

**Sección del Tribunal Constitucional****TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 612** *Pleno. Sentencia 150/2017, de 21 de diciembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3418-2012. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. Límites de los decretos-leyes y control parlamentario de los medios de comunicación social del Estado: ausencia de presupuesto habilitante para la reducción del número de miembros de consejo de administración de la corporación RTVE. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:150

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narvárez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 3418-2012, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. Han comparecido el Congreso y el Senado y formulado alegaciones el Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 7 de junio de 2012, doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista, interpone recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

2. El recurso se articula, en esencia, en torno a tres motivos de inconstitucionalidad: la ausencia de presupuesto habilitante del Real Decreto-ley 15/2012, lo que deviene en la vulneración del artículo 86.1 CE; la afectación, por parte del Real Decreto-ley de una de las instituciones básicas del Estado, con lo que también se identifica vulneración de los límites materiales que el artículo 86.1 CE impone a la regulación de una materia por Decreto-ley; y por último la contradicción de la norma impugnada con lo dispuesto en el artículo 20.3 CE, al impedir sus previsiones el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado.

a) En primer término, los recurrentes cuestionan el ajuste al artículo 86.1 CE de los apartados primero, segundo y tercero del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, que dan

nueva redacción a los artículos 10 y 11.1 y 2 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. Esta nueva redacción reduce el número de integrantes del consejo de administración de la corporación RTVE, eliminando la participación de los sindicatos más representativos a nivel estatal en la elección, al suprimir los dos componentes del consejo que nombraban dichos sindicatos. A juicio de los recurrentes, no concurre respecto de las disposiciones impugnadas el presupuesto habilitante que exige la Constitución, porque no se justifica la extraordinaria y urgente necesidad de la medida, ni existe conexión de sentido entre esta y la finalidad declarada como perseguida por el Decreto-ley. Se afirma en el recurso que el Gobierno incurre en argumentaciones abstractas, ambiguas y teóricas, sin detallar mínimamente la supuesta situación de extraordinaria y urgente necesidad, y sin corresponderse con la realidad de los hechos, añadiendo a este primer argumento que el Gobierno no explica los perjuicios que causaría la tramitación legislativa ordinaria a los fines perseguidos por el Real Decreto-ley. Concluyen los argumentos del recurso afirmando que no existe conexión de sentido entre la extraordinaria y urgente necesidad y los fines de las normas incorporadas por el Real Decreto-ley.

Por lo que hace a la justificación de la reducción del consejo de administración de RTVE, basándose en razones de eficacia del funcionamiento de la corporación y de ahorro económico, los recurrentes la tachan de abstracta, ambigua, y por lo tanto insuficiente. Afirman que el Gobierno no realiza el menor empeño numérico por demostrar que la inmediata supresión de dos componentes del consejo de administración es garantía de la supervivencia económica de la corporación y que aún menos explica por qué se concentra el ahorro en la supresión de los dos consejeros propuestos por los sindicatos. En el recurso se imputan, además, a la inactividad del Gobierno las dificultades económicas de la corporación, al no haber sido aprobados los presupuestos generales del Estado para el año 2012 a la fecha de aprobación del Real Decreto-ley, negando en consecuencia la imprevisibilidad de la situación que la norma impugnada dice enfrentar. Asimismo, el recurso afirma que el Gobierno no explica por qué la supresión contenida en la norma no puede articularse a través del procedimiento legislativo ordinario. Por último, sostiene que la eliminación de los dos consejeros propuestos por los sindicatos carece de conexión de sentido con la finalidad de ahorro y eficiencia propugnada, porque no hay relación directa ni congruencia entre el deseo gubernamental de dotar de mayor eficacia y ahorro a la corporación y la supresión de los dos consejeros propuestos por los sindicatos, medida que solo busca eliminar a los representantes sindicales del consejo de administración, disminuyendo el pluralismo en la corporación RTVE.

Los recurrentes insisten en la falta de justificación suficiente de la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto ley, en relación con los apartados cuarto y quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, que modifican la redacción de los apartados tercero y cuarto del artículo 11 de la Ley 17/2006 para permitir que, en segunda votación en cada una de las Cámaras, se pueda elegir por mayoría absoluta, en lugar de por mayoría cualificada de 2/3, a los integrantes del consejo de administración de la corporación RTVE y a la presidencia de esta corporación.

En cuanto al nombramiento de quienes integran el consejo, el recurso pone en duda la veracidad de la razón dada para justificar la adopción de esta medida por decreto-ley, esto es, la necesidad de superar la paralización del funcionamiento del consejo de administración. Esa paralización, que se vincula a la ausencia de dos consejeros (de un total de doce) y de la falta de renovación, es contestada por los recurrentes afirmando, de un lado, que según el artículo 247 de la Ley de sociedades de capital, de aplicación supletoria al régimen de la corporación RTVE, el consejo puede funcionar con la mitad de los vocales, y de otro, que el artículo 12.1 de la Ley 17/2006 dispone que, una vez agotado el mandato, los consejeros continuarán en funciones hasta el nombramiento de los nuevos consejeros. Los argumentos expuestos se completan con tres alegaciones adicionales: no se ofrecen por el Gobierno datos concretos relativos a la interrupción del servicio público; no cabe aceptar la extraordinaria y urgente necesidad cuando no existen situaciones de hecho –votaciones fracasadas– que justifiquen la extraordinaria y urgente necesidad de la

adopción de una medida que altere el sistema de elección de quienes integran el consejo y de la Presidencia de la corporación; y no se justifica por parte del Gobierno cuál sería el perjuicio que causaría no realizar la modificación legislativa a través de la ley, perjuicio que, en cualquier caso, no se puede producir porque el consejo de administración está en plenitud de funciones. Esta última afirmación sirve a los recurrentes para descartar la existencia de una conexión de sentido entre la modificación introducida y la extraordinaria y urgente necesidad de reformar la Ley 17 /2006, que se justifica en la superación de la paralización de la corporación, y para asegurar que la verdadera finalidad del Gobierno con esta medida es lograr un consejo de administración dominado por la mayoría gubernamental, frenando así cualquier tipo de control parlamentario sobre la corporación RTVE.

Refiriéndose al apartado quinto del artículo 1 impugnado, esto es, al modo de elección de la presidencia de la corporación, el recurso insiste en que la justificación ofrecida y que se refiere a que la ausencia de quien ostente la presidencia paraliza la corporación, dadas las funciones ejecutivas que se le atribuyen, es una justificación abstracta, sesgada y ficticia. Abstracta, porque esgrime una paralización de la corporación que no se basa en datos sobre la interrupción o deterioro del servicio público que ésta presta. Sesgada porque, aunque la vacante en la presidencia se produjo en julio de 2011, después de eso, la disolución de las Cámaras retrasó la posibilidad de renovación, una posibilidad nunca intentada después, y porque la paralización, de producirse, se imputaría a la falta de aprobación de los presupuestos generales del Estado. El recurso insiste, también en relación con este precepto, en la falta de justificación del perjuicio que causaría la tramitación de la modificación mediante procedimiento legislativo ordinario, y en la ausencia de conexión de sentido, porque las eventuales limitaciones de las facultades ejecutivas de la Presidencia interina –problema que alega el Gobierno–, deberían haberse atajado mediante medidas destinadas a determinar adecuadamente el régimen de la interinidad o a atribuir las facultades no ejercitables a otro órgano.

b) El segundo motivo de inconstitucionalidad denunciado, hace referencia a los límites materiales del decreto ley. Parte de la afirmación de que las modificaciones normativas impugnadas del Real Decreto-ley 15/2012 afectan a instituciones básicas del Estado y por tanto quedan excluidas del ámbito propio del decreto ley ex artículo 86.1 CE, que excluye este instrumento normativo, entre otros casos, en este supuesto.

