



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 371/2021

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de julio de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, de medidas extraordinarias para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos hasta la aprobación del mandato marco por el Parlamento de Canarias (EXP. 368/2021 DL)*^{*}.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 1 de julio de 2021, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 2 de julio de 2021, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, de medidas extraordinarias para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos hasta la aprobación del mandato marco por el Parlamento de Canarias (DL).

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito por el que se recaba el presente Dictamen se fija hasta el día 15 de julio de 2021 a las 10:00 horas para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

^{*} Ponente: Sra. de Haro Brito.

2. La preceptividad del Dictamen deriva, como se dijo, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 133 del sábado 30 de junio de 2021.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé esta específica fuente normativa, la misma se introdujo ex novo por el EAC, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

Según ese precepto, los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Por expreso mandato estatutario, no pueden afectar a las leyes de presupuestos de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

Sobre tales normas el Tribunal Constitucional (TC) ha manifestado:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno» (STC 93/2015, FJ 5 y STC n.º 105/2018, de 4 octubre, FJ 3).

De lo anterior se desprende, por tanto, que este Consejo se ha de ceñir -una vez expuesto su objeto, estructura y justificación-, en primer lugar, a verificar la competencia de la Comunidad para regular la materia objeto del presente DL; a continuación, el cumplimiento de los trámites para su aprobación; seguidamente su presupuesto habilitante, es decir, la efectiva concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa y, por último, su contenido y adecuación al parámetro constitucional y estatutario.

III

Sobre el objeto y la estructura del Decreto-ley que se dictamina.

1. El presente DL, y debido a determinadas circunstancias que se expondrán con detalle en el siguiente Fundamento al tratar la justificación, tiene por objeto según señala su propio texto establecer *«medidas extraordinarias»* para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos hasta la aprobación por el Parlamento de Canarias del mandato marco previsto en el art. 4 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante LRTPCAC), y contiene varias habilitaciones y un mandato dirigidos, según los supuestos, a los órganos competentes de RTVC, al Director General o en defecto de los mismos, al Administrador único, y que se concretan en las siguientes:

- Se contiene en el DL un medida dirigida a facultar, durante el periodo transitorio de subrogación y respecto al personal de los servicios informativos que a fecha 1 de noviembre de 2018 estuviera prestando servicios en el marco de los contratos vigentes a tal fecha, a los órganos competentes de RTVC o en defecto de los mismos, al administrador único, para que lleve a cabo la negociación colectiva de las condiciones laborales de dicho personal, a fin de poder actualizar sus condiciones

laborales durante el periodo en que se prolongue la transitoria situación de subrogación acordada *ex lege*, y que no se vean perjudicados por la situación, ampliando, además, las competencias, puesto que se podrá llevar a cabo dicha negociación colectiva tanto respecto al personal subrogado como al dependiente de RTVC y sus sociedades, para el caso de que por no constituirse los órganos ordinarios se prolongase su mandato.

- Así mismo, y respecto a los medios materiales, se contiene una medida dirigida a llevar a cabo un procedimiento de licitación en concurrencia que haga posible dotar a la televisión canaria de un nuevo y completo sistema de equipamiento, tecnológicamente actualizado, con la finalidad de facilitar la implantación de los servicios de continuidad e informativos, consustancial a la garantía de prestación y calidad tecnológica exigibles a tal servicio público. Para ello se habilita al Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único. Se mandata a que dicho procedimiento sea convocado en un plazo no superior a tres meses desde la entrada en vigor del DL y a que se tramite por el procedimiento de urgencia.

- Además, para el periodo que transcurra hasta la efectiva implantación del nuevo sistema de equipamiento, se establecen los mecanismos de carácter extraordinario y provisional aplicables y todo ello a resultas del futuro mandato marco. A tal efecto se habilita al Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único, para acordar la prórroga por un periodo máximo de tres meses, a contar desde el vencimiento de los cuatro periodos máximos previstos en la normativa vigente, cada uno de tres meses, esto es, a partir de julio de 2021, así como que en este periodo se pueda llevar a cabo, si se estima necesario, la licitación y contratación provisional y conjunta de equipamientos que cubran las necesidades de tales servicios.

Mientras tanto, se podrá sustituir parcialmente, por motivos operativos o de desfase tecnológico algunos de los medios que resulten necesarios, si no supone incremento de la contraprestación o, en caso contrario, mediante contratación separada que se llevará a efecto en los términos previstos para la contratación conjunta.

2. En cuanto a la estructura del DL, consta de una parte expositiva que se concreta en una Exposición de Motivos, que se divide en seis apartados, en la que se trata entre otros aspectos del objeto, la justificación, su ámbito competencial y el presupuesto habilitante.

Igualmente consta de una parte dispositiva que está integrada por un artículo y una parte final que contiene una disposición adicional y una disposición final.

