

D I C T A M E N 279/2020

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 6 de julio de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el **Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 251/2020 DL)*.**

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, mediante escrito de 23 de junio de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en la misma fecha, 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 11/2020, de 19 de junio, de modificación de la Ley

*** Ponente: Sra. de Haro Brito.**

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:

PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fecha: 06/07/2020 - 13:57:59

CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO

Fecha: 06/07/2020 - 13:54:45

En la dirección <http://docs.consultivodecanarias.org/> puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente:
977410cf-6b1d-469e-87e9-4715b7e61712



13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (DL).

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

En el escrito por el que se recaba el presente Dictamen se fija hasta el día 7 de julio de 2020 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 11/2020, de 19 de junio, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 123 del sábado 20 de junio de 2020.

DCC 279/2020

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 06/07/2020 - 13:57:59
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 06/07/2020 - 13:54:45
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 977410cf-6b1d-469e-87e9-4715b7e61712	
	

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé esta específica fuente normativa, la misma se introdujo *ex novo* por el nuevo Estatuto de 2018, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

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

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

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

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador

DCC 279/2020

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:

PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO

Fecha: 06/07/2020 - 13:57:59

CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO

Fecha: 06/07/2020 - 13:54:45

En la dirección <http://docs.consultivodecanarias.org/> puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente:
977410cf-6b1d-469e-87e9-4715b7e61712




estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la "necesidad extraordinaria y urgente" como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar "disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley".

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

De lo anterior se desprende, por tanto, que este Consejo se ha de ceñir -una vez expuesto su objeto y

DCC 279/2020

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
PABLO MATOS MASCAREÑO - PRESIDENTE DEL CONSEJO	Fecha: 06/07/2020 - 13:57:59
CRISTINA DE LEÓN MARRERO - SECRETARIA DEL PLENO	Fecha: 06/07/2020 - 13:54:45
En la dirección http://docs.consultivodecanarias.org/ puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 977410cf-6b1d-469e-87e9-4715b7e61712	

justificación-, en primer lugar, a verificar la competencia de la Comunidad para regular la materia objeto del presente DL; a continuación, el cumplimiento de los trámites para su aprobación; seguidamente su presupuesto habilitante, es decir, la efectiva concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa y, por último, su contenido y su adecuación al parámetro constitucional y estatutario.

III

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

1. Debido a determinadas circunstancias, que se expondrán con detalle en el siguiente Fundamento, el DL tiene por objeto dos habilitaciones y un mandato al administrador único: en primer lugar, en relación específica al transporte de la señal, le permite, como parte de la gestión ordinaria que tiene encomendada, convocar y adjudicar el procedimiento de contratación procedente y a continuar transitoriamente, entre tanto se resuelve dicho procedimiento, con la prestación del servicio a fin de garantizar la difusión, transporte y recepción de la señal en todas y cada una de las islas del archipiélago, en cuanto instrumento o medio fundamental para la prestación del servicio; en segundo lugar, le faculta a seguir afectando los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios -posibilidad que

con los medios personales ya tenía-, puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros al amparo de contratos relativos a servicios informativos que estuvieran vigentes a la entrada en vigor de la Ley 1/2018, de 13 de junio, de forma conjunta y transitoria, a dichos servicios, por un máximo de cuatro periodos sucesivos que no podrán exceder, cada uno de ellos, de un plazo máximo de 3 meses, aunque esa afectación estará condicionada, en todo caso, a que se justifique técnicamente, para el conjunto de dichos medios afectos, su carácter imprescindible para la continuidad de la producción y emisión de los servicios informativos y la inviabilidad de promover la concurrencia para su contratación a cualquier tercero en las mismas condiciones de limitación temporal, contratación conjunta y de garantía, sin interrupción, de la continuidad en la producción y emisión de los servicios informativos; en otro caso, procederá la licitación en concurrencia, con sujeción a los citados requisitos y límites. Y en tercer lugar, le mandata a convocar, en el plazo máximo de 3 meses desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley, el procedimiento de licitación para la contratación de la prestación, con carácter plurianual, de los servicios de transporte de la señal de televisión y radio que cubran las necesidades previstas en el art. 2.3 de la citada Ley.

2. En cuanto a la estructura del DL, consta de una Exposición de Motivos, la cual se divide de la siguiente

manera: I (el servicio público de comunicación audiovisual y su actual régimen de gestión interina y transitoria); II (La disfunción sobrevenida del régimen competencial del administrador y la situación actual de bloqueo de la gestión); III (adecuación al artículo 46 del Estatuto de Autonomía) y IV (cumplimiento de los principios de buena regulación).

Igualmente consta de una parte dispositiva que está integrada por tres artículos y una parte final que contiene una disposición final única.