Los recurrentes fundamentan en el artículo 20.3 CE la afirmación de que la corporación RTVE es una institución básica del Estado, que cumple con las tres condiciones fijadas por este Tribunal para tener este carácter: es una organización pública (un medio de comunicación social dependiente del Estado), previsto en la Constitución y cuya organización y control están reservados a ley. Además, el recurso afirma que el Decreto-ley impugnado regula, sin duda, los elementos «estructurales, esenciales o generales» de la corporación, en particular en lo que hace a las modificaciones relativas al nombramiento del consejo de administración y la presidencia. Los recurrentes argumentan que la regla introducida por la Ley 17/2006 para la elección parlamentaria con mayoría de dos tercios del consejo de administración deviene en principio estructural del funcionamiento de la corporación RTVE, que pretende asegurar que en tal elección participe siempre la oposición parlamentaria. Por ello, su modificación, habilitando la elección por mayoría absoluta (más aún en un momento en el que el Gobierno cuenta con esa mayoría en las Cámaras), supone alterar los principios estructurales de la corporación RTVE. En el mismo sentido, la exclusión del consejo de administración de los dos consejeros propuestos por los sindicatos más representativos a nivel estatal es una modificación estructural, puesto que elimina la participación de los grupos sociales y políticos más relevantes en los órganos de administración de la sociedad, y ello contra el mandato constitucional de dar acceso a esos grupos en la corporación.

Entienden los recurrentes que la vulneración del artículo 86.1 CE se produce también por afectar la modificación a las Cortes Generales y a su relación con la corporación RTVE. Se afirma en el recurso que la Ley 17/2006 hace de la corporación RTVE un organismo con características propias de una agencia parlamentaria, de creación, regulación y control por las Cámaras, tal y como se deduce de lo dispuesto en los artículos 4, 11, 17, 32, 37

y 39 de la ley, y que las modificaciones introducidas por la norma impugnada cambian este modelo, situando la corporación de nuevo en la órbita gubernamental, e incidiendo en la mencionada atribución de facultades a las Cámaras legislativas, y específicamente en la principal de ellas como es la renovación y cese, por mayoría cualificada de dos tercios, de sus órganos rectores, con evidente incidencia en las exigencias de pluralidad del artículo 20.3 de la Constitución y en el grado de acuerdo necesario para la elección de aquellos. Al argumento antecedente se suma uno más, relativo a que la disposición impugnada incide en la regulación parlamentaria (art. 205 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de febrero de 2007, sobre la regulación del control parlamentario ejercido por la Comisión mixta Congreso de los Diputados-Senado de control parlamentario de la corporación RTVE y sus sociedades, y de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17 /2006), vulnerando la reserva de reglamento del artículo 72 CE, al establecer, en el caso del segundo párrafo del apartado tercero del artículo 11, en la redacción dada por el apartado cuarto del artículo primero, el plazo para llevar a cabo la segunda votación en el pleno de la Cámara.

c) Por último, el recurso imputa a los apartados cuarto y quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012 la vulneración del artículo 20.3 CE, al impedir el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado. Se argumenta a este respecto que la calificación de la televisión como servicio público (con cita de las SSTC 206/1990 y 127/1994) se fundamenta en que es 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, y medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, y que esos principios son heredados por la Ley 17/2006 y vulnerados por la modificación que de dicha ley realiza el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012.

Insiste la parte recurrente en que es necesario un control parlamentario real de la corporación para garantizar el servicio público y afirma que ese control no se da con la nueva regulación y sí con la anterior. Al hablar de un control parlamentario real, los recurrentes consideran preciso que la intervención parlamentaria se proyecte en una actividad de información sobre la dirección y gestión del medio de comunicación social dependiente del Estado, pero también que se habilite la participación de las Cortes en las decisiones fundamentales de dirección y gestión del medio. Sin la primera función, sería imposible el conocimiento de los criterios básicos de actuación del medio de comunicación social. Sin la segunda, el control parlamentario se vaciaría a través de una tarea puramente informativa, de manera que la voluntad de las Cámaras carecería de repercusión alguna sobre las líneas maestras de la dirección y gestión del medio de comunicación social dependiente del Estado. Dicho de otro modo, el pluralismo que pretende encarnar el control parlamentario permanecería siempre extramuros del medio de comunicación social, carente de consecuencia jurídica alguna y, por tanto, apartado del mandato constitucional del artículo 20.3 CE.

El recurso afirma que el mandato de control parlamentario sobre la elección de los órganos de administración de la corporación, para ser conforme a la Constitución, debe garantizar la proyección del pluralismo de las Cortes sobre la composición de esos órganos de administración, añadiendo a esta afirmación que, si bien existen múltiples formas para articular este pluralismo, el artículo 20.3 marca límites infranqueables, pues excluye necesariamente formas de elección que dejen los órganos de administración de la corporación, de manera absoluta, en manos del partido en el Gobierno, permitiéndole real o potencialmente, directa o indirectamente, excluir toda oposición. Esto es lo que sucede con las nuevas mayorías de la norma impugnada, siendo la finalidad evidente de las modificaciones eliminar el control parlamentario sobre la elección de los órganos de administración de la corporación, en la medida en que la mayoría parlamentaria del partido en el Gobierno coincide con la nueva mayoría requerida para elegir a los órganos de la corporación RTVE, dejando en manos de esa mayoría el control total de la corporación y dándole la facultad, que no el deber, de integrar a los restantes grupos parlamentarios.

3. El Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, por providencia de 3 de julio de 2012, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. A su vez, decidió dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y finalmente, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el 6 de julio de 2012, el Abogado del Estado solicita ser tenido por personado en nombre del Gobierno en el presente recurso, suplicando que se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones por ocho días más, plazo adicional que será concedido por diligencia del Tribunal Constitucional de 9 de julio de 2012.

