



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 8 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 24 de octubre de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC) (EXP. 478/2023 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 13 de octubre de 2023 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día), 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 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC)-en adelante 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 de la Presidenta del Parlamento de Canarias por el que recaba este dictamen preceptivo se fija de plazo hasta el día 27 de octubre de 2023, 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 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC), publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 200, el martes 10 de octubre de 2023.

II

Sobre los Decretos-leyes autonómicos.

1. El decreto-ley es una fuente normativa regulada *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.

Además, señala el precepto, que 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, los decretos-leyes no pueden afectar a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, 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.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos-leyes; en el FJ 3.º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre, se resume la jurisprudencia al respecto:

«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 las formas 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 de octubre, FJ 3).

2. De lo anterior se desprende, por tanto, que varios son los ámbitos a los que este Consejo, en ejercicio de su función consultiva, se ha de ceñir para -una vez expuesto su objeto, justificación y estructura- verificar la adecuación constitucional y estatutaria del Decreto-ley objeto de este Dictamen: en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante CAC) para regular la materia objeto del DL; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido.

No obstante, antes de entrar en el análisis de las diversas cuestiones señaladas, haremos alusión a los aspectos procedimentales de tramitación del Decreto-ley.

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía 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 mismo-, laguna que ha venido a colmar, aunque no de manera total, la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -LPGC-

que ya contempla la figura de los decretos-leyes y que resulta aplicable a la tramitación del presente DL, dado que su entrada en vigor se produjo el día 4 de abril (Disposición final tercera de la LPGC) y, según consta en el expediente remitido a este Organismo, la tramitación del presente DL se inició el día 18 de septiembre de 2023, con la elaboración de la Memoria justificativa.

Así, en el art. 74 LPGC se regulan de forma específica los decretos-leyes, y su tramitación, estableciendo:

«1. El Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad y de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos leyes.

2. La elaboración de los decretos leyes se inicia por el departamento o los departamentos competentes por razón de la materia, a los que corresponde elaborar el proyecto y la memoria justificativa abreviada correspondiente. El inicio de la tramitación debe comunicarse a quien desempeñe la Secretaría del Consejo de Gobierno.

3. Los proyectos de decretos leyes contendrán una exposición de motivos en la que se recojan las razones de extraordinaria y urgente necesidad de la iniciativa y que las medidas que contiene son congruentes y guardan relación directa con la situación que debe afrontarse, así como las competencias estatutarias que se ejercen.

4. La memoria justificativa abreviada deberá recoger las razones de interés general y la extraordinaria y urgente necesidad que justifican su aprobación, los fines y objetivos perseguidos, así como la proporcionalidad entre estos y el contenido de la iniciativa.

Asimismo, podrán acompañarse los estudios, informes y dictámenes sobre la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen que se estimen necesarios.

5. Los proyectos de decretos leyes se someterán a la aprobación del Gobierno, a propuesta de las personas titulares de los departamentos que lo hayan elaborado.

6. Los decretos leyes serán publicados en el «Boletín Oficial de Canarias» y en el «Boletín Oficial del Estado», de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía.

7. Los decretos leyes se comunicarán al Parlamento de Canarias inmediatamente después de su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias», acompañando una copia completa del expediente administrativo, a efectos de que se pronuncie sobre su convalidación o derogación, en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento del Parlamento».

Por su parte, el art. 66, referido a los principios de buena regulación, establece:

«1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y de las potestades normativas previstas en este título se actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o norma que la sustituya.

2. En la exposición de motivos de los anteproyectos de ley y de los decretos leyes, o en el preámbulo de los proyectos de reglamento, según se trate, se justificará la adecuación a los mencionados principios».

Por último, su art. 68 se dispone que «El procedimiento para la elaboración y aprobación de proyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos leyes y de proyectos de reglamentos se ajustará a lo establecido en esta ley y en las disposiciones de desarrollo que se dicten por el Gobierno».

Como hemos señalado en nuestros recientes Dictámenes 360/2023, de 19 de septiembre y 414/2023, de 19 de octubre, dado que la LPGC aún no se ha desarrollado reglamentariamente, no se ha determinado el contenido que ha de tener la memoria abreviada. Por ello, resulta de aplicación, a tenor de lo que establece la Disposición derogatoria única de la LPGC, en todo aquello que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con esta Ley, 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 Decreto 15/2016).

El Decreto 15/2016 no contiene mención alguna a la memoria abreviada, lo que obliga a acudir también, supletoriamente, al derecho estatal, en el que encontramos el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, cuyo art. 3 contiene un informe con ese mismo nombre que sería de aplicación porque en su apartado 1 prevé que será preceptivo

precisamente en los supuestos de la tramitación de proyectos de reales decretos-leyes.

En el apartado 2 se establece que esta memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas.

Esta aplicación supletoria del derecho estatal debe tener en cuenta, tanto la naturaleza de la norma a la que se aplica (legislación de urgencia), como las especificidades organizativas de nuestra Comunidad Autónoma.

2. Como antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen se encuentra la memoria abreviada emitida por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, de fecha de 18 de septiembre de 2023.

Esta Memoria viene constituida por un breve informe sobre la legislación aplicable al ente público, con referencia a las circunstancias actuales y que se acompaña de un Anexo que contiene el texto del proyecto de decreto-ley, al que se remite el citado informe (en realidad remite a la «memoria del proyecto contenido en el anexo de este informe», sin que tal memoria más amplia exista) a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 74.4 LPGC.

No se incorpora en esta Memoria justificativa abreviada su justificación, finalidad y objetivos, así como la motivación de la extraordinaria y urgente necesidad. Tampoco los aspectos relativos a la memoria económica, la participación ciudadana ni los informes correspondientes a la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), sobre impacto empresarial sobre identidad y expresión de género (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por identidad de género, expresión de género y características sexuales), sobre el tejido empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), sobre impacto normativo sectorial, sobre la infancia y adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), sobre la familia (Disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas) y sobre el cambio climático. Por tanto, su contenido resulta incompleto.

Consta también en el expediente la comunicación del inicio de la tramitación del expediente cursada con fecha 19 de septiembre de 2023 por el Viceconsejero de la Presidencia a la Secretaría del Consejo de Gobierno (art. 74.2 LPGC), el informe facultativo emitido por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos en relación con la segunda versión del Proyecto de Decreto-ley, de fecha 5 de octubre de 2023, así como el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, también de 5 de octubre de 2023.

Asimismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo la propuesta de aprobación del Decreto-ley efectuada por el Presidente [art. 58.1, a) LPGC], así como el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 9 de octubre de 2023 el Decreto-ley que se dictamina.

Consta finalmente el Decreto del Presidente, n.º 137/2023, de 9 de octubre, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC).

3. La Exposición de Motivos del DL se ocupa también de los principios de buena regulación a los que se refiere el art.66 LPGC, manifestando lo siguiente:

«El presente Decreto ley se inspira en principios de buena regulación, al regular lo estrictamente necesario para resolver la situación descrita y cubrir con ello la eficacia e interés general que debe regir la actuación administrativa, instrumentalizada, en este caso, en la prestación de un servicio público esencial y necesario, y hacerlo de la forma más proporcionada posible a los fines perseguidos, circunscrita a un plano puramente organizativo y sin afectar al régimen de control y participación establecido en la Ley respecto a los medios de comunicación social.

Asimismo, la iniciativa es coherente con el resto del ordenamiento jurídico tanto nacional como de la Unión Europea; sus objetivos se encuentran claramente definidos y no impone nuevas cargas administrativas, cumpliendo así los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Por último, esta norma es coherente con el principio de transparencia al definir claramente la situación que la motiva y sus objetivos en la parte expositiva, sin que se hayan realizado los trámites de participación pública, al amparo de la excepción que establece la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno».