Los dos primeros artículos se dirigen a modificar la Ley 3/2014, de 26 de diciembre. Así, el art. 1 modifica la redacción del apartado 6 del artículo 21bis, añadiendo dos nuevos párrafos al objeto de definir el alcance de la gestión ordinaria del ente público RTVC y de sus sociedades que tiene atribuida el administrador único, mientras no se constituyan sus órganos rectores, en especial de sus facultades de contratación, mientras que el artículo 2 añade un apartado 3 a la Disposición Transitoria Primera de la Ley, introduciendo un sistema paralelo y de eficacia temporal o transitoria respecto a los medios materiales contratados en su momento a terceras empresas y que, sin solución de continuidad, hayan seguido utilizándose conjuntamente para la prestación de los servicios informativos, todo ello hasta que se defina el modelo de gestión de los servicios informativos por el mandato marco y sin perjuicio de la facultad del administrador único tanto

para la exclusión de aquellos elementos que no resulten necesarios, para la contratación a terceros de aquellos otros que deban ser sustituidos o reemplazados por motivos técnicos, operativos u organizativos, o para la licitación de tales suministros o arrendamientos si la misma resultara técnicamente viable dentro de los límites temporales y de continuidad en la prestación del servicio exigidos.

Por su parte, el artículo 3, al que no se alude en la Exposición de Motivos, mandata al administrador único a que convoque, en el plazo máximo de 3 meses desde la entrada en vigor del presente Decreto- ley, el procedimiento de licitación para la contratación de la prestación, con carácter plurianual, de los servicios de transporte de la señal de televisión y radio que cubran las necesidades previstas en el art. 2.3 de la citada Ley; y que entre tanto se proceda a la adjudicación y puesta en funcionamiento de tales servicios, se siga garantizando la continuidad, sin interrupción, de los mismos por cualquiera de los mecanismos que, con carácter transitorio y excepcional, contemple la legislación aplicable.

Por último, la Disposición final única dispone que el Decreto- ley entre en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, circunstancia que aconteció, como se dijo, el pasado sábado 20 de junio.

IV

Sobre la justificación del Decreto-ley.

1. La Exposición de Motivos del DL comienza explicando que en virtud de la competencia asumida estatutariamente (art. 164 del Estatuto de Autonomía), la Comunidad Autónoma de Canarias es titular del servicio público de comunicación audiovisual, declarado legalmente como servicio público necesario para la cohesión territorial de las islas y como servicio esencial de interés económico general, cuya gestión y prestación de dicho servicio público viene atribuida, por el art. 3 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (LRTPC), al ente público Radiotelevisión Canaria (RTVC), que lo ejerce directamente y a través de la sociedades mercantiles Televisión Pública de Canarias, S.A. y Radio Pública de Canarias, S.A.

Con motivo de una situación sobrevenida de insuficiencia del número mínimo de miembros del Consejo Rector del ente público -máximo órgano decisor del mismo- y de vacancia simultánea de su presidencia, se produjo una situación de riesgo inminente de «bloqueo jurídico y fáctico» de la gestión del servicio público. Por tal motivo, por Ley 1/2018, de 13 de junio, se arbitró un «régimen temporal de asunción y ejercicio de la gestión ordinaria» del servicio público, a través de la figura del «administrador único» caracterizado por

las tres notas siguientes: 1) la necesidad de su creación para salvaguardar *«la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado»*; 2) la interinidad y transitoriedad de su mandato, en la medida en que venía a suplir una situación coyuntural de inoperatividad de los órganos decisorios permanentes del ente y sus sociedades y venía a hacerlo, además, de forma temporal: en tanto *«se renueve el Consejo Rector y, en todo caso, por un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de su nombramiento»* (art. 21-bis.4 de la Ley 13/2014 en su redacción dada por la Ley 1/2018); y 3) la limitación de sus competencias, circunscritas a las funciones de *«gestión ordinaria»* (art. 21-bis.3), que la ley delimitaba y delimita como una gestión comprensiva de *«todos aquellos asuntos cuya resolución no implique condicionamiento, compromiso o impedimento para las funciones del nuevo Consejo Rector o, en su caso, [de] las previsiones contenidas en el Mandato Marco que apruebe el Parlamento de Canarias, atendiendo para ello a su naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse»* [art. 21-bis.6) de la Ley 13/2014].

Prosigue la Exposición de Motivos expresando que dos años después de la citada Ley 1/2018, de 13 de junio, vuelve a producirse una situación de auténtico *«bloqueo jurídico y fáctico»* en la gestión del servicio -por utilizar la misma terminología empleada entonces por la referida Ley-, situación que tiene dos causas

determinantes: la primera -que se mantiene invariable desde la Ley 1/2018, de 13 de junio-, radica en la ausencia de provisión de los órganos decisorios permanentes del ente público; la segunda, sobrevenida a la Ley 1/2018, de 13 de junio y causa directa del presente Decreto-ley, radica en un evidente colapso competencial de la figura del administrador único, consecuencia de una manifiesta disfunción, dos años después de su creación, entre cometido competencial asignado (artículo 21-bis, apartados 3 y 6 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre) y la finalidad para la que fue creado: salvaguardar «*la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado*» durante la situación de interinidad de su mandato.

