



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 130/2022

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de marzo de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo, por el que se prorroga la habilitación contenida en la disposición transitoria primera, apartados 4 y 5, de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos (EXP. 115/2022 DL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 22 de marzo de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día 22 de marzo, 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 3/2022, de 17 de marzo, por el que se prorroga la habilitación contenida en la disposición transitoria primera, apartados 4 y 5, de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos” (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 de Canarias 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

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

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 1 de abril de 2022 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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 3/2022, de 17 de marzo, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 55 del viernes 18 de marzo de 2022.

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, debamos 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 tiene por objeto, al igual que los anteriores que se han dictado en relación con la materia que nos ocupa (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 -en adelante, LRTPCAC-, que diera lugar al Dictamen 279/2020, de 6 de julio, y 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, que fuera objeto de Dictamen 371/2021, de 14 de julio, por parte de este Consejo Consultivo), establecer una serie de medidas, según señala, destinadas a 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 LRTPCAC, para lo que establece varias prórrogas de las habilitaciones otorgadas previamente en dichas normas.

En su Exposición de Motivos se afirma sobre el objeto del presente DL que:

«En concreto pues, las medidas que el presente Decreto ley contempla están circunscritas exclusivamente a prorrogar la habilitación conferida por el Decreto ley 8/2021 ante la declaración de desierto de la licitación convocada al amparo de este último, lo que se traduce en:

(i) La prórroga de la habilitación para la tramitación de la contratación del nuevo sistema de equipamiento previsto en el apartado 4 de la disposición transitoria primera de la Ley 13/2014. Esta prórroga tiene una proyección de seis meses -desde la entrada en vigor de la norma- como plazo máximo para el inicio de los correspondientes procedimientos de contratación, y tiene por causa la necesidad de contemplar un escenario flexible de contrataciones diferenciadas, para la disposición de los inmuebles y para la instalación y suministro del equipamiento técnico, respectivamente, frente al esquema unitario precedente que ha quedado desierto. La posibilidad de descomponer las prestaciones a obtener, de complejidad técnica y diferente naturaleza, en uno o varios contratos, y no en un único contrato comprensivo de todas ellas, permite optar, atendiendo a la naturaleza e interdependencia entre los mismos, por su tramitación sucesiva o simultánea en el tiempo.

Tales circunstancias determinan, por tanto, que el plazo de habilitación conferido no deba ceñirse exclusivamente al de licitación de un eventual único contrato, sino de una pluralidad de contratos, cuyo encadenamiento en el tiempo exige prolongar el ámbito temporal de la habilitación para permitir su licitación de forma sucesiva. Esta pluralidad de licitaciones supone una mejora en la estrategia de contratación del ente público en aras a la prestación del servicio y no supondrá, en ningún caso, un fraccionamiento del objeto del contrato, respetándose los principios de igualdad de acceso y de libre concurrencia que informan la contratación administrativa.

(ii) La correlativa prórroga de la habilitación para la afectación conjunta y transitoria del equipamiento prevista en el apartado 5 de la disposición transitoria primera de la Ley 13/2014. Tal prolongación temporal, correlativa al tiempo que transcurra hasta la adjudicación y la puesta en funcionamiento de los contratos referenciados en el párrafo anterior, sigue respondiendo, como ya lo hizo en el Decreto ley 8/2021, a la necesidad de garantizar, transitoriamente y sin interrupción, la continuidad en la prestación del servicio hasta tanto tenga lugar la entrada en funcionamiento de las nuevas prestaciones que sustituyan a las que son objeto de afectación temporal, y ello dentro de los mismos límites materiales y funcionales establecidos en la mencionada disposición transitoria primera de la Ley 13/2014».

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 tres apartados, en la que se trata entre otros aspectos el objeto, la justificación, el presupuesto habilitante, la no afección de la norma a la materia vedada a los decretos-leyes y su ámbito competencial.