La justificación de estos principios se lleva a cabo de forma escueta si bien su fundamentación se puede completar con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad a los que se alude en otro apartado (IV) de la propia Exposición de Motivos.

IV

Sobre el objeto, justificación y estructura del Decreto-ley.

1. Tanto el título como la Exposición de Motivos del DL señalan como objeto del presente DL la creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC).

No obstante, y también se refiere a ello la Exposición de Motivos, el mismo regula también el incremento de competencias de la Dirección General cuando se produzca vacante o imposibilidad de funcionamiento de la Junta de Control, la continuidad de medidas de habilitación conferidas en los apartados 4 y 5 de la disposición transitoria primera de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre y el artículo único del Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo, así como un régimen transitorio y la derogación del artículo 21.*bis* de la actual Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (en adelante Ley 13/2014).

2. Por lo que se refiere a su justificación, el DL parte de la necesidad de atribuir de forma excepcional y temporal el desarrollo pleno de las competencias asignadas al ente público Radio Televisión Canaria y sus sociedades articulando mecanismos que permitan su ejercicio, necesidad que deviene como urgente ante la insuficiencia de las medidas previstas en el momento actual, que se contemplaron de manera coyuntural y que se limitaban a atribuir determinadas funciones de gestión ordinaria del servicio público de la radiotelevisión a una Administración Única, lo que permitía que el servicio público siguiera funcionando en un régimen «de mínimos», ahora no suficiente.

A estos efectos justificativos, señala la Exposición de Motivos del DL:

«II. Atribución excepcional y temporal de la gestión ordinaria del servicio público a una administración única.

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 la 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, números 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 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:

(i) 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, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020).

(ii) 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). 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.

Ante la situación descrita, y concluido el periodo permitido en el apartado 3 de la disposición transitoria primera de la Ley 13/2014, 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.

En ejecución de la habilitación contenida en el mencionado Decreto ley 8/2021, por el administrador único se aprobó, con fecha 30 de septiembre de 2021, el expediente de contratación TVPC/03SUAU/A21 y se adoptó, con la misma fecha, 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 en el citado expediente, motivándose en este último acuerdo las circunstancias que impedían la contratación temporal de estas prestaciones provisionales en régimen de concurrencia.

La declaración como 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, derivándose así la necesidad de prorrogar la habilitación de medidas extraordinarias en él contenidas, a fin de habilitar la convocatoria de una o varias licitaciones que, en sustitución de la declarada desierta, permitan 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 fue tal circunstancia sobrevenida la que determinó, mediante Decreto ley 3/2022, de 17 de marzo, la prórroga de la habilitación para la afectación temporal de medios materiales que permitiera, 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 licitaciones y contrataciones fue prorrogada, afectación que se articuló, 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».

En este contexto, constata la Exposición de Motivos que «las medidas adoptadas hasta la fecha parten, por tanto, de un horizonte próximo de constitución de la Junta de Control y de designación de la Dirección General, asumiéndose que, hasta tal momento próximo, el servicio público podrá seguir funcionando en régimen de mínimos o, como lo denomina la Ley, en régimen de “gestión ordinaria” y sin embargo, la realidad evidencia que el mantenimiento de esa “gestión ordinaria” coyuntural, concebida a corto plazo, obvia, por un lado, el fracaso del propio modelo configurado por la Ley y prescinde, por otro lado, de la necesidad de afrontar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de forma plena e inmediata», lo que justifica a juicio del Gobierno la regulación contenida en el DL y, en definitiva, el cambio de sistema que a través del mismo se opera.

3. En lo que se refiere a la estructura del presente DL, el mismo consta de una parte expositiva bajo la denominación de Exposición de Motivos, una parte dispositiva compuesta de tres artículos, y una parte final, en la que se contempla una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

En la Exposición de Motivos se describen los objetivos de la norma, se contienen las competencias estatutarias que se ejercen y se justifica su presupuesto habilitante así como la adecuación a los principios de buena regulación.

Asimismo, la parte dispositiva consta de tres artículos, que regulan la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (art. 1), las competencias de la Dirección General en caso de vacante o imposibilidad de funcionamiento de la Junta de Control (art. 2) y la continuidad de las medidas de habilitación adoptadas por la actual Administración Única (art. 3).

La parte final contiene una disposición transitoria relativa a la continuidad del administrador único de RTVC hasta tanto se produzca el nombramiento de la persona titular de la Dirección General o de la Administración General del ente público RTVC; una disposición derogatoria en cuya virtud queda expresamente derogado el art. 21 *bis* de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, así como cualesquiera disposiciones de igual o inferior rango que se opongan o contradigan lo dispuesto en el DL y, por último, una disposición final que establece que la norma entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

En el presente supuesto y a la hora de tratar esta cuestión procede reproducir lo manifestado en el Dictamen de este Consejo Consultivo 130/2022, de 31 de marzo, emitido en relación con el Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo y, con anterioridad, en nuestros Dictámenes 279/2020, de 6 de julio, emitido en relación con el Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio, y 371/2021, de 14 de julio, relativo al Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, 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, declarado 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».

Estas consideraciones también resultan ser de plena aplicación al presente DL, por lo que la Comunidad Autónoma ostenta títulos habilitantes suficientes para regular las materias competenciales que son objeto del Decreto-ley.

VI

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

1. 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 (STC 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, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3), 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, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).*

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de «extraordinaria y urgente necesidad» respecto a los decretos leyes autonómicos, 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).

Como venimos reiterando desde los Dictámenes 90 y 91/2019, de 13 de marzo, y 95/2019, de 19 de marzo:

«En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el presupuesto habilitante para la aprobación de Decretos-leyes, se puede resumir en lo siguiente:

- La exigida “extraordinaria y urgente necesidad”, hay que entenderla 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.

- 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). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional 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 decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional 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, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera “explícita y razonada”, una situación de extraordinaria y urgente necesidad 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».

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 7/2023, de 9 de octubre, por lo que se refiere a la concurrencia de presupuesto habilitante, el primero de los requisitos, la extraordinaria y urgente necesidad, se ampara en el hecho de la permanencia en el tiempo de la situación de bloqueo institucional y jurídico provocado por la falta de constitución de la Junta de Control y de la designación de la Dirección General, se produce la necesidad de que, de forma inmediata se regulen fórmulas que permitan la gestión plena del servicio público de comunicación audiovisual, por cuanto no solo no ha desarrollado su funcionamiento a nivel máximo sino que padece un déficit evidente en la prestación y garantía de instrumentos esenciales de la prestación de dicho servicio público. Por ello, es necesario realizar actuaciones que ahora son ineludibles y que exceden de los actos de gestión ordinaria para los que se había mandatado y habilitado al Administrador Único por instrumentos legales anteriores.