La mencionada disfunción competencial presenta una triple manifestación:

1) Una disfunción temporal, resultante del hecho de que un órgano concebido y dotado competencialmente para ejercer su cometido por un plazo máximo de seis meses, viene asumiendo, con el mismo contenido competencial inicial (art. 21-bis.3 y 6 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre), la gestión del servicio público por un período que ya alcanza los dos años. En concreto, una «*gestión ordinaria*», concebida para una situación excepcional y transitoria, se ha transformado en una gestión prolongada más allá de las previsiones para las que fue concebida. Dicha prolongación es consecuencia

directa de la permanencia de la situación de vacancia, dos años después, de los órganos decisorios que conforman la estructura ordinaria del ente público, y cuya provisión, como reconoció la Ley 6/2018, 28 diciembre, en su exposición de motivos, ha sido -y sigue siendo- una «*aspiración claramente limitada, cuando no imposibilitada*», lo cual ha sido consecuencia por un cúmulo de circunstancias como son: el cambio del modelo de organización del ente público, que se introduce por la Ley 6/2018, 28 de diciembre -que sustituye al Consejo Rector y Presidencia por una Junta de Control y una Dirección General, ambos de nueva creación y ambos vacantes desde su creación-; la especialidad del procedimiento de designación de los miembros de dichos órganos permanentes, residenciada en el Parlamento de Canarias y precisada de un necesario consenso en la propuesta y de mayorías cualificadas en la elección; y la singularidad inherente a los «*tiempos parlamentarios*» en la que surge Ley 6/2018, de 28 de diciembre, al final de la anterior Legislatura, sobreviniendo, al poco tiempo de constitución de la nueva Legislatura, la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, aún vigente al día de la fecha.

2) La disfunción formal reside en los términos con los que fue -y sigue siendo- regulada la competencia del administrador único en la Ley 1/2018, de 13 de junio. Posiblemente por entenderse que la transitoriedad del mandato -por un máximo de 6 meses- conformaba, por sí

misma, el cometido funcional asignado -comprensivo de la gestión mínima y estrictamente necesaria para garantizar la continuidad del servicio durante el periodo máximo de 6 meses-, la Ley 1/2018 no delimita con precisión el ámbito competencial del administrador único, sino que apela al concepto jurídico de *«gestión ordinaria»* (art. 21.bis.3 de la Ley), cuya indeterminación es predicable tanto del propio calificativo (*«ordinaria»*), como de la interpretación auténtica que del mismo pretende acometerse en la norma (art. 21-bis.6), y que más que una concreción precisa de tales competencias, acomete una delimitación negativa y relativa de las mismas: negativa, en cuanto se determina la gestión ordinaria por exclusión, esto es, como la comprensiva de aquellos *«asuntos cuya resolución no implique condicionamiento, compromiso o impedimento para las funciones del Consejo Rector o, en su caso, de las previsiones del Mandato Marco»*; y relativa o circunstancial, pues se apela a la técnica de la ponderación para predeterminar los límites de las competencias asignadas al administrador único, atendiendo a su *«naturaleza, a las consecuencias de la decisión a adoptar y al concreto contexto en que deba producirse»*.

En el marco de dicha indeterminación de la expresión *«gestión ordinaria»* acuñada por la Ley 1/2018, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias ha considerado, entre otros extremos, que tal concepto debe ser circunscrito a aquellas competencias contractuales que no se encuentren

atribuidas por la Ley a los órganos colegiados decisorios del ente -antes, el Consejo Rector y, con la Ley 6/2018, la Junta de Control-, llegando con ello a la conclusión de que sobrepasaría los límites de la gestión ordinaria asignada al administrador único toda contratación que excediera de un millón de euros o que tuviera carácter plurianual -por ser ambos los límites determinados en el art. 15.3.j) de la Ley 13/2014 para atribuir a la Junta de Control la competencia aprobatoria en materia de contratación-.

Dicha interpretación, contenida en la Resolución 171/2019, de 9 de agosto, del mencionado Tribunal, cuya eficacia jurídica ha mantenido, en sede cautelar, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Auto de 5 de junio de 2020), hace imprescindible y, con carácter de urgencia, habilitar al administrador único para la contratación de aquellas prestaciones que afecten a la prestación y continuidad del servicio como tal -del que es ejemplo paradigmático el servicio de transporte de la señal-, aun cuando su importe (o plazo de vigencia excedan de los límites expuestos, ya que al no encontrarse constituida la Junta de Control llamada legalmente a ejercerlo, es preciso que sean asumidos, por el administrador único) [entre paréntesis error por omisión, que se ha subsanado por lo contenido en el Informe que acompaña la solicitud de dictamen]. Tal habilitación, aun pudiendo entenderse comprendida directamente en la vigente redacción del artículo 21-bis-6 -atendiendo al carácter circunstancial de su

aplicación y no afección propiamente al modelo de gestión del servicio público de comunicación audiovisual [conforme se colige del art. 3.2.a) de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y art. 1.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones]-, procede contemplarla expresamente por apremiantes motivos de seguridad y certeza jurídicas; especialmente por el riesgo que supondría, para la propia subsistencia del servicio público, el cese o interrupción de prestaciones esenciales para la continuidad, ante la insuficiencia competencial, para su contratación, por parte del único órgano con mandato vigente del ente público y sus sociedades.