Dicho artículo consta de cuatro puntos; el primero de ellos introduce un párrafo segundo en el apartado 2 de la Disposición transitoria primera de la LRTPCAC; facultando a los órganos competentes de RTVC o en su defecto al administrador único a la negociación del convenio colectivo del personal subrogado y de los trabajadores dependientes de RTVC y de sus sociedades; el segundo establece un apartado cuarto en la referida Disposición transitoria, habilitando al Director General de RTVC o, en su defecto al administrador único de RTVC, para llevar a cabo, con arreglo a los requisitos exigidos legalmente, la licitación y contratación de un sistema de equipamiento tecnológicamente actualizado e integrado por cuantos medios materiales y técnicos, mobiliarios e inmobiliarios, sean necesarios para el funcionamiento técnico de la Televisión Pública de Canarias y para la prestación de los servicios informativos; el punto tercero añade un apartado quinto a tal Disposición transitoria mediante el que se establece los criterios por los que se regirá, hasta el momento en que se produzca la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones objeto de los contratos previstos en el apartado anterior, la dotación provisional y transitoria de los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios, para la gestión de las señales de contribución, para la continuidad de las emisiones y para la producción y emisión de los servicios informativos y, por último, en su cuarto punto se añade un apartado 6 a la referida Disposición transitoria, en el que se dispone que *«Las competencias a cuyo ejercicio se habilita al Director General de RTVC en la presente Disposición transitoria se entenderán sin perjuicio de las que correspondan, en cada supuesto, a la Junta de Control si estuviere constituida»*.

En cuanto a la parte final, la Disposición adicional única mandata a que la licitación de la contratación del sistema de equipamiento a que se refiere el apartado 4 de la Disposición transitoria se convoque en un plazo no superior a 3 meses desde la entrada en vigor del DL y a que se tramite por el procedimiento de urgencia, y la Disposición final contiene la previsión de que la entrada en vigor del DL sería el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

IV

Sobre la justificación del Decreto-ley.

1. En la Exposición de Motivos, a la hora de justificar la aprobación del presente DL, se afirma que desde junio de 2018, con motivo de una situación sobrevenida de insuficiencia del número mínimo de miembros del Consejo Rector y de vacancia simultánea de su presidencia, la Ley 1/2018, de 13 de junio, estableció un régimen temporal de asunción y ejercicio de la gestión ordinaria de RTVC y de sus sociedades por un administrador único, basado dicho régimen en la interinidad y transitoriedad de su mandato y, además, al mismo tiempo, esto es, ese mismo año, tuvo lugar la extinción del contrato hasta entonces vigente para la prestación de medios materiales y personales en los servicios informativos.

Estas dos situaciones unido a la no aprobación del mandato marco llamado a determinar el modelo de gestión de tales servicios informativos, que debía ser ejecutado por los órganos ordinarios no constituidos, impidieron, y sigue ocurriendo a la fecha actual, optar por un determinado modelo de gestión, directa, externalizada o mixta, de dichos servicios, con el consiguiente riesgo de bloqueo jurídico y fáctico de la gestión del servicio público que la conjunción de ellas conlleva, lo que dio lugar a la adopción de dos medidas excepcionales, a las que se hace referencia en la Exposición de Motivos del DL en los siguientes términos:

«a) Por un lado, en cuanto al personal afecto a los servicios informativos, se dispuso la subrogación ex lege, por Televisión Pública de Canarias, S.A., del personal que estuviera prestando servicios para terceras empresas contratadas por la sociedad pública para la prestación de los servicios informativos y siempre “hasta que se defina el modelo de gestión de los servicios informativos por el mandato marco” (Disposición transitoria primera.2 de la Ley 13/2014, en redacción operada por la Ley 6/2018, y Disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 19/2019, 30 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020).

b) Por otro lado, en cuanto a los medios materiales, se acordó prolongar transitoriamente la afectación al servicio de aquellos contemplados de los contratos precedentes, afectación que, en paralelo a la subrogación del personal, fue acordada en la anterior legislatura, y que ha venido regulándose, con carácter provisional, en el apartado 3 de la Disposición transitoria primera de la Ley 13/2014 (introducido por el Decreto ley 11/2020, de 19 de junio), que contempla dicha afectación como medida excepcional “hasta tanto se apruebe por el Parlamento de Canarias el Mandato Marco y se constituya la Junta de Control” y, en todo caso, “por un máximo de cuatro periodos sucesivos que no podrán exceder, cada uno de ellos, de un plazo máximo de 3 meses”».

2. Sin embargo, según señala la Exposición de Motivos, tales medidas excepcionales resultan insuficientes e ineficaces, en primer lugar, para solventar la situación actual de natural desfase tecnológico y agotamiento de la vida útil de los equipos de los que se viene disponiendo interinamente al amparo de tales medidas excepcionales para prestar el servicio público que corresponde a la Radio y Televisión Canaria, resultando imprescindible, para seguir garantizándolo, la contratación de un nuevo y completo sistema de equipamiento, tecnológicamente actualizado, para la implantación de los servicios de continuidad e informativos.

