117, de 19 de junio de 2018).

Así pues, esta es la situación actual en lo que se refiere a los órganos de gestión y administración del Ente, que no ha sido ponderada por el Dictamen mayoritario y que me lleva a efectuar las siguientes consideraciones:

A. La reducción a dos del número de miembros del Consejo Rector, tras la dimisión del Presidente del Ente, impide que este órgano ni siquiera funcione, produciéndose una situación de vacío absoluta, como se indicó en el apartado 2.2 del voto particular presentado al Dictamen 259/2018. El art. 16.5 LRTPC preceptúa que la Presidencia del Consejo Rector y del Ente público convoca las reuniones del Consejo Rector. Por su parte, el art. 17.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), de carácter básico, dispone que para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos de sus miembros. No existiendo Vicepresidente del Ente ni la mitad de miembros del Consejo Rector, dicho órgano no puede reunirse ni funcionar, y mucho menos adoptar acuerdos, por lo que sus miembros no pueden ejercer las funciones propias de su cargo.

B. Una vez que ha entrado en vigor la modificación legal operada por la Ley 1/2018, y aplicado el art. 21 bis con el nombramiento del administrador único, los miembros del Consejo Rector subsistentes se encuentran suspendidos en el ejercicio de sus funciones hasta la renovación del Consejo Rector. Es decir, además de no poder ejercer sus funciones porque las mismas están condicionadas por el propio funcionamiento ordinario del órgano colegiado al que pertenecen -que no puede funcionar al ser menos de la mitad del número de miembros y no puede ser convocado ni constituido al no existir Presidente-, ya que la ley no prevé ninguna

otra función para ellos distinta a la de participar en las reuniones, deliberaciones y acuerdos de dicho órgano, en las materias que le compete, ahora han sido suspendidos al aplicarse dicho mecanismo legal.

Indudablemente, la situación fáctica referida, esas circunstancias que, en mi opinión, no han sido tenidas en cuenta por el Dictamen mayoritario, influyen, disminuyendo significativamente el contenido del *ius in officium* de los miembros subsistentes del Consejo Rector, hasta el extremo que se puede afirmar que mientras esta situación perdure en el tiempo ese contenido esencial del derecho al cargo se encuentra vacío porque no pueden ejercer ninguna función. Por tanto, a la hora de ponderar el daño que se produciría en el derecho al desempeño de tal cargo con el cese previsto en la modificación de la DT Primera prevista en las dos iniciativas legislativas, se ha de concluir que, efectivamente, el mismo es mínimo.

4. De acuerdo con lo mantenido en el Dictamen 259/2018 y en el Dictamen 281/2018, la norma que dispone el cese de los miembros del Consejo Rector subsistentes, a la vista de la doctrina constitucional, tiene el carácter de una retroactividad impropia o de grado medio, que obliga a analizar las circunstancias que concurren en cada caso en cuanto a los elementos clave en el enjuiciamiento de un cambio normativo. Pero es que, aunque se tratara de una retroactividad auténtica “la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio” (STC 51/2018, de 10 de mayo, FJ 5).

En este caso, el bien común que procura protegerse con las iniciativas legislativas, el mantenimiento y funcionamiento de un servicio de una radio y televisión públicas en Canarias, con todo lo que ello implica, tampoco ha sido, en mi opinión, debidamente ponderado por el Dictamen mayoritario.

Ante un bloqueo en el funcionamiento ordinario de los órganos de gestión y administración del Ente público RTVC, la Ley debe ser capaz de dar una respuesta para que sea posible mantener dicho servicio público. El mandato de los miembros del Consejo Rector subsistentes, que en la práctica se encuentra vacío de contenido, no puede ser un obstáculo para que el Parlamento de Canarias pueda abordar una reforma en profundidad de la Ley que regula el Ente, dotándolo de nuevos órganos de gestión, distintos a los actuales, que permitan un funcionamiento pacífico y eficaz del servicio público, con el modelo o los controles parlamentarios que considere convenientes. Argumentar lo contrario, en este caso, por aplicación del principio de

seguridad jurídica en su vertiente de protección de la confianza legítima, significa una “petrificación de la ley”, proscrita por la doctrina constitucional. En palabras del propio Tribunal Constitucional, STC 51/2018, FJ 5, cuando se trata de una norma con retroactividad impropia, “(...) *«el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto,... no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo» (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3), por lo que «la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c)]. A mayor abundamiento hemos señalado que «aunque el principio de seguridad jurídica impone en cualquier estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa» (STC 56/2016, FJ 3)”.*

5. El Dictamen mayoritario considera que el cambio de denominación de los órganos del Ente público RTVC (Consejo Rector por Junta de Control o Consejo de Administración), al que la ley le asigna las máximas competencias, junto a la misma cualificación personal que se exige a los miembros en similares términos, supone la supervivencia del órgano colegiado, sin que se produzca disolución del mismo, por lo que existiendo el órgano permanece el derecho al cargo y a la inamovilidad.