3) Finalmente, concurre una disfunción material que radica en la cláusula de intangibilidad o indisponibilidad, por el administrador único, del modelo de gestión del servicio de radio y televisión, limitación que se colige del artículo 21-bis.6 de la Ley 13/2014, al concretar como ámbito competencial excluido al administrador único cualquier condicionamiento, compromiso o impedimento de las previsiones contenidas en el Mandato Marco que apruebe el Parlamento de Canarias, en el que se ha de contener necesariamente la definición del modelo de gestión de los servicios informativos de la televisión canaria (art. 7.5, según redacción operada por la Ley 6/2018), previo estudio económico y jurídico que evalúe el coste de tales servicios (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2014, introducida por la Ley 6/2018).

Esta limitación supone, evidentemente, que el administrador único tenga vedada cualquier intromisión en el futuro modelo de gestión de los servicios informativos, a la espera de la aprobación del mencionado Mandato Marco y adopción de los pertinentes acuerdos de la Junta de Control, una vez nombrada y constituida. Pero, al mismo tiempo, la inactividad del Parlamento en la aprobación del Mandato Marco -previsto desde la redacción originaria de la Ley 13/2014 y que aún no ha sido aprobado, seis años después- y en el nombramiento y constitución de los órganos decisorios colegiados competentes para su aplicación -previsto desde la Ley 1/2018 y tampoco producido hasta la fecha, dos años después- determinan una situación de auténtico vacío competencial en la toma de decisiones respecto al régimen de las prestaciones materiales y personales necesarias para los servicios informativos, respecto a las cuales el ente público y sus sociedades ni pueden, actualmente, decidir pro futuro sobre el modelo de gestión -al no estar aprobado el Mandato Marco ni constituidos los órganos decisorios permanentes encargados de su ejecución- ni tampoco pueden prescindir de los medios personales y materiales de los que se venía disponiendo a la entrada en vigor de las Leyes 13/2014, 1/2018 y 6/2018, ya que prescindir de dichos medios exige decidir sobre su alternativa o sustitución, y esa decisión afecta directamente al modelo de gestión, con lo que prescindir de los mismos sin capacidad de decidir sobre otras alternativas supondría el cese en la

prestación de los servicios informativos y, por ende, frustraría la salvaguarda de *«la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado»*, que constituyen el propósito esencial que justificó la Ley 1/2018 y la creación del administrador único.

Esta situación ya fue prevista, respecto a los medios personales, por la Ley 6/2018, que consciente del vacío competencial producido, optó directamente por disponer *ex lege* la subrogación, por Televisión Pública de Canarias, S.A. en el personal que estuviera prestando servicios para terceras empresas contratadas por la sociedad pública para la prestación de los servicios informativos y siempre *«hasta que se defina el modelo de gestión de los servicios informativos por el mandato marco»* (Disposición Transitoria Primera.2 de la Ley 13/2014, en redacción operada por la Ley 6/2018, y Disposición Adicional Cuadragésima Novena de la Ley 19/2019, 30 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020).

Concluye la Exposición de Motivos justificando que esas tres disfuncionalidades sobrevenidas mencionadas determinan que si no se adoptan, de forma inmediata, las medidas que se contienen en el presente Decreto ley, no será jurídicamente posible seguir prestando el servicio de comunicación audiovisual y se producirá el cese inmediato e indefinido de las emisiones, por imposibilidad de seguir contratando el transporte de la

señal y por imposibilidad de seguir prestando el servicio de informativos hasta tanto se decida el modelo de gestión de los mismos por los órganos competentes.

2. Nada se dice en la Exposición de Motivos sobre la justificación del tercer mandato al administrador único, el de convocar, en el plazo máximo de 3 meses desde la entrada en vigor del presente Decreto-ley, el procedimiento de licitación para la contratación de la prestación, con carácter plurianual, de los servicios de transporte de la señal de televisión y radio que cubran las necesidades previstas en el art. 2.3 LRTPC, pero su contenido es congruente con la necesidad de volver a la legalidad vigente y que el servicio de transporte de la señal se le preste al ente con la imprescindible cobertura contractual en el plazo más breve posible.

3. Se insiste en que no es precisa la alusión a los principios de buena regulación que hemos expuesto desde el Dictamen 40/2019, de 4 de febrero de 2019, por lo menos como exigencia de la legislación básica estatal, pues tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7), únicamente resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los gobiernos autonómicos, no a la iniciativa

legislativa y menos aún, por razones obvias, al ejercicio de esta potestad extraordinaria en la que se incardinan los decretos-leyes autonómicos.

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

V

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma.

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.

VI

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-ley como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación

del decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una

sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

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

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

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

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

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

2. Traslada esa tramitación al presente caso, el presente DL debería estar precedido al menos de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de iniciativa normativa, suscrito por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, donde se identifica la situación jurídica y de hecho, se analiza la justificación de la iniciativa normativa, el contenido, las alternativas a una actuación legislativa, los aspectos técnico-jurídicos, los efectos económicos y sociales, el impacto de género y el impacto empresarial. Se señala diferente estructura del texto, puesto que se refiere a un artículo único con dos apartados, y una disposición final.