Así, la Exposición de Motivos del presente DL, en su extenso apartado III, circunscribe la situación de extraordinaria y urgente necesidad a la *«situación de bloqueo institucional que impide la consecución de elementos esenciales de la prestación del servicio público»*. Es más, así titula este apartado el legislador de urgencia, y justifica la utilización del instrumento excepcional del DL y en los términos siguientes:

«Las medidas adoptadas en los Decretos leyes referenciados han tenido como legítima finalidad dar la necesaria cobertura a las situaciones coyunturales que se venían produciendo, habilitando medidas ad hoc a adoptar por la administración única en el marco de la gestión excepcional (calificada, en pura paradoja, por la Ley 13/2014 como "gestión ordinaria") asignada a dicho órgano por la Ley 13/2014, de 26 de diciembre. Tales habilitaciones y medidas no han resuelto, sin embargo, la auténtica situación de absoluto bloqueo y paralización institucional que padece el ente público RTVC en su conformación por la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, toda vez que ninguno de los órganos configurados en dicha Ley para el gobierno y gestión de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual (Junta de Control, Dirección General, Consejo Asesor y Consejos de Informativos) ha podido constituirse hasta la fecha, al no haber sido factible la designación parlamentaria de la Junta de Control y de la Dirección General y dependiendo de tales órganos la ulterior conformación del Consejo Asesor y los Consejos de Informativos, la aprobación de los

contratos-programa o el desarrollo reglamentario del ente público RTVC en su organización.

Las medidas adoptadas hasta la fecha parten, por tanto, de un horizonte próximo de constitución de la Junta de Control y de designación de la Dirección General, asumiéndose que, hasta tal momento próximo, el servicio público podrá seguir funcionando en régimen de mínimos o, como lo denomina la Ley, en régimen de "gestión ordinaria". Sin embargo, la realidad evidencia que el mantenimiento de esa "gestión ordinaria" coyuntural, concebida a corto plazo, obvia, por un lado, el fracaso del propio modelo configurado por la Ley y prescinde, por otro lado, de la necesidad de afrontar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de forma plena e inmediata:

i. Sobre la primera cuestión (el fracaso del modelo), el transcurso de nueve años desde la entrada en vigor de una Ley y cinco desde la regulación de los órganos actuales (Ley 6/2018, 28 diciembre), sin que ninguna de las instituciones esenciales contempladas en la redacción vigente haya podido ponerse en marcha, evidencia una situación crítica y de fracaso institucional en la conformación de un modelo de prestación del servicio realizado por dicha Ley;

ii. Y sobre la segunda cuestión (la necesidad de afrontar de forma inminente la prestación plena del servicio), resulta igualmente evidente que la necesidad de reforma del modelo no permite mantener el statu quo existente hasta que tal reforma se lleve a efecto o hasta que por el Parlamento se proceda a adoptar las decisiones necesarias para la ejecución de la citada Ley, pues la mencionada situación de bloqueo y crisis institucional y su excesiva prolongación en el tiempo ha afectado y afecta a un servicio público cualificado, que, como viene señalando el Tribunal Constitucional, constituye un servicio público de interés social manifiesto (SSTC 12/1982, de 31 de marzo, 74/1982, de 7 de diciembre, 35/1983, de 11 de mayo, 206/1990, de 17 de diciembre, 127/1994, de 5 de mayo, y 73/2014, de 8 de mayo), que gestiona medios de comunicación que han de ser calificados como vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas (STC 206/1990, de 17 de diciembre, FJ 6, con cita de la STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 4).

En efecto, las circunstancias concurrentes no permiten seguir residenciando indefinidamente la gestión del servicio público en una gestión ordinaria de mínimos identificada con la figura del administrador único del artículo 21 bis de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, sino que hace preciso el desarrollo pleno de las competencias asignadas al ente público RTVC y sus sociedades, articulando mecanismos que permitan el ejercicio efectivo de las competencias asignadas a los órganos previstos en la Ley 13/2014, articulando aquellos mecanismos que permitan el ejercicio inmediato de tales competencias por otros órganos, hasta tanto se constituyan aquellos o hasta tanto se sustituya el modelo organizativo vigente.

Se hacen precisas, en efecto, la articulación de instrumentos esenciales que afectan a la prestación del servicio público o al ejercicio de derechos fundamentales imbricados en dicha prestación, que están condicionados, en su efectividad, a la constitución de los órganos previstos en la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, que es preciso articular transitoriamente, como son -entre otros-, los siguientes:

- La aprobación del plan de actividades del ente, que fijará los principios básicos y las líneas generales de programación, así como los correspondientes planes de actuación de sus sociedades (artículo 15).

- La aprobación del régimen de retribuciones del personal de acuerdo con la normativa de aplicación (artículo 15).

- La aprobación de las normas que regularán la emisión de publicidad por los distintos servicios del ente, atendiendo al control de calidad, al contenido de los mensajes publicitarios y a la adecuación del tiempo de publicidad a la programación y a las necesidades de estos medios (artículo 15).

- La aprobación del reglamento orgánico, las demás normas de funcionamiento de la Junta de Control, así como los procedimientos internos de funcionamiento del ente público RTVC y autorizar los de sus sociedades (artículo 15).

- La aprobación de las directrices para el ejercicio del derecho de acceso en la prestación del servicio, en cuanto garantía del pluralismo (artículo 27 y D.A. 3ª).

- La aprobación de contratos-programa (artículos 4 y 15)

- La constitución del Consejo Asesor y su funcionamiento, al pender de la aprobación del reglamento orgánico y de la iniciativa de la Junta de Control en su funcionamiento (artículos 22-bis, 27 y D.A. 2ª y 3ª).

- *La organización y funcionamiento de los Consejos de Informativos (artículo 23.3 y D.A.2ª).*

El servicio público de comunicación audiovisual, por tanto, no sólo no ha desarrollado su funcionamiento a un nivel máximo, sino que padece un déficit evidente en la prestación y garantía de instrumentos esenciales de la prestación de dicho servicio público de comunicación audiovisual, pues el bloqueo institucional que padece desde la Ley 13/2014, viene a menoscabar, de iure y de facto, la realización, consecución y garantía de principios, valores y derechos básicos consustanciales a la prestación del servicio público. Los efectos de tal paralización institucional se han traducido en:

1. La imposibilidad de fijación de los principios básicos y las líneas generales de programación, así como los correspondientes planes de actuación del ente público RTVC y de sus sociedades (artículo 15), potestad ésta en la que se reside nada menos que las directrices esenciales determinantes de la responsabilidad y la decisión editorial de los medios de comunicación social a través de los que se presta el servicio público de comunicación audiovisual autonómico (artículos 2.2 y 3 de la Ley 13/2022, General de Comunicación Audiovisual) y que, por hallarse concentrada en la Junta de Control, previo informe del Consejo Asesor no se vienen ejerciendo, pese a afectar a un elemento esencial, constitutivo de la mencionada responsabilidad editorial (artículos 15.3, letra c) y 24 de la Ley 13/2014, respecto a la Junta de Control) y artículo 56.2 de la Ley 13/2022, respecto al Consejo Asesor, al señalar que los criterios rectores de la dirección editorial del prestador del servicio público de comunicación audiovisual se informarán por un órgano cuya composición refleje el pluralismo político y social de su ámbito de cobertura.

2. La imposibilidad de fijación de los criterios plurianuales de actuación del ente público y sus sociedades, conformados a través de los correspondientes contratos-programa, cuya suscripción corresponde a la Dirección General y cuya aprobación corresponde a la Junta de Control para su ulterior sometimiento al Gobierno de Canarias (artículos 4, 15.3, letra j) y 19.2, letra j) de la Ley 13/2014, y artículo 55.2 de la Ley 13/2022, que atribuye al contrato programa la función de concretar y desarrollar estratégica y organizativamente los objetivos de la misión de servicio público y, en su caso, los objetivos aprobados en los correspondientes mandatos-marco).

3. El obstáculo infranqueable para el ejercicio de derechos fundamentales o de relevancia constitucional como son:

a) *El derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad; derecho proclamado en el artículo 20.3 CE, y se reconoce por la jurisprudencia del TC (por todas, STC 133/2021) y que tiene una doble manifestación en la Ley 13/2014:*

i. en el derecho de acceso a la programación, que se regula en el artículo 27.1 Ley 13/2014, que establece que programación deberá garantizar la expresión de la pluralidad social, ideológica, política y cultural de la sociedad canaria y

ii. el derecho de acceso al Consejo Asesor, que constituye el órgano de participación de la sociedad civil en el ente público RTVC (artículo 22.1).