A este respecto, reitero lo que ya se indicó en el voto particular al Dictamen 259/2018, pues los miembros del Consejo Rector no son, en ningún caso, inamovibles, como en otras leyes sí está previsto para otros cargos públicos. La inamovilidad se produce cuando quien designa al cargo sólo puede removerlo por las causas tasadas y por los motivos que figuran en la ley. En este caso, sin embargo, una de las causas de cese [art. 13.1.e LRTPC] no necesita estar justificada en ningún motivo concreto sino en la propia decisión o voluntad del Parlamento, que es quien designó, eso sí, cumpliendo con el mismo quorum con el que se eligió.

Por otra parte, considero que las modificaciones que se pretenden introducir en la Ley, independientemente de cómo se denomine el órgano, cambian la naturaleza y las condiciones de elección de sus miembros (cambios en las mayorías requeridas y proporcionalidad en el procedimiento de elección -art.9 PPL-23 y art. séptimo PPL-24-), establecen una composición diferente, con distinto número e igualdad de género y régimen de acuerdos con mayorías y materias distintas, así como posibilidad de delegación en la Dirección General (art. 7 PPL-23 y art. sexto PPL-24), instauran

una Presidencia del órgano de carácter funcional y rotatorio y asistencia con voz y sin voto del Director General (art. 12 PPL-23 y art. art. décimo PPL-24), también distinta duración del mandato (art. 10 PPL-23 y art. octavo PPL-24), igualmente distinta distribución de funciones entre el órgano de administración y el Director General (arts. 13 y 17 PPL-23 y arts. Undécimo y Decimocuarto PPL-24), así como variaciones en cuanto al cese tanto de los miembros como del Director General (art. 11 PPL-23 y arts. Noveno y Decimocuarto PPL-24).

En fin, todas estas modificaciones alteran sustancialmente la naturaleza, composición y funciones del actual Consejo Rector, que desaparece como órgano y se sustituye por otros (Junta de Control o Consejo de Administración y Dirección General) con las diferencias indicadas. Por tanto, el órgano, el Consejo Rector, tal y como está configurado legalmente en la norma vigente, desaparece.

En consecuencia, suprimido o desaparecido legalmente el órgano, el Consejo Rector, tal y como se contempla en las iniciativas legislativas, desaparece el derecho al cargo de sus miembros. De acuerdo con la jurisprudencia citada en el Dictamen 259/2018, en palabras del Tribunal Supremo, en este caso no hay merma de derechos ni el derecho al cargo puede operar como límite en la racional actuación del legislador autonómico (STS 1352/2017, de 24 de julio, Sala de lo Contencioso, rec. 203/2016, FJ 6):

«(...) Dicho esto, en todo caso, el derecho al cargo y la inamovilidad existen mientras existe el órgano y no cuando, legalmente, el mismo desaparece.

Así, el "derecho al cargo y a permanecer en el mismo durante su periodo de mandato" invocado por el recurrente desaparece, y con ello también su normativa en cuanto a las funciones, atribuciones, duración del nombramiento, incompatibilidades, causas de cese y cargo concreto que desempeñaba el recurrente conforme a la ley derogada.

Como establece el artículo 2 del Código Civil, las leyes se derogan por otras posteriores, teniendo el alcance que expresamente se disponga y extendiéndose a lo que, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Y esta es, en definitiva, la ratio decidendi de la sentencia impugnada, todo ello en el marco de la potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas y conforme a los márgenes que tiene atribuidos el legislador autonómico.

Las leyes no solo tienen como fin el sustituir con una nueva regulación la que deroga, sino que, obviamente, puede tener un fin plenamente derogatorio de lo que hasta entonces se había regulado, por no considerar necesario su existencia tal y como hasta entonces estaba regulado y sin merma de las funciones que tenía encomendada la ley

derogada, como es el caso que nos ocupa, al existir otro órgano que tiene las mismas funciones y que viene a suplir al mismo, o porque se considere innecesaria.

Tomando una expresión de la importante STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 6: "La reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia".

En resumen, no hay merma de derechos ni el derecho al cargo puede operar como límite en la racional actuación del legislador autonómico (...)».

6. Consecuentemente con lo anterior, también disiento de la conclusión del dictamen, pues no existe realmente el reparo sobre la norma retroactiva impropia por la que se cesa a los miembros subsistentes del Consejo Rector, ya que en el Dictamen mayoritario no se han ponderado todas las circunstancias concurrentes como exige la doctrina constitucional, además de que el órgano desaparece legalmente. Las demás observaciones del Fundamento II, son reconducibles a cuestiones de mera técnica normativa.

Por lo tanto, la conclusión debería haber sido que las Propositiones de Ley se ajustan a los parámetros constitucionales y estatutarios de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se realizan en el Fundamento II del Dictamen.