5. Mediante sendos escritos presentados en el registro general de este Tribunal los días 13 y 18 de julio de 2012, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las Mesas de una y otra Cámara de dar por personadas a las mismas en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

6. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito registrado el 7 de septiembre de 2012, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

El escrito del Abogado del Estado empieza por restringir el objeto del recurso. Afirma que, a la vista de los concretos motivos de impugnación, ninguno de ellos razona la inconstitucionalidad de los diez apartados del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, limitándose la argumentación de la demanda a los cinco primeros apartados del precepto impugnado, esto es, aquellos que reducen el número de miembros del consejo de administración de la corporación RTVE y que modifican el método para su designación parlamentaria. De este modo, la pretensión de declaración de inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, no viene acompañada de la preceptiva fundamentación que es exigible de acuerdo con los artículos 33 y 85.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, desconociéndose así las razones por las que el Grupo Parlamentario Socialista, considera inconstitucionales los apartados sexto a décimo. Por ello, la Abogacía del Estado se limita a responder a los argumentos jurídicos (no políticos) relativos a los apartados primero a quinto.

a) Primero, la Abogacía del Estado niega la infracción del artículo 86.1 CE. Afirma que concurre el presupuesto habilitante exigido por la Constitución. Tras recordar la doctrina al respecto, con cita de diversos pronunciamientos de este Tribunal, sostiene que el canon de enjuiciamiento del presupuesto habilitante se ciñe a corregir una eventual valoración abusiva o arbitraria de los poderes políticos de la necesidad concurrente y que esa corrección no es precisa en este caso.

Los órganos políticos han cumplido con la exigencia de exteriorizar las razones de urgencia que legitiman la adopción de la figura normativa del decreto ley, en el apartado III de la exposición de motivos del Real Decreto-ley 15/2012, al afirmar: i) que existen graves razones económico-financieras que impelen a cumplir el programa de ajuste fiscal impuesto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, al objeto de lograr la máxima austeridad y eficacia en consonancia con el proceso de racionalización del sector público estatal y (ii) que la paralización en el funcionamiento de la corporación RTVE puede ocasionar inminentes perjuicios en la prestación del servicio público que tiene encomendado. El escrito de alegaciones remite al apartado I de la exposición de motivos del Real Decreto-ley para concretar las razones que conducen a la adopción de las



medidas seleccionadas para alcanzar la consecución de la máxima austeridad y eficacia en el funcionamiento de la corporación RTVE –reducción del número de miembros del consejo de administración y eliminación de la remuneración fija de los consejeros a excepción del presidente–. Remite también al mismo apartado del preámbulo de la norma para referirse a la situación excepcional de la corporación que justifica la reforma en el método de designación parlamentario de los miembros del consejo de administración. A las anteriores alegaciones, se une la remisión al debate de convalidación en el que el Sr. Ministro de Industria, Energía y Turismo refiere la situación de inestabilidad institucional de la corporación, de bloqueo funcional desde la dimisión de su último Presidente y de parálisis en la gestión, detallando exhaustivamente la totalidad de competencias que no podían ser ejercitadas por hallarse vacante el puesto de Presidente de la corporación, justificando que la modificación del método de designación de los miembros del consejo de administración y de su presidente, supera la eventualidad del bloqueo en la elección. La Abogacía del Estado resalta que el Sr. Ministro realizó en el debate de convalidación dos precisiones a las que ya se refería la exposición de motivos del Real Decreto-ley 15/2012: por una parte, que la elección del consejo y del presidente de la corporación va a continuar siendo una elección parlamentaria, basada en el consenso político; y por otra que el mecanismo de desbloqueo que prevé el decreto ley ya estaba previsto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 17/2006, para la elección del primer presidente y los primeros consejeros de la corporación, proponiéndose en la reforma normativa cuestionada extender esta previsión a cualquier supuesto de bloqueo en los nombramientos. Asimismo, se traen al escrito de alegaciones las razones que el Sr. Ministro invocó en el debate parlamentario para justificar las medidas adoptadas para conseguir la máxima austeridad y eficiencia en el funcionamiento de la corporación de RTVE, relacionadas con la reducción de los salarios de los consejeros y la reducción del número de consejeros de 12 a 9, suprimiendo los dos designados por los sindicatos que canalizarían su participación en la corporación a través de los comités de empresa y el consejo asesor e incidiendo en la profesionalización del consejo.

Dentro del apartado, el Abogado del Estado esgrime los argumentos adicionales siguientes:

i) La crítica del recurso al decreto-ley en este caso, es ajena al debate jurídico constitucional que debe resolver el Tribunal; muestra una concepción excesivamente estrecha del presupuesto habilitante y olvida que el Tribunal Constitucional viene declarando la especial aptitud del decreto-ley para atender a coyunturas económicas problemáticas, identificando la «extraordinaria y urgente necesidad» con «situaciones de necesidad relativas». El Abogado del Estado afirma que, en este caso, influye de manera decisiva en la urgencia el que las medidas impugnadas se adoptaron para poner fin a la grave situación de vacío institucional en que se hallaba la corporación y a controlar el déficit público ante la crisis económica que atravesaba España, en tanto la corporación RTVE es una sociedad anónima del sector público estatal cuyo presupuesto se integra en los presupuestos generales del Estado, por lo que sus cuentas afectan al resultado del déficit del Estado.

ii) La ausencia de Presidente de la corporación –cuyo estatuto, funciones y naturaleza de la vacancia se detallan en el escrito y en los documentos anexos núm. 1, 2 y 3–, y la imposibilidad de nombrar un sustituto por mayoría de dos tercios, impidieron el ejercicio de funciones básicas durante un período prolongado –desde julio de 2011 hasta abril de 2012–. Ello, dio lugar a una situación insostenible para la vida societaria y desde la óptica del cumplimiento de la obligación de servicio público establecida en la ley, impidiéndose la toma de decisiones en materia de formulación de cuentas anuales, elaboración del proyecto de presupuestos anuales de explotación y de capital; la aprobación de la organización básica de la sociedad, el nombramiento de directivos y la aprobación del informe anual de gestión sobre el cumplimiento de la misión de servicio público encomendada.

iii) Al aprobarse la disposición impugnada, el consejo de administración contaba con nueve miembros por lo que, siendo de siete la mayoría necesaria para funcionar, lo ajustado de las cifras podía afectar al normal funcionamiento del órgano colegiado, a cuyas reuniones no podían faltar más de dos consejeros.

iv) Siendo la elección de todos los miembros del consejo de administración conjunta, debe haber al menos una voluntad igualmente de consenso a la hora de presentar candidatos, circunstancia que no ha tenido lugar, pese a que el Parlamento abrió, al menos en dos ocasiones, por acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 2 de marzo 2010 y de 21 de julio de 2011, el período de presentación de candidatos para la renovación de consejeros y elección de presidente e incluso prorrogó tales períodos, sin obtener contestación de los grupos parlamentarios. Por tanto, afirmar que no se ha intentado la elección de los consejeros, para justificar que no había urgencia en modificar el sistema de elección, es tanto como contraponer lo coyuntural y lo estructural para justificar la falta de cumplimiento del presupuesto habilitante, ignorando que el presupuesto puede darse, tanto para corregir o reparar un daño, como para evitar que se produzca en el futuro.

v) La medida de limitación del número de consejeros coadyuva a la mejora de la situación económica de la corporación y se puede justificar, según el Abogado del Estado, considerando el modelo de financiación de la misma conforme a la Ley 8/2009 y el presupuesto de la corporación para 2012, recordando la reducción de la aportación del Estado en un 37 por 100 y la necesidad de adoptar medidas urgentes, no solo para recuperar la presidencia de la corporación de manera que se puedan abordar medidas de ajuste económico, sino para superar la delicada situación financiera de la entidad que el escrito de la Abogacía del Estado detalla detenidamente. En tal contexto, cualquier ajuste económico, por mínimo que parezca, deviene de suma urgencia y necesidad.

vi) El Real Decreto-ley 15/2012 amortiza las tres plazas vacantes del consejo de administración antes de su renovación, evitando así posponer la efectividad de la medida a la tramitación de una ley ordinaria, aun tramitada por vía de urgencia. Y es que, razona la Abogacía del Estado, de procederse a la renovación del consejo y al nombramiento de presidente con anterioridad a la tramitación parlamentaria de tal ley, no sería ya posible limitar el mandato de los nombrados sin afectar a derechos adquiridos. Adicionalmente, el Abogado del Estado se refiere a la medida de reducción de retribuciones, sobre la que los recurrentes no han realizado alegación alguna.