Ambos aspectos del derecho de acceso se encuentran inoperativos al venir condicionados, en su articulación, a la constitución y funcionamiento de la Junta de Control y del Consejo de Informativos, órganos que nunca han sido constituidos;

b) El principio constitucional de imparcialidad en la información (artículo 20.1, letra d) CE y artículo 9 LGCA), uno de cuyos principales instrumentos, en la Ley 13/2014, es la constitución y funcionamiento de los Consejos de Informativos -que no han sido constituidos hasta la fecha-, en cuanto órganos internos llamados a garantizar la independencia de los profesionales de la información ante la dirección de cada sociedad, ante las administraciones públicas en general y ante cualesquiera otras organizaciones públicas o privadas; a promover la independencia editorial del ente público RTVC y sus sociedades, de acuerdo con lo previsto en la legislación general audiovisual y en la Ley 13/2014 en lo referido a sus funciones de servicio público, o informar con carácter no vinculante sobre las propuestas de nombramiento de los directores o directoras de los servicios informativos de las sociedades prestadoras de los servicios público de radio y televisión.

4. La imposibilidad de ejercicio de la potestad reglamentaria, atribuida a la Junta de Control que nunca se ha constituido, lo que determina la ausencia de normas esenciales para el funcionamiento del ente público RTVC y de sus órganos, como son (artículo 15.3, letras m) y n) de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre):

a) el reglamento orgánico del ente público RTVC,

b) las demás normas de funcionamiento de la Junta de Control,

c) los procedimientos internos de funcionamiento del ente público RTVC y de sus sociedades,

d) las normas reguladoras sobre la emisión de publicidad.

Las circunstancias referenciadas determinan la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad (artículo 46.1 EACAN) que motiva la adopción del presente Decreto ley, en cuanto que, como viene indicando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en supuestos semejantes (STC 103/2017), se trata de hacer frente a una situación excepcional de "bloqueo institucional" de las entidades prestadoras del servicio público de comunicación audiovisual que impide que las mismas puedan dar cumplimiento de forma efectiva a la función que tiene legalmente atribuida, situación que en nuestro caso es aún más grave que en los supuestos enjuiciados por el TC, ya que no se trata de solventar una situación coyuntural en el nombramiento de los miembros de órganos esenciales, sino de la imposibilidad de constitución de tales órganos esenciales desde la misma aprobación de Ley que los instituyó.

Y en el mismo sentido se pronuncia la STC 103/2017:

...las reformas que se proponen tratan de hacer frente a una situación excepcional, actuando para que la situación de bloqueo no impidiera que la televisión pública autonómica pudiera dar cumplimiento de forma efectiva a la función que tiene legalmente atribuida. El carácter relevante o grave de la situación, invocado por el Gobierno autonómico, resulta así justificado, pues, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, la situación exigía la adopción de una serie de medidas que permitieran la rápida formación del órgano encargado de la gestión de la entidad y la adopción de las decisiones que a tal órgano corresponden. Medidas que, por su propio carácter, son limitadas y temporales, pues solamente pretenden asegurar el funcionamiento de la Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., en tanto se constituía su nuevo consejo de administración en la forma prevista en la Ley 3/2012».

3. De esta amplísima justificación puede, por tanto, colegirse la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar determinadas medidas dirigidas a afrontar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de forma plena e inmediata, hasta tanto se constituyan los órganos configurados en la citada Ley 13/2014 para el gobierno y gestión -precisamente- de la prestación de este servicio público de comunicación audiovisual, es decir: la Junta de Control, la Dirección General, el Consejo Asesor y los Consejos de Informativos; y al haberse constatado la insuficiencia de las medidas adoptadas hasta la fecha: la creación de la figura del *Administrador Único* por la Ley 1/2018, a quien se le encarga la «gestión ordinaria»

de este esencial servicio público, y las demás medidas adoptadas en los citados Decretos-leyes 11/2020, 8/2021 y 3/2022.

La regulación contenida en el Decreto-ley pivota así en principio, sobre dos ejes: la creación de la Administración General y la atribución a este órgano de un mayor elenco de competencias de las que actualmente tiene atribuidas el Administrador único.

Así, el DL crea la figura de la Administración General, en cuanto órgano que, de forma transitoria, asume conjuntamente las competencias de la Dirección General y de la Junta de Control del ente público mientras una y otra estuvieren vacantes (art. 1.1 y 5 del DL) -o, en su caso, sólo las de Dirección General, para el supuesto de que estuviere constituida y en funcionamiento la Junta de Control (art. 1, apartado 5)-. Ello a diferencia de lo previsto actualmente para el Administrador único en el art. 21. *bis* de la Ley 13/2014, ya que éste solo está llamado a desempeñar las funciones de gestión ordinaria, pero no todas las encomendadas al ente público RTVC y a las sociedades mercantiles dependientes.

Ha de tenerse en cuenta que esta figura del Administrador Único se había creado por Ley 1/2018, de 13 de junio, que añadió el artículo 21 *bis* a la Ley 13/2014 para responder a la situación que se producía en dicho momento, en que el número de miembros del Consejo Rector era inferior a tres, regulándose su cese en el momento en que fuera nombrado el titular de la Dirección General por la Ley 6/2018, de 28 de diciembre. Posteriormente, por legislación de urgencia se intentó dar respuesta con carácter provisional a situaciones que se iban generando por la inactividad parlamentaria en la constitución de los órganos, a través de los Decretos-leyes 11/2020, de 19 de junio -que una vez convalidado dio lugar a la aprobación de la Ley 6/2020, de 18 de diciembre- por la que se incluyeron las funciones de gestión ordinaria del ente público y por Decreto-ley 8/2021, de 28 de junio, de medidas extraordinarias para garantizar la continuidad de la gestión del servicio público de la televisión autonómica y de sus programas informativos hasta la aprobación del mandato marco por el Parlamento de Canarias, se le habilitó para llevar a cabo la licitación y contratación de un sistema de equipamiento tecnológicamente actualizado e integrado por cuantos medios materiales y técnicos, mobiliarios e inmobiliarios, fueran necesarios para el funcionamiento técnico de la Televisión Pública de Canarias y para la prestación de los servicios informativos durante un periodo, además de para la afectación de los medios materiales necesarios para la

gestión de las señales de contribución, continuidad de las emisiones y para la producción y emisión de los servicios informativos, además de para la contratación provisional si esta fuera posible.

Por último, por Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo, se prorrogó la habilitación contenida en la Disposición transitoria primera, apartados 4 y 5, de la Ley 13/2014, por cuanto no había sido posible finalizar las funciones encomendadas al Administrador Único en el plazo previsto.

Pues bien, estas normas de urgencia tenían su causa en la circunstancia de que no se hubieran designado los órganos decisorios permanentes del ente público, por lo que su finalidad iba dirigida a garantizar la continuidad del servicio con actuaciones que sólo conllevan el ejercicio de actos de gestión ordinaria, derivando con posterioridad en el colapso competencial de la figura del Administrador Único.