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

El referido artículo único, que se rubrica como *«Prórroga de la habilitación contenida en la disposición transitoria primera, apartados 4 y 5, de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias»*, consta de tres apartados: el primero de ellos prorroga hasta un plazo máximo de seis meses, contados desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley, la habilitación conferida por el apartado 4 de la disposición transitoria primera de la LRTPCAC, en favor del Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único de RTVC, para el inicio de la tramitación simultánea o sucesiva, de los procedimientos para la contratación, única o plural, del sistema de equipamiento y medios previstos en dicho apartado 4; el segundo apartado contiene la prórroga de la habilitación conferida en el apartado 5, subapartados d) y e), de la disposición transitoria primera de la LRTPCAC, en favor del Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único de RTVC, para mantener el régimen de afectación de medios previsto en aquellos subapartados hasta que tenga lugar la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones objeto de los contratos previstos en el apartado 1 del presente artículo, que los sustituyan; y el tercer apartado establece que la prórroga de la habilitación contenida en el apartado 2 de este artículo retrotrae sus efectos a la fecha de conclusión de la habilitación inicial.

Por último, 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.

En la Exposición de Motivos, a la hora de justificar la aprobación del presente DL, se describe la situación que da lugar al mismo y que, básicamente, se concreta en el vencimiento de los plazos previstos para la prórroga del régimen de afectación conjunta y transitoria de medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios que se

entienden necesarios para la continuidad de la prestación de los servicios informativos de la radio y televisión públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, prórrogas contempladas en la normas aprobadas con anterioridad, y cuya duración se preveía hasta la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones una vez se hubiera llevado a cabo la licitación oportuna.

El administrador único aprobó, el día 30 de septiembre de 2021, el procedimiento de contratación (TVPC_03SUAU_A21) y, además, adoptó, ese mismo día, el acuerdo de prórroga del régimen de afectación conjunta y transitoria de medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios, hasta la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones objeto de la contratación; sin embargo, dicho procedimiento finalizó sin éxito al declararse desierta la licitación. Esto obliga, según se reseña, a prorrogar las referidas habilitaciones para mantener la prestación ininterrumpida del servicio público de comunicación audiovisual.

Al respecto señala la Exposición de Motivos, haciendo referencia a los antecedentes de la situación actual, que:

«1. La Comunidad Autónoma de Canarias es titular del servicio público de comunicación audiovisual, declarado legalmente como servicio público necesario para la cohesión territorial de las islas (artículos 1 y 2.1 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias) y como servicio esencial de interés económico general (artículo 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 13/2014, de 26 de diciembre, al ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC), que lo ejerce directamente y a través de la sociedades mercantiles Televisión Pública de Canarias, S.A. y Radio Pública de Canarias, S.A.

2. Entre otras determinaciones, la mencionada Ley 13/2014 contemplaba el marco regulatorio del servicio público televisivo, estableciendo las siguientes bases:

(i) la atribución al Parlamento de Canarias de la competencia para concretar los objetivos generales de la función del servicio público (artículo 4) y, en particular, “el modelo de gestión de los servicios informativos de la televisión canaria” (artículo 7.5), a través de la figura del mandato marco;

(ii) la asunción de la administración y dirección de RTVC y sus sociedades por órganos cuyos miembros habrán de ser nombrados por el propio Parlamento de Canarias por un sistema de mayorías reforzadas -para la Junta de Control (anterior Consejo Rector) y la Dirección General (artículo 11.3 y 4) y, además, mediante un sistema de propuesta exclusiva y limitada para cada grupo parlamentario, atendiendo a la proporcionalidad de su

representación -respecto al nombramiento de los miembros de la Junta de Control- (artículo 11.2).

3. En 2018 se produjo una situación excepcional de laguna institucional y funcional que tuvo que ser afrontada por la Ley 1/2018, de 13 de junio, pues con motivo de la insuficiencia sobrevenida del número mínimo de miembros del Consejo Rector -máximo órgano decisor del ente RTVC- y de vacancia simultánea de su presidencia, la citada Ley tuvo que arbitrar un "régimen temporal de asunción y ejercicio de la gestión ordinaria", a través de la figura del administrador único, basada en dos principios: la interinidad y transitoriedad de su mandato (en tanto "se nombre al titular de la Dirección General del ente", según señala el artículo 21 bis.4), y la limitación de sus competencias, circunscritas a las funciones de "gestión ordinaria" (artículo 21 bis.3 y 6).