Para concluir con los argumentos relativos a la concurrencia del presupuesto habilitante del decreto-ley, la Abogacía del Estado analiza la conexión de sentido entre las medidas que se adoptan y la extraordinaria y urgente necesidad que se aprecia. La modificación de la forma de elección del presidente de la corporación presenta una perfecta conexión con la necesidad de poner inmediato fin a la situación de vacío institucional y de parálisis de funcionamiento en que se encontraba la corporación RTVE. Ninguna medida resulta más apta para ese fin que la que ya se recogía en la disposición transitoria cuarta de la Ley 17/2006; esto es, un mecanismo de doble votación para evitar el bloqueo en la designación del consejo de administración de la corporación, pero manteniendo la necesidad de que exista un consenso político en la designación de sus miembros.

Tampoco son inadecuadas para alcanzar los fines de ahorro y eficiencia que propugna el Real Decreto-ley 15/2012 las medidas de reducción de miembros del consejo de administración y de eliminación de su remuneración fija, a excepción del presidente. Fácilmente se aprecia la correspondencia entre tales medidas y la grave situación financiera de la corporación RTVE a la que se trata de hacer frente y ello por mínimo que sea el ahorro en el que, a juicio de los recurrentes, se lleguen a traducir.

b) Para dar respuesta a la alegación de que el Real Decreto-ley impugnado excede los límites materiales que a este tipo de norma impone el artículo 86.1 CE, la Abogacía del Estado niega que la corporación RTVE sea una institución básica del Estado, definida como aquella organización pública prevista en el texto constitucional que reclama una ley para su regulación. La corporación ni siquiera está consagrada en el texto constitucional pues la referencia del artículo 20.3 CE a los «medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público» no se refiere exclusivamente a los medios de titularidad estatal. Con cita de doctrina constitucional, se insiste en que, el artículo 20.3 CE, se limita a establecer 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 y la garantía del derecho de acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos. En ambos casos, el objetivo es el respeto al «pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España» y se descarta en la jurisprudencia constitucional, que la Constitución garantice la existencia misma de medios de comunicación públicos.

Aún en el hipotético caso de se llegara a admitir que la expresión «ordenamiento de las instituciones básicas del Estado» alcanza a la corporación RTVE en tanto organización pública de gran relevancia, tampoco cabría concluir que la regulación por el Real Decreto-ley impugnado de la forma de elección parlamentaria de su consejo de administración y de su presidente, así como la concreta composición de aquél, sea contraria al artículo 86.1 CE. Ello porque, tal regulación, no altera los elementos estructurales de la corporación RTVE; ni afecta con carácter general o sustancial, a la organización y funcionamiento de la corporación RTVE; ni impide la concurrencia de pluralismo interno en el sentido que propugna el artículo 20.3 CE. Este precepto no opera frente al legislador, imponiéndole la obligación positiva de regular un determinado sistema de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública de los grupos sociales y políticos significativos (en concreto y por alusión a lo contenido en el recurso, a los sindicatos más representativos) sino frente a los aplicadores de las leyes reguladoras del mismo, prohibiéndoles denegar de manera discriminatoria o arbitraria el acceso que el legislador haya previsto en cada caso en ejercicio de un amplio margen de configuración legislativa. Por ello, frente a lo que denuncia la demanda, el artículo 20.3 CE, como mero derecho de libertad, impide extraer de dicho precepto límites tangibles a la libertad de configuración de su contenido por el legislador.

Finalmente, el representante de la Administración concluye su respuesta a este motivo afirmando que la reforma del sistema de elección parlamentaria de los miembros del consejo de administración, que lleva a cabo el Real Decreto-ley, deja intacto el ejercicio por las Cámaras de las facultades que les atribuye la Ley 17/2006, en relación con la corporación de RTVE. Así, éstas conservan el papel de control del cumplimiento de las funciones de servicio público encomendadas a la corporación, a través de una pluralidad de instrumentos recogidos en los artículos 3, 4, 25.2 y 37.2, 3 y 5 de la Ley 17/2006. Tampoco se ha vulnerado la reserva de Reglamento parlamentario, pues la autonomía normativa reconocida en el artículo 72.1 CE se limita al procedimiento parlamentario y al régimen interno. Por tanto, la reforma del sistema de designación parlamentaria que introducen los apartados cuarto, quinto y sexto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, viene a incidir sólo en el apartado primero.1 de la parte II de la resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la ley 17/2006. La nueva regulación impugnada es una cuestión previa, ajena a la vida de las Cámaras; una iniciativa exterior, a partir de la cual comienza el campo propio de la autonomía reglamentaria de aquellas, de modo que las Cámaras ejercerán su potestad reglamentaria partiendo de lo dispuesto en el texto legal; esto es, la vida interna partirá de la nueva redacción que a la Ley 17/2006 da el Real Decreto-ley objeto de recurso, precisando para ello modificar la citada Resolución de 12 de noviembre de 2007.

c) El Abogado del Estado también niega la vulneración del artículo 20.3 CE por parte del Real Decreto-ley 15/2012, por falta de control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado. La Ley 17/2006, con el objetivo de lograr la «independencia, neutralidad y objetividad de la radio y televisión estatales», refuerza la intervención del Parlamento, sin perjuicio de la creación de una autoridad audiovisual independiente, y busca articular –a través del consejo asesor– una fórmula de participación de los grupos sociales significativos en la propia organización que se constituye, como sociedad mercantil, en la corporación Radiotelevisión Española. El Parlamento interviene en el nombramiento de los miembros del consejo de administración, en la elección del presidente de la corporación y en el control del informe y la memoria que ha de presentarle la corporación, particularmente en lo referido al cumplimiento de la función de servicio público (art. 39). Con este fin, se crea la comisión mixta, mediante resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de febrero de 2007. Por tanto, la



exigencia constitucional de regulación por ley del control parlamentario de los medios públicos, con garantía del pluralismo de la sociedad, se cumple en la actual normativa, pese a la modificación introducida en el artículo 1 de la Ley 17 /2006. La elección del consejo y del presidente de la corporación RTVE sigue siendo una elección parlamentaria basada en el consenso. Solo se introduce una posible mayoría absoluta de la Cámara respectiva en segunda votación, para evitar el bloqueo del normal funcionamiento del servicio público de Radiotelevisión Española. Se niega cualquier intencionalidad política en la reforma. En todo caso, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una norma no puede hacerse depender de la situación política del momento.