La situación ahora es distinta, puesto que a la existencia de bloqueo se une el hecho de que se mantiene en el tiempo una figura, la de Administrador Único, que tiene un carácter provisional y que no ha podido finalizar en el tiempo inicialmente previsto y posteriormente ampliado, los mandatos y habilitaciones contenidos en las normas citadas por circunstancias sobrevenidas (entre ellas, la declaración como desierta de la primera licitación del contrato), cuando incluso ya ha vencido el plazo previsto para alguna de dichas actuaciones (apartado 4 de la Disposición transitoria primera de la Ley 13/2014, en la redacción dada por el artículo único apartado 1 del Decreto-ley 3/2022, de 17 de marzo). El Administrador Único, además, no ostenta competencia alguna para llevar a cabo actuaciones que no admiten más demora, a lo que se une la necesidad imperiosa de que se realicen otras actuaciones más allá de las puras de gestión ordinaria.

Por ello, la situación de bloqueo existente desde hace años conlleva un claro impacto en el funcionamiento de la Radiotelevisión Canaria, como extensamente se desarrolla en la Exposición de Motivos, en la que, partiendo de la necesidad de reforma del modelo, se constata que éste no permite mantener el *status quo* existente hasta que tal reforma se lleve a efecto o hasta que por el Parlamento se proceda a adoptar las decisiones necesarias para la ejecución de la citada Ley. Se ha ido generando una crisis institucional que prolongada en el tiempo ha afectado y afecta a un servicio público cualificado, que, como viene señalando el Tribunal Constitucional, constituye un servicio público de interés social manifiesto (entre otras, SSTC 12/1982, 74/1982, 35/1983, 206/1990, 127/1994, y 73/2014, a las que se refiere la STC 134/2021, de 24 de junio). Es más, la precarización en su prestación,

que resulta de lo expuesto, ha convertido en una exigencia inaplazable la reformulación de un modelo que pasa por el reforzamiento de las atribuciones de su órgano gestor, porque el principio de continuidad de los servicios públicos constituye una de sus denominadas «reglas de oro», esto es, la garantía de su mantenimiento, entendido dicho principio como regularidad en la prestación de un servicio que no cabe interrumpir sin afectar a su normal desarrollo (hasta el derecho fundamental de huelga está sujeto a notables limitaciones cuando de prestación de servicios públicos se trata).

Desde esta perspectiva, la asunción de plenas competencias por el órgano provisional justifica el cambio normativo a través del decreto-ley para otorgar las mismas, lo que permite el desarrollo de todos los cometidos que al ente público impone su ley reguladora, con el objeto de garantizar la efectiva prestación de los elementos esenciales del servicio público que han sido omitidos o postergados ante la imposibilidad de constitución de tales órganos.

Igualmente se encuentra justificada la posibilidad prevista de que, designada la persona titular de la Dirección General, sea esta quien asuma de forma conjunta y temporal las competencias de dicha Junta de Control además de las propias.

Por lo demás, el DL ha previsto en su art. 3 la necesaria continuidad de las medidas de la habilitación conferidas en la normativa vigente hasta la entrada en vigor del DL al Administrador Único, al objeto de asegurar el mantenimiento de la prestación del servicio público, que serán ahora asumidas por la persona designada para la Administración General o en su caso para la Dirección General si es nombrada. Al propio tiempo, y a estos mismos fines de evitar la paralización del referido servicio su Disposición transitoria única prevé que el Administrador Único de RTVC y sus sociedades continúe en el ejercicio de sus competencias hasta el nombramiento de los titulares bien de la Dirección General, bien de la Administración General.

Por lo expuesto, y en coherencia con la doctrina de este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 90/2019, 91/2019, de 13 de marzo y 95/2019, de 19 de marzo a los que se hizo referencia en el apartado 1 de este mismo Fundamento, se aprecia la existencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad para dictar el presente DL, y que procede reiterar: *«La exigida “extraordinaria y urgente necesidad”, hay que entenderla 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».

4. En cuanto al segundo de los requisitos, la conexión de sentido entre la situación descrita y las medidas previstas en el DL que se analiza, el contenido del DL guarda relación directa con la situación que se trata de afrontar y que han sido descritas en los apartados anteriores del presente Dictamen, modificando el DL de manera instantánea la situación jurídica existente. Al respecto también procede reiterar la ya citada doctrina jurisprudencial que dispone que para valorar la existencia de la necesaria conexión de sentido entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad y las medidas adoptadas para hacerle frente hay que hacer uso de un doble criterio: *«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)».*

5. La Exposición de Motivos también se ocupa de justificar la constitucionalidad del DL aplicando el canon de razonabilidad o necesidad, proporcionalidad y adecuación de la regulación adoptada en los siguientes términos:

«IV. Necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas que se proyectan para solventar la situación de extraordinaria y urgente necesidad que motiva la adopción del Decreto ley.

La situación de bloqueo institucional que vienen padeciendo las entidades prestadoras del servicio público de comunicación audiovisual de la Comunidad Autónoma de Canarias y su repercusión negativa en elementos esenciales de dicha prestación (expuestos en el apartado III anterior) justifica la adopción de las medidas normativas que se contemplan en el presente Decreto ley, que pasan a analizarse:

1) En cuanto a la necesidad, se prevé la creación de la figura de la Administración General, en cuanto órgano que, de forma transitoria, asumiría conjuntamente las competencias de la Dirección General y de la Junta de Control del ente público mientras una y otra estuvieren vacantes (artículo 1.1 y 5 del DL) -o, en

su caso, sólo las de Dirección General, para el supuesto de que estuviere constituida y en funcionamiento la Junta de Control (artículo 1, apartado 5).

Esta asunción de competencias plenas -mediante el ejercicio conjunto de las competencias de la Dirección General y de la Junta de Control- es el único instrumento para garantizar la efectiva prestación de los elementos esenciales del servicio público que han sido omitidos o postergados ante la imposibilidad de constitución de tales órganos; situación ésta que ya se contempló, a nivel estatal, en el artículo único, apartado 6, del Real Decreto ley 4/2018, de 22 de junio, y que es la que se contempla en el artículo 1 de este Decreto ley.

La diferencia, por tanto, con la figura del administrador único prevista en el artículo 21 bis de la Ley 13/2014 radica en que este solo está llamado a desempeñar las funciones de gestión ordinaria, según son definidas en el apartado 6 de dicho artículo 21 bis, pero no el resto de funciones encomendadas al ente público RTVC y a las sociedades mercantiles dependientes, al prohibírsele expresamente la adopción de decisiones que impliquen condicionamiento, compromiso o impedimento para las funciones de la nueva Junta de Control... atendiendo para ello a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse, limitación que se ha traducido en la referida omisión y postergación de elementos esenciales del servicio público (descrito en el apartado III), y que solo puede superarse confiriendo al órgano de nueva creación las competencias tanto de la Dirección General como de la Junta de Control.

2) En el plano de la proporcionalidad, al mismo tiempo que se garantiza la efectividad en la consecución de los elementos esenciales de la prestación del servicio público omitidos hasta ahora por la situación de bloqueo, el nuevo órgano que se crea es plenamente conforme a los principios constitucionales del control parlamentario, que, como ha señalado el TC, comprende, entre otros, la intervención del Parlamento en la designación de los órganos de gobierno de las entidades prestadoras del servicio público de comunicación social. En efecto, según la reciente doctrina del TC, dentro de la función de control parlamentario establecida en el artículo 20.3 CE, se encuentra la intervención del Parlamento en la elección de los órganos decisorios de las entidades prestadoras del servicio público de comunicación audiovisual, requisito este que ha de entenderse exigible en la designación del Administrador General en la medida en que el mismo asume

conjuntamente las competencias de gobierno y dirección atribuidas a la Junta de Control y a la Dirección General.