También se acompaña a la solicitud de Dictamen sendos informes de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias solicitados facultativamente, el primero, de 17 de junio de 2020, fue solicitado por la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, en el que se señala que se observa que no se hace referencia al Derecho de la Unión europea, tal y como determina el apartado b) del art. 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como no se aporta el resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2 al que hace referencia el apartado g) ni se justifica su no inclusión en el contenido de la memoria, mientras que el segundo, de 18 de junio, lo fue por la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

VII

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

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

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «*extraordinaria y urgente necesidad*» no constituyen «*en*

modo alguno "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos - leyes", razón por la cual, este Tribunal puede, "en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad` y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero afirma que «"la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero `el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes` (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es `un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno` (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)". Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera "explícita y razonada", una

situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas "guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar"» (STC 182/1997, FJ 3).

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

Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente

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

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

2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2).

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

2. Traslada esta doctrina al presente DL, hemos de distinguir dentro de lo que la Exposición de Motivos denomina «medidas» contenidas y dirigidas al administrador único, tres: por una parte, la habilitación para convocar y adjudicar el procedimiento de contratación del transporte de la señal, como parte de la gestión ordinaria que tiene encomendada; por otra, la de poder afectar los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros al amparo de contratos relativos a servicios informativos, de forma conjunta y transitoria, a dichos servicios, por un

máximo de cuatro periodos sucesivos que no podrán exceder, cada uno de ellos, de un plazo máximo de 3 meses; y el mandato para convocar, en el plazo máximo de 3 meses desde la entrada en vigor del presente Decreto ley, el procedimiento de licitación para la contratación de la prestación, con carácter plurianual, de los servicios de transporte de la señal de televisión y radio.

En relación a todas ellas (en puridad a las dos primeras, pues de la tercera, como se dijo, no hay referencia alguna en la Exposición de Motivos), el DL razona que la situación de extraordinaria y urgente necesidad que lo justifica concurre como consecuencia de las tres disfuncionalidades sobrevenidas (temporal, formal y material), lo que determina que si no se adoptan, de forma inmediata, las medidas que se contienen en el presente Decreto ley, no será jurídicamente posible seguir prestando el servicio de comunicación audiovisual y se producirá el cese inmediato e indefinido de las emisiones, por imposibilidad de seguir contratando el transporte de la señal y por imposibilidad de seguir prestando el servicio de informativos hasta tanto se decida el modelo de gestión de los mismos por los órganos competentes.

Sin embargo, ello no es del todo cierto, porque esa situación de «bloqueo jurídico y fáctico» se viene produciendo desde hace tiempo (al menos desde antes de junio de 2018, pues, tal como señala la Exposición de

Motivos, tal bloqueo fue lo que motivó que la Ley 1/2018, de 13 de junio, arbitrara un «régimen temporal de asunción y ejercicio de la gestión ordinaria» del servicio público, a través de la figura del «administrador único»), y que, sin solucionarse la situación, «vuelve a producirse una situación de auténtico "bloqueo jurídico y fáctico" en la gestión del servicio -por utilizar la misma terminología empleada entonces por la Ley 1/2018-, situación que tiene dos causas determinantes: la primera -que se mantiene invariable desde la Ley 1/2018-, radica en la ausencia de provisión de los órganos decisorios permanentes del ente público; la segunda, sobrevenida a la Ley 1/2018 y causa directa del presente Decreto-ley, radica en un evidente colapso competencial de la figura del administrador único, consecuencia de una manifiesta disfunción, dos años después de su creación, entre cometido competencial asignado (artículo 21-bis, apartados 3 y 6 de la Ley 13/2014) y la finalidad para la que fue creado: salvaguardar "la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado" durante la situación de interinidad de su mandato». Ese colapso competencial no es nuevo: lo que es nuevo es que administrativa y judicialmente se le ha impedido realizar contrataciones que se han manifestado imprescindibles ante la no constitución de los órganos naturales del ente (hemos de recordar que el administrador único es una figura caracterizada por la temporalidad y transitoriedad).

En efecto, tanto el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que interpretó que la contratación del transporte de la

señal de ente no entraba dentro de la gestión ordinaria, como el Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJC) que, en dos ocasiones (la última en el reciente Auto de 5 de junio de 2020 que a su vez reproduce el contenido de otro Auto anterior de fecha 22 de agosto del 2019) ha negado el riesgo de cese en la continuidad de la gestión del servicio público, como motivo que justificara la adopción de medidas cautelares de suspensión de la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de 9 de agosto de 2019.

Así, en el citado Auto de 5 de junio se dice:

«Esta Sala dictó Auto de fecha 22 de agosto del 2019 desestimando la solicitud de adopción de la medida cautelar de suspensión inaudita parte ex artículo 135 de la LJCA, en el mismo indicamos que "(...)Se sustenta, por la recurrente, dicha urgencia en el cese del servicio, posible riesgo eventual de 372 puestos de trabajos y se perdería la finalidad legítima del recurso, sin embargo del propio escrito de interposición se aprecia, claramente, que no concurre dicha urgencia al indicar que desde el 31 de diciembre de 2017 se sigue prestando el servicio objeto del contrato, que es abonado por la recurrente en virtud del principio de enriquecimiento injusto, sin existir cobertura alguna contractual, sin que se produjera interrupción del servicio ni despido de trabajador alguno».