7. Mediante providencia de 19 de diciembre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Se interpone el presente recurso de inconstitucionalidad por 67 diputados del grupo parlamentario Socialista en el Congreso contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (Ley 17/2006).

Como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta Sentencia, los recurrentes plantean distintos motivos de impugnación contra el Real Decreto-ley 15/2012: de un lado, argumentan que el precepto impugnado es inconstitucional por vulneración del artículo 86.1 CE, al no existir el presupuesto de «extraordinaria y urgente necesidad» habilitante para dictar un decreto-ley y por afectar la norma a la corporación RTVE, como institución básica del Estado, así como a las propias Cortes Generales, con limitación de su autonomía parlamentaria del artículo 72 CE. De otro lado, alegan que los apartados cuarto y quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, vulneran el artículo 20.3 CE, al impedir el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado.

Por su parte, la Abogacía del Estado interesa la desestimación de la totalidad del recurso. Afirma que no existe infracción del artículo 86.1 CE, puesto que concurre el presupuesto habilitante de la extrema y urgente necesidad y la corporación de RTVE no es una institución básica del Estado. El Real Decreto-ley 15/2012 tampoco vulnera el artículo 72 CE, ni el artículo 20.3 CE pues la exigencia constitucional de regular por ley el control parlamentario de los medios públicos de comunicación, garantizando el pluralismo de la sociedad, se cumple con la normativa resultante de la modificación impugnada.

2. Expuestas las posiciones fundamentales de las partes, la resolución del recurso de inconstitucionalidad exige atender la cuestión previa de la delimitación del objeto de impugnación. Tal y como alega el Abogado del Estado, la demanda argumenta solo la inconstitucionalidad de los apartados primero a quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, que dan nueva redacción a los artículos 10.1, y 11 en sus apartados primero al cuarto de la Ley 17/2006, referidos a la composición y forma de elección de los miembros y el Presidente del consejo de administración de la corporación RTVE. Ningún argumento de inconstitucionalidad expreso se pone de manifiesto en relación con los apartados sexto a décimo del mismo artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, que es el precepto formalmente impugnado en su totalidad.

Nuestra jurisprudencia insiste en que, cuando está en juego la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes tanto abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse como colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2). Para levantar esa carga, no basta que la demanda contenga la mera invocación formal de los preceptos impugnados, ni siquiera la solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, sino que es necesario que el escrito de interposición del recurso contenga argumentación específica en apoyo de la presunta contradicción de la Norma fundamental (por todas STC 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1). Dicho de otro modo, la

impugnación de normas «debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes, a las que asiste el derecho de defensa (en este caso, al Abogado del Estado), así como a este Tribunal que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional» (por todas, STC 101/2013, de 23 de abril, FJ 11).

Tras constatar que los recurrentes no se han atendido a la exigencia de razonar específicamente la presunta contradicción entre la Norma Fundamental y los apartados sexto a décimo del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, se puede afirmar el incumplimiento de una exigencia básica procesalmente requerida. Por ello, debe imperar la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley en relación con los apartados del artículo 1 impugnado respecto de los que no se ha levantado la referida carga argumental. La consecuencia es que limitaremos el enjuiciamiento de las cuestiones planteadas a los apartados primero a quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012.

3. Los citados apartados primero a quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, a los que se circunscribe nuestro enjuiciamiento, dieron nueva redacción a los artículos 10.1 y 11, apartados primero al cuarto, de la Ley 17/2006, referidos a la composición y forma de elección de los miembros y el presidente del consejo de administración de la corporación RTVE.

Los preceptos citados (salvo el artículo 11.2 de la Ley 17/2006 que el Real Decreto-ley 15/2012 suprimió y sigue suprimido), junto con los artículos 11.5 y 12.2 de la Ley 17/2006, han sido modificados por la Ley 5/2017, de 29 de septiembre «por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos». Esta Ley 5/2017 añade también un nuevo artículo 43 a la Ley 17/2006 (sobre «transparencia y atención al ciudadano») y regula el régimen transitorio para adaptar la composición del consejo de administración de la corporación RTVE al nuevo régimen previsto en la misma. En resumen, en esta nueva ley, en lo que ahora más interesa, se fija en diez el número de consejeros de la corporación (frente a los nueve que estableció el Real Decreto-ley 15/2012) de los que seis se nombran por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado. Además, se contempla que su elección, igual que la del Presidente de la corporación que designa el Congreso entre los consejeros, requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente. La Ley 5/2017 no establece ya una mayoría supletoria en caso de no conseguirse las anteriores, como sí se contemplaba en el Real Decreto-ley 15/2012, salvo para la primera designación de los nuevos consejeros y del nuevo presidente de la corporación (disposición transitoria primera).

En consecuencia, habiéndose producido, durante la pendency del presente proceso, la sustitución de la regulación introducida por el Real Decreto-ley 15/2012 por otra distinta, en la actualidad los efectos del Real Decreto-ley objeto de este recurso son inexistentes. Ello supone que hemos de aplicar nuestra doctrina relativa a la pérdida de objeto, atendiendo a los motivos de inconstitucionalidad que se han planteado en el recurso. Como recordamos en la STC 211/2015 (FJ 2) «de acuerdo con la regla general, en los procesos de inconstitucionalidad carece de sentido que este Tribunal se pronuncie sobre normas que el propio legislador ya ha expulsado del ordenamiento, siquiera de forma tácita (por todas, STC 96/2014, de 2 de junio, FJ 2)». Sin embargo, como seguía exponiendo la misma STC, esta regla general tiene algunas excepciones, entre las cuales se incluye, precisamente, en el caso de los decretos-leyes, el motivo que se refiere a la infracción del artículo 86.1 CE, el cual no pierde objeto ya que «como tantas veces se ha reiterado [entre otras muchas, en las SSTC 47/2015, de 5 de marzo, FJ 2 b); 48/2015, de 5 de marzo, FJ 2; y 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 2], la falta de vigencia, en este momento, del precepto recurrido, no impide controlar si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno por el artículo 86.1 CE se realizó siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional, pues este control tiene por objeto velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo». Sí pierden, en cambio, objeto las

tachas de inconstitucionalidad cuyo contenido no es competencial. Así hemos tenido ocasión de manifestarlo en relación con la vulneración de los principios de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 CE (por todas, STC 214/2014, FJ 2, citada en la STC 211/2015, FJ 2).

Conforme a la regla general de la pérdida de objeto, en el presente caso, y pese a la reciente modificación llevada a cabo por la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, sigue siendo este Tribunal competente para enjuiciar las denunciadas vulneraciones de los límites constitucionales propios de la legislación de urgencia establecidos en el artículo 86.1 CE.

4. Al examinar el ajuste de los apartados primero a quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012 a las previsiones del artículo 86.1 CE, debemos centrarnos en dos cuestiones. Por un lado, resulta necesario comprobar si el ejercicio en este caso del poder legislativo excepcional por parte del Gobierno, sobre la base de lo previsto en el susodicho artículo 86.1 CE, estaba efectivamente justificado por razones de extraordinaria y urgente necesidad. Por otro, hemos de verificar si el contenido de los preceptos impugnados, o parte del mismo, afectaba, como afirmaron los recurrentes, a instituciones básicas del Estado, entendiéndose por tales a la corporación RTVE y las Cortes Generales.