Sobre ello, señala la STC 134/2021:

Conforme a la doctrina constitucional que se acaba de exponer, en la potestad de control parlamentario que contempla el art. 20.3 CE se integra la facultad de las Cámaras para nombrar a los integrantes de los órganos de gobierno de esos medios de comunicación. El concreto diseño normativo de las modalidades de control parlamentario sobre los medios de comunicación de titularidad pública, entre las que, como se acaba de exponer, se encuentra la facultad de designación, corresponde abordarlo al legislador, respetando la autonomía parlamentaria.

(...) Por tanto, entre los mecanismos de control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad pública que el legislador está constitucionalmente obligado a diseñar se encuentra, conforme a la doctrina constitucional que se ha citado, el régimen de elección o designación parlamentaria de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE, pues, si bien es cierto que la creación de la citada Corporación es fruto de una opción legislativa que la Constitución no impone, también lo es que, una vez adoptada esa decisión por el legislador, es de aplicación a la misma lo dispuesto en el art. 20.3 CE.

Pues bien, dicho control parlamentario, articulado a través de la intervención en la designación de los órganos de gobierno de las entidades prestadoras del servicio público, queda garantizado respecto al órgano de la Administración General que crea el presente Decreto ley, al preverse que su nombramiento y cese corresponde al Parlamento de Canarias (a diferencia de la figura del administrador único que es de decisión por el Gobierno, previo informe de la Comisión de Control): el cambio es, por tanto, relevante: la designación es del Parlamento -no del Gobierno- y por el pleno del mismo -no por la Comisión de Control.

Por otra parte, tres notas adicionales evidencian la proporcionalidad de la medida, pues:

a) el mandato y competencias de la Administración General no impide la designación, por el Parlamento, de la persona titular de la Dirección General y de los miembros de la Junta de Control, por lo que sigue residiendo en el Parlamento, y a iniciativa de los Grupos Parlamentarios, la potestad de poner fin a la situación transitoria de la Administración General, ejerciendo las potestades de nombramiento que le asigna la Ley 13/2014 (artículo 1.3, letra a) del DL);

b) tal mandato y competencia son, por los motivos que acaban de exponerse, de carácter temporal y dependiente de la voluntad parlamentaria: hasta tanto se provean por el Parlamento los órganos ordinarios configurados por la Ley 13/2014 para el gobierno y administración del ente público RTVC y sus sociedades (artículo 1.1 y 4 del DL); y

c) durante el periodo de su mandato, la Administración General que asuma conjuntamente ambas funciones -de Dirección General y de Junta de Control se somete a un control parlamentario mucho más intenso, que es el que se plasma en el artículo 1.6 del Decreto ley.

3) En tercer lugar, la idoneidad de la medida viene marcada por la diferenciación del sistema de designación previsto para la Junta de Control y la Dirección General, en el artículo 11 de la Ley 13/2014 -que constituye la causa de la paralización institucional que se padece- y el que se prevé en el presente Decreto ley para la designación de la persona titular de la Administración General, ya que mientras que aquellos han de ser propuestos por los grupos parlamentarios, este último es propuesto, de forma directa y exclusiva, por el Gobierno de Canarias (artículo 1.2 y 1.3, letra d) DL), garantizándose así la efectividad del nombramiento, si bien supeditado, obviamente, a que el candidato propuesto por el Gobierno, tras su comparecencia ante el Parlamento, obtenga la confianza de la cámara, mediante la mayoría absoluta de sus miembros -que es la misma mayoría absoluta que requiere el EACAN para decisiones relevantes como son la aprobación del reglamento de la cámara (artículo 41.4), la elección, en primera votación, de la persona titular de la Presidencia de Canarias (artículo 48.3) o la aprobación de moción de confianza (artículo 55), entre otros».

De todo ello se deriva que la extraordinaria y urgente necesidad respecto al presente DL se encuentra debidamente justificada.

VII

Sobre los límites del Decreto-ley.

El art. 46 EAC excluye que el Decreto-ley trate determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC.

Así se ha manifestado al respecto el TC en la ya referida Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3), como se ha señalado en el Fundamento II.

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. En ellas se señala 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).

En consecuencia, le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE, también a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE.

Como señalábamos en el ya mencionado Dictamen 279/2020, de 6 de julio, emitido en relación con el Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio, por el que igualmente se modificaba la Ley 13/2014: *«(...) se ha de analizar, a la luz de la jurisprudencia constitucional si el presente DL vulnera tal limitación. Así, en la STC 73/2017, de 8 junio, FJ 2º, se viene a recordar que:*

“Es decir, el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye eo ipso la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley” (SSTC 60/1986, FJ 2; 182/1997, FJ 8; 100/2012, FJ 9, 35/2017, de 1 de marzo, FJ 5).

A lo que este Tribunal debe atender al interpretar el límite material del artículo 86.1 CE, es “al examen de si ha existido ‘afectación’ por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución”; lo que exigirá “tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate” (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras)».

Sobre la base expuesta, cabe analizar en primer lugar, si el DL afecta a una Institución autonómica. Al respecto, el EAC en su Título II (arts. 38 y ss.) no incluye el Ente que nos ocupa. Tal y como se ha manifestado en nuestros Dictámenes

279/2020, 371/2021 y 130/2022, ya citados, por lo que se refiere a posibilidad de modificación o regulación de la materia concernida en este Decreto-ley (Radiotelevisión) 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 el artículo 2 de la Ley que la regula 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».

Por otra parte, también ha de plantearse si se produce afectación a las funciones del Parlamento de Canarias.

La STC 103/2017, de 6 de septiembre, sostiene, en referencia a la afectación de instituciones básicas, en ese caso Les Corts Valencianes:

«En cuanto a la prohibición de “afectar” a tales instituciones, la STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 4) –siguiendo lo señalado en la STC 111/1983, de 2 de diciembre, respecto a la regulación por decreto-ley de las materias incluidas en el título I de la Constitución–, efectúa una interpretación restrictiva y descarta que haya de entenderse prohibida cualquier forma de incidencia en su estructura, pues ello supondría el vaciamiento de la figura del decreto-ley, conduciéndola a su inutilidad. En concreto, se declara que «la prohibición constitucional haría referencia en este supuesto a los elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento de las instituciones estatales básicas, pero no, en cambio, a cualesquiera otros aspectos accidentales o singulares de las mismas».

Y continúa más adelante señalando:

«Para los recurrentes el Decreto-ley 5/2013 sería inconstitucional también por afectar a las competencias de Les Corts, cuyo carácter de institución básica queda, conforme a lo ya dicho, fuera de toda duda. Ello obliga a preguntarnos si la regulación legal de urgencia impugnada “afecta” a dicha institución en un modo estatutaria y constitucionalmente prohibido.

La respuesta a dicha cuestión ha de ser necesariamente negativa. El apartado quinto del artículo 15 de la Ley 3/2012, en la redacción dada por el Decreto-ley 5/2013, habilita a la junta general (constituida en el Consell), sólo en aquellos supuestos en los que el consejo de administración de Radiotelevisión Valenciana no pueda alcanzar el quórum necesario para adoptar acuerdos, como consecuencia del cese, destitución o renuncia de sus miembros, para que nombre a todos los cargos vacantes, incluido en su caso el director o directora general. Según los términos literales del precepto dicho nombramiento tendrá carácter provisional, pues sus efectos se extinguirán con “la constitución de un nuevo consejo de administración elegido por Les Corts de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el artículo 13 de esta Ley”.