Y más adelante:

«Aplicado lo anteriormente señalado a la presente pieza de medidas cautelares lo cierto es que los perjuicios alegados no son más que genéricas referencias a interrupción de la emisión, despido de trabajadores ... en relación a una actividad que lleva siendo desarrollada desde el 31 de diciembre de 2017 sin cobertura contractual alguna, sin que se haya producido las interrupciones de servicio o despidos alegados».

No obstante lo anterior, y aunque no se explicita en la Exposición de Motivos, es indudable que esa situación de prestación de un servicio sin cobertura contractual alguna es una irregularidad ajena a los principios de buen gobierno en la gestión pública establecido en el art. 37.3 EAC que debe ser remediada sin dilación, circunstancia que se revela como el auténtico presupuesto que justificaría la aprobación del presente Decreto-ley, al menos en cuanto a la habilitación para que el administrador único pueda contratar, como parte de la gestión ordinaria, el transporte de la señal y, consecuentemente, el mandato para que convoque el concurso en el plazo de tres meses.

A tenor de lo expuesto, y tal como se recoge en la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2015, de 5 de febrero, reseñada en el apartado 1 anterior de este Fundamento VII, la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al titular de la potestad legislativa de urgencia (el Gobierno) y al titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar

el texto como proyecto de ley (en este caso, el Parlamento de Canarias). Y, según esta misma Sentencia, el lógico margen de apreciación política de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad sólo tendría como «*limite jurídico*» la constatación de un uso abusivo o arbitrario del instrumento del decreto-ley, lo que no se produce respecto a estos dos supuestos -la prestación de los servicios de transporte de la señal sin cobertura contractual y previsión de la convocatoria del procedimiento de licitación- que justificaría esta respuesta normativa rápida.

En cuanto a la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, es igualmente patente que el contenido del Decreto-ley guarda estrecha relación con la situación que trata de afrontar, ya que esa situación únicamente se puede solventar recurriendo a la legislación de urgencia para atribuir esa competencia al Administrador único y mandatarle a que convoque el concurso, dada la Resolución Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, que anuló el concurso convocado anteriormente y los autos del TSJC negando la suspensión cautelar de dicha Resolución.

Por el contrario, no podemos afirmar la concurrencia de esa extraordinaria y urgente necesidad con respecto al artículo 2, que permite al administrador único afectar los medios materiales, mobiliarios e

inmobiliarios puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros al amparo de contratos relativos a servicios informativos, pues esa situación, que también se viene prolongando en el tiempo, no se ha visto afectada por ninguna nueva circunstancia sobrevenida, ni supone una prestación de servicios sin cobertura contractual.

Tampoco se ajusta a la realidad, ni fáctica ni jurídica, que se pueda producir el cese inmediato e indefinido de las emisiones por la imposibilidad de seguir prestando el servicio de informativos. Ni siquiera se justifica en ninguna parte -ni en la Exposición de Motivos ni en el informe que acompaña a la solicitud de dictamen- qué impide que esos medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios puedan seguir afectándose a dichos servicios, o que tales servicios informativos se estén prestando de manera deficiente, pues ese precepto condiciona esa afectación a que se justifique técnicamente, para el conjunto de dichos medios afectos, su carácter imprescindible para la continuidad de la producción y emisión de los servicios informativos y la inviabilidad de promover la concurrencia para su contratación a cualquier tercero en las mismas condiciones de limitación temporal, contratación conjunta y de garantía, sin interrupción, de la continuidad en la producción y emisión de los servicios informativos, pues en otro caso, procederá la licitación en concurrencia, con sujeción a los citados requisitos y límites.

La verdadera justificación para dictar este artículo 2 lo encontramos en la Exposición de Motivos:

«Finalmente, concurre una disfunción material que radica en la cláusula de intangibilidad o indisponibilidad, por el administrador único, del modelo de gestión del servicio de radio y televisión, limitación que se colige del artículo 21-bis.6 de la Ley 13/2014, al concretar como ámbito competencial excluido al administrador único cualquier condicionamiento, compromiso o impedimento de las previsiones contenidas en el Mandato Marco que apruebe el Parlamento de Canarias, en el que se ha de contener necesariamente la definición del modelo de gestión de los servicios informativos de la televisión canaria (artículo 7.5, según redacción operada por la Ley 6/2018), previo estudio económico y jurídico que evalúe el coste de tales servicios (Disposición Adicional Cuarta de la Ley 13/2014, introducida por la Ley 6/2018).