De acuerdo con nuestra doctrina, la apreciación de la concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad es un juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno en primer término y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario. No es posible, pues, un control por este Tribunal de esa valoración que permita una revisión de fondo del juicio político, más allá de la constatación de que no se trata de una decisión abusiva o arbitraria (por todas, SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 3).

Como señaló la STC 34/2017, de 1 de marzo (FJ 3), la doctrina del Tribunal sobre la extraordinaria y urgente necesidad, puede resumirse en los términos siguientes:

«a) El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que contiene la Constitución no es, 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’ (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).

b) El control de este Tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado del margen de apreciación concedido por la Norma, esto es, que aquél se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de ‘extraordinaria y urgente necesidad’. Se trata, en definitiva, de un ‘control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno’ (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 3, y las que allí se citan).

c) La adecuada fiscalización del recurso al decreto-ley requiere, por consiguiente, que la definición por los órganos políticos de una situación ‘de extraordinaria y urgente necesidad’ sea ‘explícita y razonada’, del mismo modo que corresponde a este Tribunal constatar la existencia de ‘una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el decreto-ley se adoptan’ (así, desde un principio, STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, hasta las más recientes SSTC 96/2014, de 12 de junio, FJ 5, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 4).

d) En cuanto a la definición de la situación de urgencia, la 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 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).

e) Sobre la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia que consiste en la conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan, se ha fijado un doble criterio o perspectiva 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, se excluyeron 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).

f) Generalmente, se ha venido admitiendo el uso del decreto-ley en situaciones que se han calificado como 'coyunturas económicas problemáticas', para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a 'situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran 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' (SSTC 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8).»

En cuanto a la explicitación de la causa de urgencia y necesidad, cabe aún precisar que hemos considerado insuficiente a este respecto (STC 104/2015, de 4 de mayo, FJ 6): «la utilización de fórmulas rituales de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional» considerando como tal, por ejemplo, la apelación a «la cambiante situación de la economía internacional» (STC 68/2007, FJ 10). En cambio, hemos entendido satisfechas las exigencias constitucionales cuando la situación de extraordinaria y urgente necesidad se define mediante «una precisa referencia a una concreta coyuntura económica que exige una rápida respuesta» (STC 142/2014, de 11 de septiembre, FJ 5).

5. De acuerdo con la doctrina expuesta, se examina seguidamente si en los preceptos impugnados concurre el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» exigido por el artículo 86.1 CE. En este sentido, resulta necesario advertir que, cuando se denuncia la vulneración del presupuesto de hecho habilitante respecto, no del decreto-ley en su conjunto, sino únicamente en relación con uno o alguno de sus preceptos, la necesaria justificación *ad casum* de la «extraordinaria y urgente necesidad» ha de ser apreciada en relación precisamente con los preceptos en concreto impugnados (por todas, STC 136/2015, de 11 de junio, FJ 4, citada en la STC 34/2017, FJ 4).

En primer lugar, analizaremos los motivos explicitados por el Gobierno para la aprobación del Real Decreto-ley 15/2012.

a) La exposición de motivos del Real Decreto-ley 15/2012, en el apartado I, relata los antecedentes de la norma, refiriéndose a la regulación contenida en Ley 17/2006. Luego, señala que «el actual Consejo de Administración de la Corporación RTVE fue nombrado en enero de 2007. Tras la renuncia del primer Presidente, fue designado un sustituto en noviembre de 2009 quien presentó su dimisión en julio de 2011. Posteriormente, dos consejeros han renunciado a su cargo. Como consecuencia de los citados acontecimientos, en la actualidad el Consejo de Administración de la Corporación RTVE cuenta con tres vacantes, una de ellas el puesto de Presidente y, además, ha expirado el mandato de cinco de los consejeros. Ante la vacante provocada por la renuncia del anterior Presidente,

el Consejo de Administración estableció una presidencia interina rotatoria del mismo. Según ha manifestado la Abogacía General del Estado en sendos informes sobre la Corporación RTVE, mientras se encuentre vacante el cargo de Presidente de la Corporación, el presidente interino no ostentará ninguna de las facultades de dirección ejecutiva ordinaria de la sociedad, pudiendo ejercer únicamente las funciones propias de la presidencia del órgano colegiado. Esto impide el ejercicio de funciones básicas de la entidad, como la aprobación de sus cuentas, así como la sustitución de los miembros del equipo directivo de primer nivel de la Corporación RTVE que han renunciado a sus puestos no pudiendo ser sustituidos debido a la situación de interinidad existente en el seno del Consejo de Administración». Después de esta descripción, se alude a «la experiencia acumulada» desde el nombramiento del primer Consejo que, se afirma, hace necesarios algunos cambios en cuanto a su composición y designación para «hacerlo más eficaz». Aquí se menciona que el número de consejeros se considera demasiado elevado desde el punto de vista de la eficacia; por ello, se explica que se eliminan tres consejeros, dos de los cuales son los elegidos a propuesta de los sindicatos a los que, sin embargo, se da entrada en el consejo asesor de la entidad. Después, se explica el resto de modificaciones, insistiendo en las razones de eficacia. Al hacer referencia a los cambios en las retribuciones de los consejeros se invoca, en general, el principio de austeridad, que se vincula en el preámbulo a un compromiso del Gobierno asumido en relación con el sector público en su conjunto.

En su apartado III, la exposición de motivos se dedica a razonar en concreto sobre la extraordinaria y urgente necesidad justificativa del Real Decreto-ley 15/2012. Al respecto, afirma que «la situación en la que se encuentra la corporación RTVE exige acometer sin demora no solo las medidas que supongan un ahorro de costes para la entidad, como la reducción del número de miembros del consejo y su régimen retributivo, sino también aquéllas que permitan la rápida formación del órgano encargado de la gestión y de adoptar las medidas que demanda su situación financiera. En efecto, la situación creada en el seno del consejo de administración de la corporación RTVE impide de *[sic]* acto el funcionamiento *[sic]* la sociedad poniendo en peligro el cumplimiento de las funciones de servicio público. Concretamente, la situación de vacante en el puesto de Presidente de la corporación RTVE impide que el presidente interino pueda ejercer funciones que resultan esenciales para el funcionamiento de la corporación como son, entre otras, la formulación de las cuentas anuales del ejercicio o la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la corporación RTVE. La actual situación de parálisis en el funcionamiento de la corporación RTVE que tiene lugar desde el mes de julio de 2011 unida a la necesidad inaplazable de adoptar determinadas decisiones fundamentales para la corporación, como son la aprobación de sus cuentas, determinan que se lleve a cabo una reforma de la Ley 17/2006 mediante el presente Real Decreto-ley con el fin de que la gestión de la corporación RTVE se ajuste a los criterios de eficacia y austeridad que deben imperar en el sector público. En caso contrario, existe un grave riesgo de incumplimiento de la función de servicio público atribuida a la corporación RTVE».