Y, en segundo lugar, porque el mantenimiento de la situación de subrogación temporal del personal afecto a los mencionados servicios, no puede conllevar, igualmente, una incertidumbre permanente y de bloqueo respecto al derecho constitucional de dicho personal a la negociación colectiva de sus condiciones laborales, actualizadas a la situación actual, tras tres años de subrogación en situación de transitoriedad y con un convenio colectivo expirado en su periodo de vigencia.

Por lo tanto, para evitar estas dos situaciones referidas de forma expresa es necesario adoptar las nuevas medidas excepcionales contenidas en el presente Decreto-ley 8/2021, que se añaden a las ya establecidas mediante el Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, y que fue objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 279/2020, de 6 de julio, y al que nos referiremos más extensamente más adelante.

3. Como parte de la justificación, la Exposición de Motivos hace referencia en su apartado IV a los principios de buena regulación. Se insiste, nuevamente, en que no es precisa tal alusión ya que como hemos expuesto desde el Dictamen 40/2019, de 4 de febrero de 2019, por lo menos como exigencia de la legislación básica estatal, tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7), únicamente resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los gobiernos autonómicos, no a la iniciativa legislativa y menos aún, por razones obvias, al ejercicio de esta potestad extraordinaria en la que se incardinan los decretos-leyes autonómicos.

No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello, obviamente se pueden invocar cuando el Gobierno ejerce esta potestad de dictar normas con rango de Ley.

V

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En lo que se refiere a la cuestión competencial, y como se afirma en la Exposición de Motivos, la Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud de lo dispuesto en el art. 164 EAC ostenta competencia en materia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medios de comunicación social y audiovisual, con independencia de la tecnología que se utilice. Como también se menciona en otro apartado de dicha Exposición de Motivos, es titular del servicio público de comunicación audiovisual, declarada legalmente como servicio público necesario para la cohesión territorial de las islas (arts. 1 y 2.1º LRTPCAC), y como servicio esencial de interés económico general (art. 40.1 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual), y cuya gestión viene atribuida, por la citada Ley LRTPCAC que lo ejerce directamente a través de las (*sic*) sociedades mercantiles Televisión Pública de Canarias, S.A. y Radio Pública de Canarias, S.A.

Con anterioridad, el Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio también modificaba la LRTPCAC, y sobre el mismo se manifestó al respecto en el ya mencionado Dictamen de este Consejo Consultivo 279/2020:

«Como afirma la Exposición de Motivos, en virtud de la competencia asumida en el art. 164 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), la Comunidad Autónoma de Canarias es titular del servicio público de comunicación audiovisual (apartado 2), además de ostentar la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de medios de comunicación social y audiovisual, con independencia de la tecnología que se utilice (apartado 1).

Sobre tal competencia, sustancialmente idéntica a la antes contenida en el art. 32.2 del Estatuto derogado, este Consejo tuvo ocasión de pronunciarse en los dictámenes 281/2018, de 18 de junio, 159/2014, de 29 de abril y 259/2018, de 1 de junio. Se reseñaba en este último:

«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 su Dictamen 159/2014, de 29 de abril, precisamente en relación con la Ley 13/2014, en su fase de Proyecto de ley.

Señalamos entonces que «por lo que al marco competencial se refiere, el artículo 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 artículo 149.1.21ª CE le atribuye igualmente la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

En este caso, no obstante, ha de considerarse como título competencial de aplicación el contemplado en el artículo 149.1.27ª CE, teniendo en cuenta el contenido de la Proposición de ley, referido al servicio público de difusión y comunicación social y los aspectos con éste relacionados, en contraposición a 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.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) en su artículo 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 artículo 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.

Es preciso destacar además, en virtud del artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, que 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 esta competencia la Comunidad Autónoma de Canarias puede regular la organización y régimen de funcionamiento de una entidad como la que nos ocupa, siempre con el límite de que las competencias que se le asignan se ajusten a la esfera de sus atribuciones. Lo anterior no obstante no excluye la posible incidencia de la normativa básica en aspectos organizativos, siempre y cuando resulten cubiertos por el correspondiente título competencial del Estado», lo que continúa siendo aplicable al presente DL.

En definitiva, el objeto del DL tiene que ver con la organización del ente público y el artículo 104 EAC establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, competencia que incluye,

en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella.

Atendiendo a esta competencia, el Parlamento de Canarias -en este caso, el Gobierno-, 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)».

En suma, la Comunidad Autónoma ostenta títulos habilitantes suficientes para regular las materias competenciales que son objeto del Decreto-ley».

Tales consideraciones son aplicables al presente DL cuya Exposición de Motivos también contiene la referencia al art. 104 del EAC, en similares términos a los expresados en ese Dictamen de este Consejo Consultivo.

Asimismo, incide en la materia regulada en el DL que se dictamina, la competencia, con respeto a lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre contratos y concesiones administrativas del art. 106.2 c) EAC, así como la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado en materia de contratación, en relación con la inclusión de cláusulas de carácter social y medioambiental, estableciendo unas previsiones mínimas que los órganos de contratación del sector público canario deben incorporar obligatoriamente, contenida en el art. 106.3 EAC.