Esta limitación supone, evidentemente, que el administrador único tenga vedada cualquier intromisión en el futuro modelo de gestión de los servicios informativos, a la espera de la aprobación del mencionado Mandato Marco y adopción de los pertinentes acuerdos de la Junta de Control, una vez nombrada y constituida. Pero, al mismo tiempo, la inactividad del Parlamento en la aprobación del Mandato Marco -previsto desde la redacción originaria de la Ley 13/2014 y que aún no ha sido aprobado, seis años después- y en el nombramiento y constitución de los órganos decisorios colegiados competentes para su aplicación -previsto desde la Ley 1/2018 y tampoco producido hasta la fecha, dos años después- determinan una situación de auténtico vacío

competencial en la toma de decisiones respecto al régimen de las prestaciones materiales y personales necesarias para los servicios informativos, respecto a las cuales el ente público y sus sociedades ni pueden, actualmente, decidir pro futuro sobre el modelo de gestión -al no estar aprobado el Mandato Marco ni constituidos los órganos decisorios permanentes encargados de su ejecución- ni tampoco pueden prescindir de los medios personales y materiales de los que se venía disponiendo a la entrada en vigor de las Leyes 13/2014, 1/2018 y 6/2018, ya que prescindir de dichos medios exige decidir sobre su alternativa o sustitución, y esa decisión afecta directamente al modelo de gestión, con lo que prescindir de los mismos sin capacidad de decidir sobre otras alternativas supondría el cese en la prestación de los servicios informativos y, por ende, frustraría la salvaguarda de "la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado", que constituyen el propósito esencial que justificó la Ley 1/2018 y la creación del administrador único».

Es decir, para la Exposición de Motivos, en la situación actual, si el administrador único no puede decidir la continuidad de esos medios u otras alternativas supondría el cese en la prestación de los servicios informativos y, por ende, frustraría la salvaguarda de "la continuidad en la gestión del servicio público, y con ello los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado".

Reiteramos que el presupuesto habilitante (la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad

que habilita dictar el presente Decreto- ley) no es la imposibilidad de seguir prestando el servicio de comunicación audiovisual y el consiguiente el cese inmediato e indefinido de las emisiones, eventualidad negada en sede judicial, sino que se esté prestando el servicio de transporte de señal sin cobertura contractual, lo que supone una irregularidad en el funcionamiento del servicio público que se ha de remediar. Como se señala en los autos antes aludidos, no existe imposibilidad de seguir contratando el transporte de la señal ni imposibilidad de seguir prestando el servicio de informativos hasta tanto se decida el modelo de gestión por los órganos competentes (dicho en otras palabras, la situación se remediaría, eligiendo a los órganos competentes). No se aprecia, en consecuencia, que se dé, en relación al artículo 2, una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que precise de una respuesta normativa con rango de ley, pues, como se dijo, no hay riesgo de cese en la prestación de los servicios informativos ni está en peligro la continuidad en la gestión del servicio público.

Pero es que, además, este artículo, pretende establecer un régimen singular de contratación para la afectación de los medios materiales, mobiliarios e inmobiliarios, puestos a disposición del ente público o de sus sociedades por parte de terceros al amparo de los contratos relativos a los servicios informativos vigentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley 1/2018, de 13 de junio, que señala podrán seguir

afectándose por el administrador único a dichos servicios, por el periodo que se contempla, y cuya contratación -párrafo segundo- «está sujeta a la legislación de contratación que resulte aplicable por su objeto y al régimen competencial establecido en el artículo 21-bis.6 de la Ley, con la limitación temporal señalada en el párrafo anterior, y condicionada a que se justifique técnicamente su carácter imprescindible para la continuidad de la producción y emisión de los servicios informativos y la inviabilidad de promover concurrencia para su contratación a cualquier tercero en las mismas condiciones de limitación temporal, contratación conjunta y de garantía, sin interrupción, de la continuidad en la producción y emisión de los servicios informativos, señalando que en otro caso, procederá la licitación en concurrencia, con sujeción a los citados requisitos y límites».

Dicho contenido en nada contribuye a clarificar dudas sobre la imprecisión del ámbito de la «gestión ordinaria» del administrador único que justificaría la urgencia y necesidad, incidiendo en la necesidad de continuación en la prestación de los servicios informativos, cuya problemática se abordó y que además, como se ha señalado, justificó la modificación legislativa realizada en el año 2018, esto es, hace más de dos años, y sobre la que se pronunció este Consejo Consultivo en su Dictamen 259/2018, de 1 de junio, y por tanto, sin que concurra, en la actualidad respecto al mismo, situación distinta que pudiera justificar la concurrencia de *periculum in mora*.

En definitiva, en el presente caso está justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias a dictar Decretos-leyes únicamente en el caso de los artículos 1 y 3, pero no respecto al contenido del artículo 2.

VIII

Sobre los límites y el contenido del Decreto-ley.

1. El art. 46 EAC excluye que el Decreto-ley pueda afectar a determinados supuestos: leyes de presupuestos de la Comunidad, instituciones autonómicas, los que requieran mayoría cualificada, o la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC. A estos hay que añadir también las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC.

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

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo,

FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la "necesidad extraordinaria y urgente" como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar "disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley"».

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. En ella 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; en el caso que nos ocupa, el art. 31 impone que todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos mediante el sistema tributario, añadiendo que sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter

público con arreglo a la ley. A lo que hay que añadir que el art. 133 CE atribuye la potestad originaria para establecer los tributos exclusivamente al Estado, mediante ley, y que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Por tanto, 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)».