No estamos, pues, ante una regulación que se refiera “a los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento” de Les Corts, sino, únicamente, “a otros aspectos accidentales o singulares de las mismas”. En primer lugar, porque incide en una particular atribución no prevista en el Estatuto de Autonomía, sino en la ley y no en las funciones parlamentarias en términos más amplios y generales. No debe olvidarse que, según la doctrina constitucional, queda excluida del ámbito de los decretos-leyes autonómicos la regulación esencial o desarrollo directo de las instituciones, pero no su mera incidencia en ellas. De hecho, en cuanto que la creación de medios de comunicación públicos no viene obligada estatutariamente, tales funciones existen por la decisión del legislador autonómico, al que corresponde decidir la creación o no de una radiotelevisión pública, o la estructura interna de tal organismo, así como su fórmula de vinculación y necesario sometimiento al control del Parlamento. Se trata de opciones que, en su caso, deberá perfilar el legislador con lo que difícilmente puede sostenerse que afectan, de forma constitucional o estatutariamente vedada, al ordenamiento de las Cortes. Y, en segundo lugar, porque la elección de los miembros del consejo de administración por parte del Consell no impide que se active el proceso parlamentario de elección de aquellos, pues el nombramiento gubernamental se prevé expresamente en la norma impugnada como una solución de carácter transitorio, hasta tanto Les Corts procedan a la elección de los consejeros

de acuerdo con el procedimiento ordinario legalmente previsto, como ocurrió en la práctica. Tampoco afecta al resto de previsiones legales que regulan la intervención de las Corts en relación con los medios de comunicación públicos en la Comunidad Valenciana, como el mandato marco contenido en la disposición adicional primera de la Ley 3/2012 o las previsiones acerca del control parlamentario en el artículo 45 de la misma norma.

En consecuencia y de forma análoga a la STC 60/1986, de 20 de mayo (FJ 4), se debe constatar aquí que la regulación contenida en el Decreto-ley impugnado no "afecta" de forma estatutaria o constitucionalmente prohibida a Les Corts Valencianes, en la medida en que no tiene carácter general ni se refiere a las líneas esenciales de las funciones parlamentarias, sino que se limita a regular aspectos parciales y concretos de una parte muy reducida de estas.

De todo lo dicho, debe concluirse que el Decreto-ley 5/2013 tampoco vulnera los límites materiales derivados de lo dispuesto en los artículos 44.4 EAV y 86.1 CE».

A tenor de la misma, resultaría que no se produce afectación a la Cámara en aquellos casos en que la regulación del Decreto-ley no tenga carácter general ni se refiere a las líneas esenciales de las funciones parlamentarias, sino que se limite a regular aspectos parciales y concretos de una parte muy reducida de éstas. Esta afectación, cuando puede vaciar de contenido la función de control que el Parlamento tiene constitucionalmente asignada, no puede ser calificada como una «*parte reducida*» de los cometidos parlamentarios que legitimen su regulación mediante decreto-ley, pues ello vulneraría el límite material que nos ocupa. Como señala la STC, esto es, «implicaría "afectación" en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional».

Con posterioridad, la STC 134/2021, de 24 de junio, ha señalado:

«Por su parte, el art. 20.3 CE establece una reserva de ley ordinaria para la regulación de los medios de comunicación públicos respecto de un doble objeto: la organización y control parlamentario de estos medios, así como la garantía del derecho de acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos, siendo en ambos casos el objetivo común el respeto al pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Se trata de un mandato dirigido al legislador para regular la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública y garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos. Y si la Constitución remite a una regulación legal, es porque

«el artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas, y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política. La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder (verbi gratia las prohibidas en los apartados 2 y 5 del mismo art. 20), pero también una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y, en razón de ello, a quienes profesionalmente los sirven» (STC 6/1981, de 6 de marzo, FJ 3).

Por tanto, según la STC 20/2018, de 5 de marzo, FJ 3, “la lectura armonizada del artículo 1, en sus apartados primero y segundo CE, y del artículo 20.3 CE, permite deducir que el control parlamentario que se exige de los medios de comunicación social dependientes de las administraciones públicas, es un control cualificado sobre un ente público que, no solo articula un servicio público de interés social manifiesto (SSTC 12/1982, de 31 de marzo; 74/1982, de 7 de diciembre; 35/1983, de 11 de mayo; 206/1990, de 17 de diciembre; 127/1994, de 5 de mayo, y 73/2014, de 8 de mayo), sino que gestiona medios de comunicación que han de ser calificados como vehículo ‘esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de [sic] cultura española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas’ (STC 206/1990, de 17 de diciembre, FJ 6, con cita de la STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 4)”.

Así, en términos de la STC 20/2018, FJ 3, el control parlamentario al que alude el art. 20.3 CE, “pone de manifiesto la conexión de la radiotelevisión y de la regulación de la radiodifusión, con los derechos contenidos en el artículo 20 CE, y sitúa al legislador, nacional o autonómico, en la necesidad de articular su función de control parlamentario sobre los medios de comunicación social, sin perder de vista que dicho control tiende a garantizar el mejor ejercicio de derechos fundamentales que son básicos, entre otras cosas, para garantizar una institución fundamental, como es la opinión pública libre». Asimismo, la STC 20/2018, FJ 3, destacó «la importancia que, en el ejercicio de la función de control, tiene el nombramiento de

quienes integran el consejo de administración del ente público, tal y como se desprende del razonamiento contenido en la STC 150/2017, de 21 de diciembre”.

Dicho en otros términos, la Constitución presupone que existirán medios públicos de comunicación social, asociando una suerte de garantía institucional al ejercicio de las libertades informativas, exigiendo el control parlamentario de dichos medios (STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 4) y atribuyendo a la ley la definición de la organización los mismos, así como de su control parlamentario (art. 20.3 CE).

Conforme a la doctrina constitucional que se acaba de exponer, en la potestad de control parlamentario que contempla el art. 20.3 CE se integra la facultad de las Cámaras para nombrar a los integrantes de los órganos de gobierno de esos medios de comunicación. El concreto diseño normativo de las modalidades de control parlamentario sobre los medios de comunicación de titularidad pública, entre las que, como se acaba de exponer, se encuentra la facultad de designación, corresponde abordarlo al legislador, respetando la autonomía parlamentaria.

(...)

Por tanto, entre los mecanismos de control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad pública que el legislador está constitucionalmente obligado a diseñar se encuentra, conforme a la doctrina constitucional que se ha citado, el régimen de elección o designación parlamentaria de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE, pues, si bien es cierto que la creación de la citada Corporación es fruto de una opción legislativa que la Constitución no impone, también lo es que, una vez adoptada esa decisión por el legislador, es de aplicación a la misma lo dispuesto en el art. 20.3 CE».

A estos mismos argumentos se remite la reciente STC 45/2023, de 10 de mayo.

De todo ello resultaría que, entre los mecanismos de control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad pública que el legislador está constitucionalmente obligado a diseñar se encuentra, conforme a la doctrina constitucional citada, el régimen de elección o designación de los miembros de los órganos del ente público, formando parte por tanto de las funciones de la citada Institución, por lo que se trataría de una materia vedada al Decreto-ley pero sólo si el contenido de la norma implicara una restricción de esas facultades parlamentarias.

Pues bien, el DL, regula *ex novo* la Administración General, disponiendo en su art. 1:

«2. La elección de la persona que haya de ocupar la Administración General conforme al apartado anterior corresponde al pleno del Parlamento de Canarias, por mayoría absoluta, a propuesta del Gobierno de Canarias.

La propuesta del Gobierno de Canarias ha de recaer en persona que cumpla con los requisitos de idoneidad y compatibilidad exigidos en la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, para los miembros de la Junta de Control y el titular de la Dirección General, debiendo comparecer previamente el candidato propuesto ante la Comisión de Control del Parlamento de Canarias, a los efectos de verificar su idoneidad para ocupar el cargo.