VI

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los Dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del EAC supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-

leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Es decir, la elaboración de los decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

«1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas».

Por otra parte, análogamente también es de aplicación el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la elaboración de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley, y el Decreto 15/2016, 11 marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, D. 15/2016).

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, el presente DL debería haber estado precedido al menos de:

- Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

- Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

- Impacto económico y presupuestario.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

- La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

- La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

- El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

- El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de Iniciativa Normativa, suscrito por la Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos y de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, donde se identifica la situación jurídica y de hecho, se analiza la justificación de la iniciativa normativa, el contenido, las alternativas a una actuación legislativa, los aspectos técnico-jurídicos, los efectos económicos y sociales, el impacto de género y el impacto empresarial, el

impacto de la norma sobre la familia y el impacto de la norma en la infancia y en la adolescencia.

Asimismo, constan los informes de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 24 de junio de 2021 y certificado emitido por la Secretaria de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, el día 25 de junio de 2021 sobre el Informe de igual fecha.

Además, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 28 de junio de 2021 el DL que se dictamina y el Decreto núm. 47/2021, de 28 de junio, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, de medidas extraordinarias para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos hasta la aprobación del mandato marco por el Parlamento de Canarias.

Por último debemos reseñar que tal y como se indica en el Informe de Iniciativa Normativa anteriormente referido *«No se ha realizado el trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en la Disposición Final Primera de la Ley Territorial 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado; y que se justifica en el carácter de extraordinaria urgencia que habilita acudir a la vía excepcional del decreto ley, no pudiendo someter la norma a trámites adicionales que pudieran derivar en una demora en la aplicación de la misma»*.

Entendemos, por todo ello, que se han cumplido los trámites para la aprobación del DL.

VII

Sobre el presupuesto habilitante para la utilización del Decreto-ley.

1. Como se sabe, la aprobación de decretos-leyes está sujeto a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos *«extraordinaria y urgente necesidad»* no constituyen *«en modo alguno una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos -*

leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad´ y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero afirma que «*la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero ‘el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes’ (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es ‘un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)”. Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera “explícita y razonada”, una situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar”» (STC 182/1997, FJ 3).*

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «*nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3)» (FJ 3).*

Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente–, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio «para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)» (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que *«la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2).*

Además, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar “la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante”» (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

2. Trasladada esta doctrina al presente DL, hemos de distinguir dentro de lo que el texto denomina *«medidas extraordinarias»*, tres: en primer lugar, la habilitación para la puesta en funcionamiento del correspondiente procedimiento de licitación en concurrencia que permita dotar a la televisión pública de un nuevo sistema de equipamiento tecnológicamente actualizado; en segundo lugar, la habilitación para que mientras no tenga lugar la implantación y puesta en funcionamiento de la mencionada contratación, se pueda prolongar la afectación de medios contemplado

en la Disposición transitoria primera, apartado 3 de la norma, y si se estima necesario, se licite durante esta prórroga la contratación transitoria del equipamiento conjunto o, en su defecto, de no ser posible tal licitación, la prolongación de la afectación prevista hasta la conclusión del mencionado periodo transitorio, así como la sustitución parcial si fuera necesario de algunos elementos con los requisitos y el procedimiento que se señala para ello; y en tercer lugar la habilitación tanto a los órganos competentes de RTVC o en su defecto, al administrador único, para que durante el periodo transitorio de subrogación, lleven a cabo la negociación colectiva de las condiciones laborales del personal de los servicios informativos, tanto del subrogado temporalmente como de los trabajadores dependientes de RTVC y de sus sociedades.

La nueva regulación obedece a una situación que pudiera no parecer nueva, puesto que desde el año 2018 se viene produciendo la insuficiencia del número mínimo de miembros de los órganos del ente público, lo que provocó el que se introdujera, con carácter inicialmente «temporal», la figura del administrador único y hasta la fecha se viene produciendo la ausencia de la decisión parlamentaria exigida tanto para el nombramiento de dichos órganos como para la aprobación del mandato marco del ente público RTVC previsto en el art. 4 de la LRTPCAC, instrumento que será el que determine el modelo de gestión de los servicios informativos siendo que, además, esos órganos aún no constituidos -en la actualidad la Junta de Control y la Dirección General- son los llamados a ejecutar ese mandato marco.

Esta situación se viene prolongando en el tiempo por lo que en un intento de poner solución a la misma se han ido aprobando sucesivas modificaciones de la LRTPCAC con medidas inicialmente previstas como excepcionales e interinas pero que se han ido dilatando en el tiempo, lo que ha producido no ya el mantenimiento, sino el agravamiento de dicha situación.