b) En términos muy similares se expresó, en sede parlamentaria, el Ministro de Industria, Energía y Turismo durante el debate de convalidación del Real Decreto-ley 15/2012 («Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 17 de mayo de 2012, núm. 31) en el que manifestó que «el objetivo de la modificación es el desbloqueo de la situación actual de la corporación Radiotelevisión Española, para que se puedan aprobar sus cuentas anuales y para que pueda proseguir su actividad con normalidad». El Ministro insistió varias veces en ese necesario desbloqueo para que RTVE pudiera elegir Presidente reiterando, en todo caso, que «lo que quiere el Gobierno es que haya consenso parlamentario para la elección del consejo y del presidente de la corporación de Radiotelevisión Española», por lo que «[I] a elección del presidente de Radiotelevisión Española va a seguir, en este decreto, siendo una elección parlamentaria». En el discurso del Ministro se constata que las referencias a la situación de paralización de la entidad y la necesaria aprobación de las cuentas fueron constantes. En cuanto a la reducción del número de consejeros, el Ministro declaró que «hoy tampoco nos podemos permitir doce consejeros cobrando sueldos públicos en la corporación



Radiotelevisión Española. Por ello ... proponemos una reducción del consejo a nueve, y la participación de los sindicatos la canalizaríamos desde los comités de empresa y con su participación en el consejo asesor. Por tanto, es una propuesta –la del real decreto-ley– que va en la dirección de una mayor profesionalización». En cuanto a la situación económica de RTVE, el Ministro afirmó que «la corporación de Radiotelevisión española está llamada a hacer un programa de austeridad que ha sido establecido por parte del Ministerio de Hacienda, tanto en el acuerdo de no disponibilidad del 30 de diciembre de 2011 como en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado que, en la actualidad, se tramita en las Cortes. Televisión Española, tiene un ajuste –consecuencia de todo ello– de 203 millones de euros, y con esta situación señorías, es prácticamente imposible que lo pueda cometer. Por tanto, hay que desbloquear el funcionamiento de la corporación».

c) Finalmente, la misma justificación se recoge también en la memoria del análisis de impacto normativo sobre el Real Decreto-ley 15/2012, aportada por el Abogado del Estado, en la que se señala que «la actual situación de parálisis en el funcionamiento de la corporación RTVE que tiene lugar desde el mes de julio de 2011, unida a la necesidad inaplazable de adoptar determinadas decisiones fundamentales para la corporación, como son la aprobación de sus cuentas, determinan que se lleve a cabo una reforma de la Ley 17/2006 mediante el presente Real Decreto-ley con el fin de que la gestión de la corporación RTVE se ajuste a los criterios de eficacia y austeridad que deben imperar en el sector público». En cuanto a la reducción del número de Consejeros, la memoria dice que es necesaria «para garantizar un funcionamiento eficaz y eficiente de la corporación» y alude luego a los principios de austeridad y eficacia al referirse a la modificación del régimen retributivo de los consejeros.

6. Con arreglo al canon que hemos expuesto, procede ahora valorar si concurre el presupuesto habilitante exigido en el artículo 86.1 CE, tanto en lo que se refiere a la situación de urgencia que pretende afrontarse, como en lo relativo a la necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas adoptadas para subvenir a la misma.

a) A la vista de la exposición de motivos de la norma cuestionada, del ulterior debate parlamentario de convalidación y de la memoria del análisis de impacto normativo, lo primero que resulta, según lo ya expuesto, es que el Real Decreto-ley 15/2012 explicita dos distintas razones justificativas de la urgencia de la norma: una, la necesidad de ahorro de costes (ligada al principio de austeridad) y, otra, la de superar la situación de parálisis en el funcionamiento de la corporación RTVE. La primera de estas dos razones se esgrime en el apartado III de la exposición de motivos, para justificar, como se ha dicho, «la reducción del número de miembros del consejo y su régimen retributivo», mientras que la parálisis se vincula en este mismo apartado a «la situación de vacante en el puesto de presidente de la corporación» que, se dice, impide la aprobación de las cuentas y otras decisiones fundamentales para la corporación lo que se asocia a su vez con el «riesgo de incumplimiento de la función de servicio público».

b) En cuanto al objetivo de ahorro de costes como causa de la extraordinaria y urgente necesidad, aunque hemos admitido ya desde la STC 23/1993 que las «coyunturas económicas problemáticas» pueden justificar el instrumento del decreto-ley, en el presente caso las apelaciones al «ahorro» y al «principio de austeridad» de la norma enjuiciada y sus antecedentes son puramente rituales o genéricas, en el sentido proscrito por la doctrina constitucional a la que nos hemos referido en el fundamento jurídico 3. Ni siquiera se hace referencia en el Real Decreto-ley 15/2012, a una específica situación económica difícil en la corporación RTVE. De hecho, el apartado I de la exposición de motivos, resumido *supra*, no relaciona la reducción del número de Consejeros con la necesidad de reducir gastos sino con la garantía de un funcionamiento más eficaz y eficiente de la corporación a la vista, además, de la «experiencia acumulada» (expresión ésta que, de por sí, parece contradictoria con una situación de urgencia). Tampoco la intervención del Ministro durante el debate parlamentario de la norma, a la que nos hemos referido, ofrece más precisión. Así, aunque alude al exceso que supone tener «doce consejeros cobrando sueldos públicos», luego vincula la reducción del número de consejeros a un objetivo de

«profesionalización» y, aunque hace referencia al necesario ajuste presupuestario en la corporación y lo cuantifica, lo trae a colación, nuevamente, en relación con la situación de bloqueo, sin referirlo a la reducción de los costes de personal. Igualmente, la memoria del Real Decreto-ley alude al principio de austeridad en general y al ahorro en gastos de personal por razones de eficacia, sin vinculación expresa a una situación de perentoriedad o urgencia, ni a una coyuntura económica concreta que exija una rápida respuesta. Por tanto, desde el análisis puramente externo que nos incumbe en estos supuestos, hemos de concluir que no se justifica la razón económica de la urgencia que se esgrime en el Real Decreto-ley 15/2012.

c) Distinta ha de ser nuestra conclusión en relación con la parálisis en el funcionamiento del órgano de administración de la corporación RTVE que esgrime también el Real Decreto-ley impugnado. El razonamiento que aquí se facilita (reiterado tanto en el debate parlamentario como en la memoria de impacto normativo) sí hace referencia a la situación concreta planteada en la entidad, con invocación de específicas dificultades que es perentorio superar, como las relacionadas con la aprobación de las cuentas, por lo que, sin entrar en consideraciones sobre la bondad de la solución escogida, podemos afirmar que se justifica a este respecto la exigencia de urgencia que legitima el recurso al Decreto-ley.

7. A partir de lo anterior, antes de deducir las conclusiones pertinentes, conviene recordar que el contenido de los preceptos impugnados es el siguiente:

– El apartado primero del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012 modifica el apartado primero del artículo 10 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, reduciéndose el número de miembros del consejo de administración de la corporación RTVE de 12 a 9.

– El apartado segundo del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012 modifica el apartado primero del artículo 11 de la Ley 17/2006, estableciendo que cinco miembros serán designados por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado.