Simultáneamente, también en 2018, tuvo lugar la extinción del contrato hasta entonces vigente para la prestación de medios materiales y personales para los servicios informativos, sin que la no aprobación del mandato marco llamado a determinar el modelo de gestión de tales servicios informativos, ni la falta de constitución de los órganos ordinarios llamados a ejecutar tal mandato marco haya permitido optar por un determinado modelo de gestión, directa, externalizada o mixta, en cuanto a la gestión de dichos servicios.

La conjunción en el tiempo de ambos elementos, con el consiguiente y evidente riesgo de "bloqueo jurídico y fáctico de la gestión del servicio público", ha justificado la adopción de dos medidas excepcionales con la finalidad de salvaguardar "la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado" - según contemplaba el Preámbulo de la citada Ley 1/2018, de 13 de junio-, y siempre con carácter temporal e interino -hasta tanto tuviera lugar la aprobación del mandato marco y se constituyeran los órganos llamados a su cumplimiento-:

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, de 28 de diciembre, y disposición adicional cuadragésima novena de la Ley 19/2019, 30 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020).

Por otro lado, en cuanto a los medios materiales, se acordó prolongar transitoriamente la afectación al servicio de aquellos contemplados en 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”. Dicho Decreto ley, una vez convalidado por el Parlamento de Canarias, fue tramitado como proyecto de ley, aprobándose finalmente la Ley 6/2020, 18 de diciembre, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. Ante la situación descrita, y concluido el periodo permitido para seguir prorrogando tal afectación, mediante 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, se contemplaron las siguientes medidas, amparadas en la urgencia y necesidad de las mismas, y que fueron convalidadas por el Parlamento de Canarias con ocasión del trámite de convalidación del indicado Decreto ley:

(i) la habilitación de la licitación y contratación de los servicios de continuidad, de gestión de las señales de contribución y de producción de informativos a fin de garantizar la continuidad de la emisión y de la prestación del servicio público esencial en condiciones de calidad técnica actualizadas, dado el riesgo de cese e interrupción de los mismos ante el desgaste operativo y desfase tecnológico de los medios existentes y no poder seguir, por tanto, esperando indefinidamente, para ello, a un mandato marco que se viene demorando desde la aprobación de la Ley 13/2014;

(ii) la habilitación -hasta tanto tenga lugar la implantación y puesta en funcionamiento de la mencionada contratación-, de la prolongación de la afectación de medios contemplada en el apartado 3 de la disposición transitoria primera de la Ley 13/2014, por un periodo inicial e imprescindible de tres meses y la ulterior licitación en concurrencia de la contratación transitoria del equipamiento conjunto o, en su defecto, de no ser posible tal licitación, la prolongación de la afectación prevista en el apartado 3 de la disposición transitoria primera hasta la conclusión del mencionado periodo transitorio.

(iii) la habilitación a los órganos competentes para la negociación colectiva de las condiciones laborales de dicho personal, al haber expirado el plazo de vigencia del anterior convenio en 2019 y carecer de competencia los órganos de RTVC y TVPC,S.A. para su negociación, salvo habilitación expresa, todo ello con el fin de garantizar la actualización de sus condiciones laborales durante el periodo del tiempo en que pueda prolongarse la situación transitoria de subrogación laboral».

V

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En el presente supuesto y a la hora de tratar esta cuestión procede reproducir lo manifestado en el Dictamen de este Consejo Consultivo 371/2021, de 14 de julio, emitido en relación con el Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, y con anterioridad en el Dictamen 279/2020, de 6 de julio, ambos ya mencionados, señalándose lo siguiente:

«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», todo lo cual es aplicable al presente DL.

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. Traslada 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 y el contenido de las medidas contenidas en la iniciativa normativa, las alternativas a una actuación legislativa, los aspectos técnico-jurídicos, los efectos económicos y sociales, se excusa del trámite de participación pública al amparo de lo establecido en el art. 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se analiza el impacto por razón de

género y sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales y el impacto empresarial, el impacto de la norma sobre la familia, el impacto de la norma en la infancia y en la adolescencia y el impacto por razón del cambio climático.

Asimismo, consta el certificado emitido por la Secretaría de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, el día 15 de marzo de 2022 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 17 de marzo de 2022 el DL que se dictamina y el Decreto 23/2022, de 17 de marzo, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo, por el que se prorroga la habilitación contenida en la disposición transitoria primera, apartados 4 y 5 de la LRTPCAC para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos.