Así, el pasado 30 de junio ha vencido del plazo de habilitación al administrador único a los fines de que prolongara la afectación de los medios personales y materiales puestos por terceros a disposición del ente público o de sus sociedades para la prestación de los servicios informativos, sin que se haya llevado a cabo contratación alguna para dicha afectación. Dicha habilitación fue introducida por el art. 2 del DL 11/2020, de 19 de junio, sobre la que este Organismo, en el mencionado

Dictamen 279/2020, aprobado por mayoría, determinó que no existía presupuesto habilitante. Al respecto se señalaba:

«Por el contrario, no podemos afirmar la concurrencia de esa extraordinaria y urgente necesidad con respecto al artículo 2, que permite al administrador único afectar los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros al amparo de contratos relativos a servicios informativos, pues esa situación, que también se viene prolongando en el tiempo, no se ha visto afectada por ninguna nueva circunstancia sobrevenida, ni supone una prestación de servicios sin cobertura contractual.

Tampoco se ajusta a la realidad, ni fáctica ni jurídica, que se pueda producir el cese inmediato e indefinido de las emisiones por la imposibilidad de seguir prestando el servicio de informativos. Ni siquiera se justifica en ninguna parte -ni en la Exposición de Motivos ni en el informe que acompaña a la solicitud de dictamen- qué impide que esos medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios puedan seguir afectándose a dichos servicios, o que tales servicios informativos se estén prestando de manera deficiente (...)».

Pues bien, a diferencia de lo que ocurría en aquella ocasión, el DL sobre el que se emite el presente dictamen parte de la constatación de elementos nuevos y sobrevenidos en esa persistente situación, a saber:

Por un lado, la existencia de un evidente desgaste operativo y de desfase tecnológico de los medios existentes, al prolongarse su uso sin que se haya procedido a su renovación total o parcial, lo que puede suponer el cese o interrupción del servicio y que justificaría no sólo la habilitación para la licitación y contratación de equipamientos tecnológicamente actualizados a fin de garantizar la continuidad de la emisión y de la prestación del servicio público esencial en condiciones de calidad técnica adecuadas, sino igualmente, la prórroga de la afectación de los medios materiales puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros, que, como se ha dicho, ha vencido el pasado 30 de junio. También se justifica, por ello, la posibilidad de que, de ser necesario, se proceda a la sustitución parcial de algunos equipamientos.

Dichas previsiones deben llevarse a cabo de manera inmediata, por cuanto se mandata a que la licitación prevista en el nuevo apartado 4 se convoque en plazo no superior a 3 meses desde la entrada en vigor del Decreto-ley (vencería el 30 de septiembre), debiendo tramitarse por el procedimiento de urgencia.

A ello se une su duración temporal limitada, puesto que en el caso de la licitación vendrá condicionada en su duración, contenido y efectos, al modelo que se apruebe en el mandato marco, siendo que de aprobarse el mismo antes de la

formalización de los contratos, se acordará su no adjudicación si fuera incompatible en su contenido con aquél, y en caso de la contratación provisional, si fuera posible, tendrá la duración necesaria a los fines de mantenerse la prórroga hasta la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones de la contratación señalada anteriormente. Lo mismo sucedería si fuera necesaria la sustitución parcial de alguno de los medios materiales.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a la habilitación a los órganos competentes de RTVC o en su defecto, al administrador único para llevar a cabo la negociación colectiva de las condiciones laborales del personal subrogado, debe tenerse presente que dicha habilitación se contempla con carácter temporal *«durante el periodo transitorio de subrogación»*. A tenor de la Disposición transitoria primera, apartado 2 LRTPCAC tal subrogación del personal se produciría *«hasta que se defina el modelo de gestión de los servicios de informativos por el mandato marco»*.

Dicha subrogación tuvo lugar tras la finalización de los contratos relativos a los servicios informativos en el 2018, esto es, hace casi tres años, y si bien el plazo de vigencia del convenio ha expirado en 2019, la situación actual, ciertamente irregular y perjudicial para las personas que trabajan para el Ente, va agravándose con el transcurso del tiempo, exigiendo que se proceda a la actualización de sus condiciones laborales durante el periodo del tiempo en que pueda prolongarse la situación transitoria de subrogación laboral, algo que no es posible con la regulación existente puesto que no se ha procedido al nombramiento de las personas que ocupan los órganos competentes para llevar a cabo tal negociación.

Al propio tiempo, y a los fines de no generar agravios, como garantía de igualdad para todo el personal con independencia de su empresa de origen, algo que respecto a la igualdad salarial contempla expresamente la Disposición transitoria primera de la LRTPCAC, también se habilita a la negociación del convenio colectivo correspondiente a los trabajadores dependientes de RTVC y de sus sociedades.

Pues bien, entendemos que el pleno respeto a los derechos de los trabajadores que dicha situación pone en claro riesgo, determina la previsión contenida en este DL, lo que nos lleva a estimar que se encuentra suficientemente justificado en mismo los motivos y la urgencia para tal habilitación.

En definitiva, en cuanto a este DL, entendemos que el Gobierno de manera explícita y razonada ha procedido a definir la situación de extraordinaria y urgente

necesidad, sin que se desborden los límites de lo manifiestamente razonable y justificado, siendo necesario que tal regulación se aborde, al menos, mediante una norma con rango de ley como es el caso.