3. El cese de la persona designada para ocupar la Administración General conforme al apartado anterior tendrá lugar por alguna de las siguientes causas:

(...)

d) Acuerdo del Parlamento de Canarias, a propuesta del Gobierno de Canarias, en los términos previstos en el apartado 2 para el nombramiento. La propuesta de cese ha de venir acompañada de la propuesta de nombramiento, por el Gobierno de Canarias, de un nuevo titular del órgano, sometiéndose ambas propuestas a una única votación conjunta, implicando la votación favorable el cese del anterior titular la elección, por la cámara, del nuevo candidato propuesto por el Gobierno».

Esta regulación, que no supone la modificación en el régimen de designación o nombramiento de una figura ya existente, sino la creación de una nueva, sí que contempla el control parlamentario en la elección de la persona titular de la Administración General, que corresponde al Parlamento de Canarias, por mayoría absoluta y a propuesta del Gobierno de Canarias, y por tanto, residencia en el Parlamento un efectivo mecanismo de control con la designación del órgano, mayor si cabe que el previsto para la figura de la Administración Única, que corresponde al Gobierno. Como se ha señalado anteriormente, la nueva figura responde a la necesidad de extender el círculo de atribuciones del órgano gestor, por lo que tampoco puede permanecer siendo el mismo su régimen de nombramiento, cuya legitimidad necesariamente también, así las cosas, ha de reforzarse y revestir mayor consistencia.

Por lo demás, se contempla como necesaria para la elección que la propuesta del Gobierno de Canarias cuente con el previo parecer *favorable* de la Comisión de Control, por cuanto la persona candidata debe comparecer ante la misma antes a los efectos de verificar su idoneidad para ocupar el cargo, comisión compuesta por diputados y diputadas de los distintos grupos parlamentarios (art. 43.1 del Reglamento del Parlamento), garantizando así el pluralismo político.

Por otro lado, tal designación se produciría con carácter temporal, por cuanto cesaría, entre otros, en el momento en que fuera nombrada la persona titular de la Dirección General, lo que nos lleva a señalar que desde este punto de vista, no se está afectando «a los elementos estructurales esenciales o generales de la organización y funcionamiento» del Parlamento de Canarias, sino, únicamente, «a otros aspectos accidentales o singulares de las mismas».

Cabría plantearse si en tanto que el DL opera un cambio en el sistema establecido en el art. 21 *bis*, se vulnera el citado límite material.

En la regulación vigente hasta la aprobación del DL (art. 21-*bis* apartado 3 de la Ley 13/2014, artículo que ahora se deroga en su totalidad) se establece que el Administrador Único será designado por el Gobierno, como anteriormente se ha señalado, a propuesta del Consejero competente en materia de relaciones con el Parlamento y previo acuerdo favorable de la Comisión parlamentaria de Control de Radiotelevisión Canaria.

Respecto al cese, la regulación contenida en el art. 21-*bis*.5 señalaba que la Comisión de Control parlamentaria de Radiotelevisión Canaria podría acordar el cese del Administrador Único en cualquier momento, a propuesta de tres grupos parlamentarios, debiendo contener la propuesta una candidatura alternativa, que en caso de prosperar sería vinculante para el Gobierno de Canarias. La figura que ahora se crea, cesará por Acuerdo del Parlamento de Canarias, a propuesta del Gobierno de Canarias, debiendo dicha propuesta venir acompañada de la propuesta de nombramiento de un nuevo titular. Si la votación en la cámara es favorable al cese automáticamente implicará la elección del nuevo candidato. Por tanto, el cese también pasará por control del parlamento, quien decide si este se produce o no, pasando de ser realizado por el Pleno del Parlamento en lugar de por la Comisión de Control Parlamentaria.

Esto es, el hecho de que la norma cambie la regla para que se produzca el cese no supone la eliminación del control parlamentario necesario, que se mantiene ante

la necesidad de que obtenga la mayoría absoluta de los diputados autonómicos y, por tanto, posibilitando la participación a través de la votación de las distintas fuerzas parlamentarias que conforman el Parlamento de Canarias, y por ello, cumpliendo el mandato contenido en el art. 20.3 CE. Lo que ocurre es que se articula otro modo de intervención del mismo.

Ese control parlamentario se mantiene igualmente durante el periodo de mandato en que la Administración General ostente conjuntamente las competencias de la Dirección General y de la Junta de Control, durante el que la persona titular de la Administración General deberá no sólo comparecer mensualmente ante la Comisión de control parlamentaria para dar cuenta de los contratos que hubiera realizado el mes anterior, como ocurría con el Administrador Único, sino además de ello, deberá comparecer obligatoriamente cada mes para dar cuenta de su gestión, y no sólo cuando lo acuerde la mesa de la Comisión previa solicitud de, al menos, un grupo parlamentario (posibilidad que se mantiene igualmente para ser requerida su comparecencia en cualquier momento). Por tanto, el control parlamentario no sólo se mantendría, sino que aumenta.

Puede afirmarse, por tanto, que la regulación contenida respecto a la Administración Única no supera el límite material del art. 86.1 CE y por tanto, que no se ha vulnerado el art. 20.3 por cuanto el control parlamentario de los medios de titularidad pública no resulta afectado.

El resto de medidas contenidas en el DL, en tanto que no suponen un cambio en la designación de órganos como son la Dirección General o la Junta de Control, y solo permiten el ejercicio de las competencias de esta de manera transitoria a la Dirección General, o la prórroga de las habilitaciones ya previstas y la continuidad del Administrador Único con carácter transitorio en sus funciones hasta que se produzca el nombramiento del nuevo órgano o de la Dirección General, no inciden en los límites materiales.

VIII

Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley.

Se realizan las siguientes observaciones al texto:

- Artículo 1.

En este artículo no se señala en primer lugar que se crea la Administración General, objeto principal de la norma como el propio Título del DL señala, y que

sería lo correcto, sino que pasa directamente a regular cuándo procederá el nombramiento del titular de la Administración General del ente público.

Por otro lado, el apartado 5 de dicho artículo dispone que la Administración General ostentará las competencias que la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, atribuye a la Junta de Control y a la Dirección General del ente público RTVC mientras dicho cargo se encuentre vacante.

La mención a la Junta de Control en este apartado es errónea, pues el cargo que se encuentra vacante, dada su redacción, es el de la Dirección General.

A la Junta de Control se refiere correctamente el párrafo segundo de este apartado 5.

Por último, el apartado 7 de este artículo reseña que lo dispuesto en los apartados 5 y 6 respecto a la Administración General será de aplicación al desempeño de la Dirección General del ente público RTVC en los supuestos en que se encuentre ocupado dicho órgano y no se hubiere constituido la Junta de Control o se produzca la reducción del número real de miembros con nombramiento vigente a menos de 4, hasta tanto se produzca dicha constitución o el número real de sus miembros sea igual o superior a 4.

El artículo 2 se dedica a las competencias de la Dirección General precisamente en esos casos de vacante o imposibilidad de funcionamiento de la Junta de Control.

Por ello, el contenido del apartado 7 es asistemático, puesto que no debió introducirse en un precepto dedicado a la Administración General, sino en el siguiente dedicado precisamente a la Dirección General.

- Disposición derogatoria única.

La misma, en su apartado 1, hace referencia a lo dispuesto en la Disposición transitoria primera del Decreto-ley, debiendo haberse referido a la Disposición transitoria única.

IX

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

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 ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se puedan tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes.

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 7/2023, de 9 de octubre, de creación de la Administración General del ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC).

2. Se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias para el dictado del presente 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.