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 sujeta 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. Traslada esta doctrina al presente DL, la Exposición de Motivos del mismo refiere que *«La declaración de desierta de la licitación correspondiente al mencionado expediente de contratación, contenida en acuerdo del administrador único de RTVC de fecha*

18 de febrero de 2022, ha determinado, sin embargo, de forma sobrevenida, la persistencia de las mismas circunstancias de urgencia y extraordinaria necesidad que determinaron la aprobación del Decreto ley 8/2021. La situación originada determina, por tanto, la necesidad de prorrogar la habilitación de medidas extraordinarias en él contenidas, a fin de que vuelva a convocarse una licitación o licitaciones procedentes que, en sustitución de la declarada desierta, permita obtener las prestaciones referenciadas, a través de los mecanismos contractuales idóneos que coadyuven tanto a la necesaria participación de los operadores económicos del mercado en los procedimientos de licitación a tramitar, como la adecuada salvaguarda de los intereses públicos en dicha contratación, manteniendo la garantía de su reversibilidad en caso de que resulte incompatible con el modelo de gestión que pueda aprobarse con posterioridad.

Y es esa misma circunstancia sobrevenida la que determina igualmente la necesidad de prorrogar la habilitación para la afectación temporal de medios materiales que permita, transitoriamente, mantener la continuidad en la prestación del servicio hasta tanto se produzca la adjudicación y puesta en funcionamiento de las prestaciones cuya habilitación de contratación se prorroga, afectación que se articula, pese a su configuración como mecanismo residual, ante la inviabilidad de promover la concurrencia para el citado periodo transitorio, al evidenciarse, en la ejecución del Decreto ley 8/2021, la inviabilidad de dicha concurrencia.

7. Sigue, pues, subsistiendo el presupuesto de hecho habilitante que motivó la aprobación del Decreto ley 8/2021, esto es, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, según se delimita en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, motivada por el riesgo de cese en la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, y siguen concurriendo idénticos requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad del Decreto ley para hacer frente a la mencionada situación de extraordinaria y urgente necesidad, ya que: las medidas que se adoptan solo pueden ser acordadas por norma con rango legal por suponer la modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre; la urgencia de las medidas impiden su adopción siguiendo el procedimiento legislativo en el Parlamento de Canarias, por lo que es precisa su previsión a través del presente Decreto ley; y las medidas adoptadas son estrictamente proporcionadas e idóneas para solventar la situación que se trata de solucionar, según se indica seguidamente».

3. Pues bien, para una correcta valoración de si concurren los requisitos necesarios que habilitan para dictar el DL que se trata, es necesario reproducir parcialmente lo manifestado por este Consejo Consultivo con anterioridad en el dictamen emitido con motivo del Decreto-ley por el que, entre otras medidas, se adoptaron las medidas extraordinarias consistentes en el establecimiento de las habilitaciones cuya duración ahora se pretende prorrogar, el Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio y que hemos mencionado anteriormente.

Así, en el Dictamen 371/2021, de 14 de julio, se señalaba que *«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».

En dicho Dictamen este Organismo advertía del riesgo de arbitrar soluciones aparentemente *«provisionales»* pero que por diferentes motivos se mantenían en el tiempo, algo que también se señalaba igualmente en el Dictamen 279/2020, de 6 de julio, donde se recogía lo que podría ocurrir ante la falta de acuerdo en el Parlamento de Canarias en relación con la renovación de los órganos previstos y del mandato marco necesario, lo que se ha confirmado, y que ha llevado al Gobierno de

Canarias a optar por el uso, y en este materia por la utilización reiterada, de la figura normativa de los decretos-leyes, bajo la justificación de la provisionalidad y amparándose en la extraordinaria y urgente necesidad.

La realidad es que se procede a dictar una nueva norma que incide sobre una situación que, no olvidemos, se produce desde el año 2018, adoptando medidas que, lejos de solucionar la situación, alargan la misma convirtiendo lo extraordinario en ordinario, y dando lugar a notables problemas de interpretación por cuanto se suceden regulaciones en algunos casos, de difícil interpretación y por ende, aplicación.