De este razonamiento resulta que la modificación legislativa contenida en el DL no puede considerarse como materia vedada a los decretos-leyes al resultar

evidente que el ente público Radiotelevisión Canaria no se incluye dentro de las instituciones autonómicas, máxime cuando en el art. 2. de la Ley que la regula - LRTPCAC- se dispone que:

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

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

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

Concretado que el objeto del DL se refiere a la organización del ente que gestiona el servicio público de comunicación audiovisual de titularidad autonómica, se ha de coincidir con la Exposición de Motivos en que la norma que se aprueba no contiene ninguna de las materias vedadas a la regulación del Decreto-ley, no afectando la modificación a preceptos que requieran para aprobación, modificación y derogación una mayoría

cualificada, respetando así lo establecido en los arts. 45 y 46 EAC.

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

Así, el DL representa un instrumento constitucional y estatutariamente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional, que subvenir a una situación concreta (que no es tanto superar la situación de bloqueo y consecuente riesgo de cese de las emisiones, que se viene dando desde hace más de dos años, sino que la prestación del servicio de transporte de la señal tenga cobertura contractual), que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata (atribuir al administrador único la competencia para contratar la transmisión de la señal, como parte de la gestión ordinaria, y que convoque el concurso) 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.

Además, salvo el artículo 2, se cumplen las tres condiciones siguientes: a) son medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, en la medida en que van dirigidas a regularizar una contratación administrativa; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que no son lesivas para la consecución de tal fin (juicio de necesidad), antes al contrario; y, c) las medidas idóneas y no lesivas son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecia la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

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

3. Observaciones a la parte expositiva.

Como se ha señalado anteriormente, no se contiene en la Exposición de Motivos referencia alguna al contenido previsto en el artículo 3 del DL habiendo sido necesario realizarla.

Por otro lado, en el apartado II se señala «*hace imprescindible y, con carácter de urgencia, habilitar al administrador único para la contratación de aquellas prestaciones que afecten a la prestación y continuidad del servicio como tal- del que es ejemplo paradigmático el servicio de transporte de la señal-, aún cuando su importe asumidos, por el administrador único*», siendo su redacción confusa o estar incompleta.

4. Observaciones a la parte dispositiva.

Con carácter general debemos señalar la defectuosa técnica utilizada en la redacción del texto que genera confusión, afectando en general a la seguridad jurídica.

- Artículo 1.

El hecho de suprimir todo límite cuantitativo y temporal al administrador único en el ámbito contractual da lugar, primeramente, a generar un eventual condicionamiento de las funciones de la nueva Junta de Control o, en su caso, de las previsiones contenidas en el Mandato Marco que apruebe el Parlamento de Canarias, pues al Administrador único se le estaría otorgando *de facto* competencias que corresponden a los órganos decisorios permanentes del Ente público y que pueden condicionar, al no aplicarse límite de tiempo alguno, el normal funcionamiento de los órganos decisorios permanentes una vez que estos sean nombrados y comiencen con el ejercicio de sus funciones.

Por lo demás, tanto este primer artículo como el artículo 2, vienen a institucionalizar, conscientemente o no, la situación de disfunción temporal alertada en la Exposición de Motivos, en la medida en que esa atribución de competencias al administrador único posibilita que un órgano concebido y dotado competencialmente para ejercer su cometido por un plazo máximo de 6 meses, cuya gestión ya alcanza los dos años, se convierta si no en un órgano permanente, al menos sí en indefinido, pues va a poder gestionar el ente con suficientes funciones como para que no sea perentorio -negado en sede judicial el riesgo de cese de actividad- que se elijan los órganos naturales del ente: la Junta de Control y la Dirección.

- Artículo 2.

Sin perjuicio de las consideraciones que se han recogido en el Fundamento VII de este Dictamen, debemos señalar, por un lado, que el contenido de este precepto se hace innecesario puesto que todas las atribuciones del administrador único a que se refiere tendrían cabida en la habilitación que contiene el artículo 1, en el que de modo amplio se refiere a todos los actos y contratos relativos a la utilización y disposición de las diferentes redes de comunicación, difusión, distribución, soportes, vías y tecnologías de transmisión de que deba servirse el ente público y sus sociedades, y la

contratación de cualesquiera servicios relativos a las mismas.

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

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

- Artículo 3.

Cabe efectuar, en relación con él la misma observación que se ha efectuado anteriormente al artículo 1.

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 11/2020, de 19 de junio, de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

2.- Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilite la aprobación del Decreto-ley en relación con los artículos 1 y 3, no así con el artículo 2.

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

Éste es nuestro Dictamen (DCC 279/2020, de 6 de julio de 2020, recaído en el EXP. 251/2020 DL), que pronunciamos y emitimos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL DICTAMEN APROBADO EN EL LUGAR Y FECHA INDICADOS EN EL ENCABEZADO Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.

LA CONSEJERA-SECRETARIA DEL PLENO

FDO.: CRISTINA DE LEÓN MARRERO

V.º B.º EL PRESIDENTE,

FDO.: PABLO MATOS MASCAREÑO