3. En cuanto al otro de los requisitos que ha de cumplir la norma de urgencia, el de la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, el contenido del Decreto-ley da respuesta a través de los preceptos que lo integran a las situaciones que se tratan de afrontar y que han sido descritas en los Fundamentos anteriores del presente Dictamen, especialmente en el relativo a la justificación del presente DL.

En definitiva, en el presente caso está justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias a dictar Decretos-leyes.

VIII

Sobre los límites y el contenido del Decreto-ley.

1. El art. 46 EAC excluye que el Decreto-ley pueda afectar a determinados supuestos: leyes de presupuestos de la Comunidad, instituciones autonómicas, los que requieran mayoría cualificada, o la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC. A estos hay que añadir también los límites establecidos para los decretos-leyes por el art. 86 CE.

Así se ha manifestado al respecto en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3):

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”».

En consecuencia, le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE, regulados en el Título I CE.

Sobre la base expuesta, tal y como se manifestó en el Dictamen 270/2020 anteriormente referido de este Consejo Consultivo, la modificación legislativa ahora

contenida en el DL no puede considerarse como materia vedada a los decretos-leyes al resultar evidente que el ente público Radiotelevisión Canaria no se incluye dentro de las instituciones autonómicas, máxime cuando en el art. 2 de la Ley que la regula -LRTPCAC- se dispone que:

«2. El ente público RTVC constituye una entidad pública de la Comunidad Autónoma sin adscripción funcional al Gobierno de Canarias, sometida a las previsiones de esta Ley, disposiciones complementarias y normas de Derecho público que le sean aplicables y sujeta al Derecho privado en sus relaciones externas, adquisiciones patrimoniales y contrataciones.

3. El ente público RTVC gozará de especial autonomía en su gestión y actuará con independencia funcional respecto del Gobierno de Canarias, de los cabildos insulares y del resto de las Administraciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. El ente público RTVC quedará adscrito orgánicamente al departamento de la Comunidad Autónoma que se establezca por decreto del Gobierno de Canarias, sin que en ningún caso dicha adscripción afecte a su autonomía o independencia».

Concretado que el objeto del DL se refiere a la organización del ente que gestiona el servicio público de comunicación audiovisual de titularidad autonómica, se ha de coincidir con la Exposición de Motivos en que la norma que se aprueba no se refiere a ninguna de las materias vedadas a la regulación del Decreto-ley.

2. En cuanto a su contenido, el análisis de su adecuación al parámetro de constitucionalidad aplicando el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación establecido por el TC lleva a afirmar que la regulación contenida en el DL, dado su finalidad, se entiende proporcionada a la excepcionalidad de la legislación de urgencia.

Así, el DL representa un instrumento constitucional y estatutariamente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, que subvenir a una situación concreta, en este caso asegurar que continúe el servicio puesto en riesgo por la obsolescencia de los medios técnicos y proporcionar cobertura contractual inmediata, y mientras tanto, la prórroga de la afectación, así como la regularización de las condiciones laborales del personal, una vez vencidos los Convenios Colectivos, y ello en tanto permanece la situación de bloqueo que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia que requiere la tramitación parlamentaria de las Leyes.

Por lo demás, se cumplen las tres condiciones siguientes:

a) Son medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido.

b) Las medidas son, además de idóneas, en el sentido de que no son lesivas para la consecución de tal fin (juicio de necesidad).

c) Las medidas idóneas y no lesivas son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En definitiva, el DL se adecua a su parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EA, sin perjuicio de las observaciones sobre algunos aspectos que se indican a continuación.

3. Observaciones a la parte expositiva.

En el apartado I, punto 3 de la Exposición de Motivos, al referirse a la situación sobrevenida producida hace tres años, en junio de 2018, de insuficiencia del número mínimo de miembros del Consejo Rector y de vacancia simultánea de su presidencia, y a que la Ley 1/2018, de 13 de junio, tuvo que arbitrar un *«régimen temporal de asunción y ejercicio de la gestión ordinaria»*, basada en dos principios, la interinidad y transitoriedad de *«su mandato»*, no se menciona la figura del Administrador único, al que se supone que se refiere, prevista en el art. 21.bis LRTPCAC, debiendo incluirse la mención al mismo.

4. Observaciones a la parte dispositiva.

Con carácter general, no podemos dejar de advertir como ya lo hacía este Consejo Consultivo respecto al Decreto-ley 11/2020 y la situación actual ha confirmado, que la regulación que contempla el DL puede contribuir a normalizar la situación de disfunción temporal que señala la Exposición de Motivos, puesto que la atribución de competencias, que en este caso se amplía, posibilitaría, aún más, que un órgano concebido y dotado inicialmente para ejercer su cometido por un plazo máximo de 6 meses, y cuya gestión alcanza ya casi los tres años, se convierta en un órgano indefinido, ampliando en este caso las funciones como para que no sea perentorio que se elijan los órganos naturales del ente: la Junta de Control y la Dirección General.