Ciñéndonos a la norma en cuestión, la justificación de la misma en su conjunto se encuentra en la declaración como desierta de la licitación prevista en el apartado 4 de la disposición transitoria primera de la LRTPCAC. Es evidente que se trata de una situación nueva, sobrevenida, y que es ajena a la voluntad del Gobierno, implicando que no se haya podido dar solución, aun cuando sea de manera provisional, al problema al que se ha querido hacer frente con las habilitaciones previstas.

En esta situación habría influido, según señala la propia Exposición de Motivos, el que para la contratación sólo se pudiera optar por una contratación única de todos los elementos para la disposición de inmuebles y para la instalación y suministro de equipamiento técnico, optando ahora, además de por la prórroga, por flexibilizar la contratación a través de la descomposición de las prestaciones.

Debemos señalar que se echa en falta una más completa justificación, pues lo que realmente ha provocado la situación actual que se trata de subvenir con la aprobación de este decreto-ley es la circunstancia de que el DL 8/2021, de 28 de junio no contempló un escenario en el que la licitación convocada pudiera quedar desierta. La disposición adicional única del citado DL concedió un plazo de 3 meses para la convocatoria de la licitación de este concurso, por lo que cumplida esta habilitación ya no puede entenderse subsistente, a pesar de que a la postre la licitación no haya llegado a buen término. De aquí deriva en realidad la necesidad de establecer una nueva habilitación, es decir, la imposibilidad de volver a iniciar el procedimiento de licitación con amparo en el apartado 4 de la disposición transitoria primera LRTPCAC, al haber decaído tal habilitación por virtud de la disposición adicional única del DL 8/2021, de 28 de junio. A esta disposición no se alude, sin embargo, en la justificación del presupuesto habilitante del nuevo DL aprobado.

Con todo, la ausencia de cobertura jurídica para que el administrador único convoque una nueva licitación permitiría considerar que concurre, como sostiene el Gobierno, el presupuesto habilitante de esta norma de urgencia, pues de otro modo se entraría en riesgo de no poder seguir prestando un servicio calificado como esencial.

Llegados a este punto y señalada la justificación, procede realizar las siguientes consideraciones, diferenciando las medidas contenidas en el DL:

3.1. Por lo que respecta a la medida prevista en el apartado 1 del Artículo único, relativa a la prórroga de la habilitación contenida en la disposición transitoria primera, apartado 4 de la LRTPCAC, en favor del Director General de RTVC o, en su defecto, al administrador único de RTVC, para el inicio de la tramitación, simultánea o sucesiva, de los procedimientos para la contratación única o plural, del sistema de equipamiento y medios previstos en dicho apartado 4, debemos señalar que ciertamente, tal apartado, introducido por el Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, contempla una habilitación para llevar a cabo la contratación en los términos que en la misma se señala, si bien dicho precepto en sí no contempla ni plazo alguno para llevar a cabo tal licitación, ni límite al número de ocasiones en que puede llevar a cabo la licitación de tal contratación.

Es en la Disposición adicional única de la LRTPCAC, introducida por el Decreto-ley mencionado, 8/2021, de 28 de junio, donde se contempla un plazo para convocar la contratación, señalándose al respecto que no podría ser superior a 3 meses desde la entrada en vigor de dicho Decreto-ley.

Tal plazo se encuentra vencido, por cuanto los tres meses finalizaron el 18 de noviembre de 2021 siendo necesario proceder a convocar nueva licitación. Desde esta perspectiva, se daría el presupuesto habilitante que justificaría la utilización de esta disposición legal excepcional.

No obstante, debemos destacar que este apartado no contempla simplemente la prórroga señalada, sino que de los términos en que está redactada resulta que tal plazo se establece para *«la tramitación simultánea o sucesiva, de los procedimientos para la contratación única o plural, del sistema de equipamiento y medios previstos en dicho apartado 4»*. Y es que el regulador entiende que en la redacción dada con anterioridad, la contratación debía realizarse en su totalidad de todos los elementos de la Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, al referirse a 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 Públicas de Canarias y para la prestación de los servicios informativos». Ello es un claro ejemplo de la confusión que provoca la redacción y las medidas previstas en éste y los anteriores instrumentos normativos dictados.