- Artículo Único, Dos.

Introduce un nuevo apartado 4 en la Disposición transitoria primera de la LRTPCAC.

En el primer párrafo de este nuevo apartado se habilita al Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único, para llevar a efecto la licitación y contratación de un sistema de equipamiento tecnológicamente actualizado e integrado por cuantos medios materiales y técnicos, mobiliarios e inmobiliarios, sean necesarios para el funcionamiento de la Televisión Pública de Canarias y para la prestación de los servicios informativos *«por un periodo no superior al mínimo necesario para la recuperación de las inversiones, en los términos previstos en el art. 29.4, párrafo segundo, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público»* (LCSP, en adelante).

El art. 29.4 LCSP, en lo que ahora interesa, dispone:

«Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas [(...) (...)].

Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del suministro o servicio será objeto de desarrollo reglamentario».

El nuevo apartado 4 de la Disposición transitoria primera que ahora se introduce pudiera plantear la cuestión de su ajuste a la normativa básica, en concreto al referido art. 29.4 LCSP, en la medida en que pudiera afirmarse, dada su redacción, que no se respeta el límite de cinco años que con carácter general establece el citado precepto básico.

No obstante, el precepto también admite una interpretación ajustada a la normativa básica. En la medida en que lo que tiene en cuenta como criterio es la recuperación de la inversión, pudiera suceder tanto que ésta se produzca dentro de los cinco años o bien que se requiera de un plazo superior, en cuyo caso el DL lo limita al mínimo necesario. Dado que la excepción al plazo general de cinco años

está prevista en la normativa básica, no cabría hacer reproche al precepto comentado, siempre en el bien entendido de que para que tal extralimitación al plazo general pueda producirse han de cumplirse y justificarse en el correspondiente expediente la concurrencia de los requisitos legalmente establecidos, pues, como tal excepción a la regla general, ha de ser aplicada restrictivamente y quedar debidamente motivada.

En cuanto al contenido de los párrafos segundo, tercero y cuarto de este nuevo apartado 4, las previsiones que se señalan que han de contenerse en la licitación (modificación, cesión, extinción anticipada o posibilidad de dejar sin efecto cualquier procedimiento iniciado anteriormente) ya se encuentran previstas en la legislación contractual básica (art. 190 LCSP -prerrogativas de la Administración Pública-, arts. 203 y ss. LCSP -potestad de modificación de los contratos-, art. 211 LCSP -causas de resolución-, art. 214 LCSP -cesión de los contratos-, art. 306 LCSP -causas de resolución de los contratos de suministro-, art. 313 LCSP -causas y efectos de la resolución de los contratos de servicio-, y art. 152 LCSP -decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración-), por lo que se hacen innecesarias las mencionadas previsiones por cuanto la legislación contractual básica resulta, en estos supuestos, de aplicación obligatoria.

Por ejemplo, en la redacción dada al párrafo tercero se señala que «De aprobarse el citado mandato marco con anterioridad a la formalización del contrato o contratos, se acordará su no adjudicación o celebración si el contenido de la contratación licitada resultare incompatible con aquél». Tal redacción supone no sólo una reiteración de lo ya previsto en el art. 152 LCSP, sino que además se realiza de forma parcial y confusa, incurriendo en una técnica normativa inadecuada.

- Artículo Único, Tres.

Introduce un nuevo apartado 5 en la D.T. primera de la LRTPCAC.

En este apartado se habilita al Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único para prorrogar el régimen de afectación conjunta y transitoria de los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios, puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros al amparo de contratos relativos a servicios informativos que estuvieran vigentes a la entrada en vigor de la Ley 1/2018, de 13 de junio, inicialmente por un periodo de 3 meses [letra a)], durante el cual ha de analizarse la viabilidad técnica y económica de promover la concurrencia [letra b)], y si resulta viable promover la concurrencia, se ha de mantener la prórroga hasta

que tenga lugar la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones de la contratación provisional [letra c)], mientras que si de esos análisis resulta inviable promover la concurrencia, se puede mantener la prórroga de los 3 primeros meses [letra d)] (*«hasta la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones objeto de los contratos previstos en el apartado 4 de la presente disposición transitoria»*).

Se trata, en definitiva, de la prórroga de la afectación contemplada en la modificación efectuada por el DL 11/2020, de 19 de junio, concretamente en su art. 2, respecto al que este Consejo Consultivo se refería en el Dictamen 279/2020, como ya se señaló anteriormente, aprobado por mayoría, en los términos que se señalan a continuación:

«Por otro lado, y más destacable es que el precepto pretende introducir un régimen de contratación distinto al previsto en la legislación básica contractual así como las previsiones de la Ley General de Comunicación Audiovisual, igualmente de carácter básico, y todo ello amparándose en una supuesta «urgencia». Así, se fija la continuidad en la afectación de los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios al amparo de los servicios informativos que estuvieran ya vigentes los servicios que contempla prescindiendo de la pública concurrencia si se justifica técnicamente, para el conjunto de dichos medios afectos, su carácter imprescindible para la continuidad de la producción y emisión de los servicios informativos y la inviabilidad de promover la concurrencia para su contratación a cualquier tercero en las mismas condiciones de limitación temporal, contratación conjunta y de garantía, sin interrupción, de la continuidad en la producción y emisión de los servicios informativos.

En definitiva, el artículo pretende establecer un procedimiento especial y distinto, particular, al margen de la normativa de carácter, reiteramos, básico, y por tanto, de obligado cumplimiento».

Este Consejo Consultivo entiende, con carácter general, en relación con las concretas prestaciones a que se refiere este apartado del DL, que la contratación de tales prestaciones en ningún caso podría hurtar su sometimiento periódico a las reglas de la concurrencia dirigidas a la salvaguardia de la libre competencia (arts. 29.1 y 1.1 LCSP y en su caso, arts. 23.1 y 1 TRLCSP), así como tampoco la duración máxima de los contratos del sector público y sus prórrogas (art. 29 LCSP y anteriores arts. 23, 290.2 y 303 TRLCSP). Las previsiones contenidas respecto a esta afectación de medios provisional, y sus posibles prórrogas deberán, por tanto, cumplir con los requisitos previstos en la normativa básica estatal.

En cuanto al contenido de la letra e) de este nuevo apartado 5 resulta igualmente afectado por lo dispuesto en la legislación contractual básica, concretamente por lo señalado en los arts. 203 a 207 LCSP y, en su caso, art. 105 a 108 TRLCSP, relativos a las modificaciones de los contratos, previsiones que en modo alguno pueden ser soslayadas en la regulación de la sustitución parcial de alguno o algunos de los medios comprendidos en cualquiera de las prórrogas de equipamiento previstas en este apartado 5. Asimismo, esta sustitución parcial de medios tampoco puede suponer un fraccionamiento que trate de evitar la aplicación de las reglas generales de contratación.

Por último, debemos destacar que el que no se contemple una limitación temporal clara respecto a las prórrogas de la afectación de los medios materiales en el supuesto de que resulte inviable promover la concurrencia [apartado d)] podría generar que una situación prevista inicialmente con carácter provisional se convirtiera, finalmente, en indefinida, contradiciendo la propia naturaleza provisional de esa afectación que sí estaba limitada temporalmente en el anterior DL 11/2020.

- Disposición adicional única.

Cuando se cita el apartado 4 de la Disposición transitoria «cuarta» de la LRTPCAC, debe de tratarse de un error, pues tal disposición no existe, debiendo referirse al apartado 4 de la Disposición transitoria primera de la citada ley.

IX

Sobre la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones -por todos DCC 190/2021 de 19 de abril- los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva. Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que, durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes, sea por consideraciones de pura oportunidad política, sea como consecuencia de las observaciones al presente Decreto-ley contenidas en este Dictamen.

Es cierto que, en este caso, se trata de una norma acotada inicialmente, en lo material (licitación y contratación de los servicios de continuidad, de gestión de las señales de contribución y de producción de informativos; afectación de medios y ulterior licitación del equipamiento y de no ser posible la prolongación de la afectación de los mismos y la habilitación para la negociación colectiva de las condiciones laborales del personal subrogado así como de los trabajadores dependientes de RTVC y de sus sociedades) y en lo temporal (al periodo transitorio de subrogación en el caso de habilitación para la negociación colectiva, así como para la licitación y contratación de un sistema de equipamiento tecnológico actualizado e integrado por los medios materiales y técnicos que sean necesarios, o hasta que los medios adquiridos en virtud de la misma se encuentren implantados, condicionados tanto en su duración, contenido y efectos al modelo de gestión que resulte del mandato marco que en su caso, se apruebe, si coincidiera con este, se mantendría).

Pero tal y como se ha señalado, la situación de bloqueo jurídico y fáctico se dilata en el tiempo y hasta ahora y revistiendo inicialmente el mismo carácter de transitoriedad, se han ido realizando modificaciones en la regulación inicial (LRTPCAC), que se han llevado a cabo, concretamente, por la Ley 1/2018, de 13 de junio; la Ley 6/2018, de 28 de diciembre; la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la C.A.C para 2020; el Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio, que hemos mencionado y por último, por la Ley 6/2020, de 18 de diciembre. Precisamente, esta última norma se tramitó tras la convalidación parlamentaria del Decreto-ley 11/2020.

Por ello, también respecto a la norma que se analiza, ha de relativizarse el carácter meramente provisional de la misma así como los limitados efectos temporales y materiales en disposición de producir, siendo preciso en una posterior tramitación como Ley que su contenido sea acorde, en todo caso, con la legislación básica vigente en materia contractual.

CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, de medidas extraordinarias para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus

programas informativos hasta la aprobación del mandato marco por el Parlamento de Canarias.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley.

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua, con carácter general, a su parámetro normativo, constituido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento VIII.