Por último, cabe advertir que el establecimiento, de nuevo, de un plazo límite para el inicio de la tramitación del procedimiento de contratación, aunque en este caso es más amplio, puede dar lugar, con toda seguridad, a encontrarnos en la misma situación que la actual lo que sucederá en caso de que o bien no se proceda a iniciar la contratación en dicho plazo, o bien realizándolo, se declare desierta. De ser así, nos encontraríamos, por tanto, ante una situación previsible y que tornaría una situación extraordinaria en ordinaria lo que impediría estimar la existencia, entonces, de presupuesto habilitante.

En definitiva, declarada desierta la licitación llevada a cabo, una vez finalizado el plazo señalado para el inicio de nueva tramitación, nos lleva a concluir que respecto a este precepto, se justifica la existencia de presupuesto habilitante.

3.2. Por lo que respecta a la regulación contenida en el apartado 2 del Artículo único del DL, por el contrario, no concurre presupuesto habilitante alguno que justifique su regulación a través de este instrumento jurídico, y ello es así, fundamentalmente, porque se trata de medidas cuya regulación deviene innecesaria.

Así, en este apartado se prorroga la habilitación conferida en el apartado 5, subapartados d) y e), de la disposición transitoria primera de la LRTPCAC, para mantener el régimen de afectación de medios previsto en aquellos subapartados hasta que tenga lugar la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones objeto de los contratos previstos en el apartado 1 del mismo artículo único de la norma que se analiza.

Ambos subapartados se refieren al supuesto de contratación provisional y conjunta de equipamiento entre el periodo que transcurriera desde la finalización del plazo de 3 meses previsto en el subapartado a) del mismo apartado 5, contados a partir del 1 de julio de 2021, plazo en que el Director General de RTVC o, en su defecto, el administrador único de RTVC podía acordar la prórroga de la afectación de los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios.

Pues bien, en el subapartado d), y para el supuesto de que resultara inviable tal contratación provisional o que promovida esta, no se concluyera con la adjudicación

del contrato licitado, se habilita para mantener la prórroga del régimen de afectación previsto en el subapartado a) hasta la implantación y puesta en funcionamiento de las prestaciones objeto de los contratos previstos en el apartado 4 de la misma disposición transitoria. Por tanto, no establece una fecha límite cerrada, de modo que la regulación que ahora se establece se hace innecesaria, puesto que sin la misma seguiría vigente la posibilidad de prórroga de la afectación. Igualmente innecesaria sería la regulación contenida respecto al subapartado e) del mismo precepto.

3.3. Por lo que respecta al apartado 3 del Artículo único, a la misma conclusión debemos llegar de ausencia de presupuesto habilitante que la justifique, por cuanto al referirse a la prórroga de la habilitación contenida en el apartado anterior retrotrayendo la medida prevista en el mismo, resulta, igualmente, innecesaria.

4. En cuanto al segundo 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 DL da respuesta a través de los preceptos que lo integran a las situaciones que se tratan de afrontar en el apartado 1 del artículo único no así respecto a los apartados 2 y 3.

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, 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.

- Observación general.

Se aprecia en el Decreto-ley objeto de este Dictamen una técnica legislativa que pudiera ser considerada deficiente, en la medida en que introduce una regulación que puede introducir confusión, afectando con ello a la seguridad jurídica. Se ha optado, no por modificar los correspondientes apartados de la disposición transitoria primera de la LRTPCAC, sino por utilizar la técnica de la prórroga de su regulación. Sin embargo, por lo que atañe al apartado 1 del artículo único, no se limita a establecer la citada prórroga, sino que realmente introduce una nueva regulación de su contenido, lo que genera complejidad en su comprensión.

- Exposición de Motivos .

Como se ha señalado anteriormente, en la Exposición de Motivos no se hace referencia alguna a la Disposición adicional única del Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, donde se contempla el plazo que se prórroga en el apartado 1 del artículo único, debiendo haber realizado mención a la misma.

- Artículo único, apartado 1.

Si se tiene en cuenta que la habilitación concedida por el apartado 4 de la Disposición adicional primera LRTPCAC ha decaído desde el momento en que el concurso fue declarado desierto, no es lo procedente establecer una prórroga, sino en todo caso conceder una nueva habilitación.

C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo, por el que se prorroga la habilitación contenida en la disposición transitoria primera, apartados 4 y 5 de la LRTPCAC, para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de televisión autonómica y de sus programas informativos.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley respecto al apartado 1 del artículo único, no así respecto a los apartados 2 y 3 del mismo.

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.