– El apartado tercero del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, suprime el apartado segundo del artículo 11 de la Ley 17/2006, eliminando el requisito de que dos de los miembros designados por el Congreso de los Diputados lo sean a propuesta de los sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la corporación.

– El apartado cuarto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, modifica el apartado tercero del artículo 11 de la Ley 17/2006, que regula el mecanismo de designación de los consejeros. Establece que si no se logra la mayoría de dos tercios en la Cámara correspondiente para la elección de los miembros del consejo de administración de RTVE, la votación se repetirá transcurridas 24 horas, requiriéndose, en este caso, mayoría absoluta.

– El apartado quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, modifica el apartado cuarto del artículo 11 que regula el sistema de designación del Presidente de la corporación RTVE, estableciendo un mecanismo de mayorías similar al descrito en el apartado anterior.

Dicho lo cual, estamos ya en condiciones de examinar la concurrencia del presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» en relación con los preceptos referidos. Así, si como se ha razonado, la causa de ahorro de costes, cuya invocación hemos considerado puramente formularia y, por tanto no justificada, se vincula en la norma impugnada a la reducción del número de consejeros, la conclusión que necesariamente resulta es la de que los apartados primero, segundo y tercero del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, relativos a esta cuestión, vulneran el artículo 86.1 CE, en su vertiente formal de justificación de la extraordinaria necesidad. En particular, en cuanto al apartado tercero del artículo 1, si éste suprime el artículo 11.2 de la Ley 17/2006, para eliminar la previsión de que dos de los consejeros a elegir por el Congreso se nombren a propuesta de los sindicatos, tanto la exposición de motivos del Real Decreto-ley como su debate parlamentario, en los términos expuestos, asociaron esta previsión a la reducción del número de consejeros y, por tanto, al objetivo de reducción de costes. Por tanto, estos tres apartados son inconstitucionales y nulos, lo que nos lleva a estimar el recurso en este punto.

En cambio, sí cumplen el presupuesto de la justificación formal de la urgencia, los apartados cuarto y quinto del artículo 1, cuya perentoriedad se vincula a la situación de bloqueo o parálisis en la entidad, por lo que debemos entrar a examinar si, respecto a ellos, se da la necesaria conexión entre dicha urgencia y las medidas adoptadas.

8. Entrando en el análisis del segundo requisito del presupuesto de hecho habilitante de los decretos-leyes, cabe ya anticipar que consideramos que concurre, en cuanto a los apartados cuarto y quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, a los que se limita ahora nuestro enjuiciamiento, la imprescindible conexión de sentido entre el contenido de estas normas y la urgencia que se pretende atender con su aprobación.

Sin examinar la calidad técnica, oportunidad o eficacia de la regulación controvertida, una situación de bloqueo como la que se describe en la norma puede ser razonablemente afrontada con un sistema de votación en segunda vuelta, a celebrar trascurridas veinticuatro horas de la primera votación, como el que se propone en los apartados cuarto y quinto del artículo 1.

Si bien es cierto que la parálisis institucional se describe en el Real Decreto-ley y en el resto de documentación y antecedentes examinados, sobre todo refiriéndose a la vacante en el puesto del Presidente (y no tanto al nombramiento de los consejeros), no cabe desconocer que el Presidente se designa, como indica el mismo apartado quinto (al modificar el artículo 11.4 de la Ley 17/2006), entre los consejeros electos. Por ello, es lógico que el sistema de segunda vuelta se aplique también a éstos, puesto que su nombramiento precede y condiciona el del presidente.

En consecuencia, entendemos que tanto el apartado cuarto como el quinto del artículo 1 Real Decreto-ley 15/2012, cumplen el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad desde el punto de vista de la conexión o congruencia de su contenido con la situación urgente a afrontar. Ello no impide que el apartado quinto del artículo 1 de dicho Real Decreto-ley deba ser declarado inconstitucional y nulo en cuanto al inciso «de entre los nueve consejeros electos», que incluye en la nueva redacción que da al apartado cuarto del artículo 11 de la Ley 17/2006, en congruencia con la declaración de igual signo que merecen los apartados primero y segundo del artículo 1 del citado Real Decreto-ley.

9. Verificado el cumplimiento de los requisitos formales del decreto-ley en cuanto a los apartados cuarto y quinto del artículo 1 impugnado, debemos a continuación pronunciarnos acerca de si estos preceptos vulneran el artículo 86.1 CE por afectar a instituciones básicas del Estado, tal y como sostienen los diputados recurrentes. A su juicio, la corporación RTVE es una institución básica del Estado porque es una organización pública (un medio de comunicación social dependiente del Estado), prevista en la Constitución y cuya organización y control están reservados a la ley. En consecuencia, afirman que el Real Decreto-ley 15/2012, lleva a cabo una modificación estructural en la organización de la citada corporación para la que carecería de competencia.

La Constitución no contempla otros límites materiales para la elaboración de decretos-leyes que los contenidos en el párrafo 1 del artículo 86 CE, referidos a la interdicción de regular, mediante decreto-ley, cuestiones que afecten «al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general».

Según hemos tenido oportunidad de precisar, por instituciones básicas del Estado a los efectos del artículo 86.1 CE se entienden «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (SSTC 60/1986, FJ 4 y 237/2012, FJ 7, citadas en la STC 103/2017, FJ 7). En cuanto a la prohibición de «afectar» a tales instituciones, como también recuerda la STC 103/2017, FJ 7, «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».

En este caso, la doctrina que se acaba de transcribir podría ser suficiente para rechazar la inconstitucionalidad de los apartados cuarto y quinto del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, a los que se circunscribe ahora el análisis, dado que no parece que el establecimiento de un régimen de nombramiento en segunda vuelta de los consejeros y presidente de la corporación RTVE se pueda considerar como un elemento estructural o esencial de su organización y funcionamiento. No obstante, consideramos oportuno precisar que la corporación RTVE, cuya concreta existencia no se halla consagrada en el texto constitucional, tampoco encaja en el concepto de institución básica del Estado en el sentido del artículo 86.1 CE. La Constitución, en su artículo 20, prevé la regulación por ley de «la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado», pero no que la ley regule la corporación RTVE. Como señala el Abogado del Estado, el artículo 20.3 CE se limita a establecer 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.

La Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal configuró la corporación RTVE como una sociedad mercantil estatal dotada de especial autonomía, sujeta en lo esencial a la legislación reguladora de las sociedades anónimas y cuyo capital social será íntegramente estatal. Ya en la STC 6/1981, de 16 de marzo, explicamos a este respecto (FJ 5), que el mandato contenido en el artículo 20.3 CE, no fija «cuál haya de ser la naturaleza, el número o la ubicación geográfica de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de otros entes públicos, ni reserva a la Ley su creación o supresión, ni podría, en rigor, hacerlo, pues aunque bien podrían crearse o suprimirse por Ley de las Cortes Generales, un medio de comunicación dependiente del Estado, no podría la Ley resolver sobre lo que en ese campo hubieran de hacer otros entes públicos dotados de autonomía». Más recientemente, en la STC 8/2015, de 22 de enero (FJ 8), tuvimos ocasión de hacer algunas aclaraciones sobre la organización del sector público estatal e hicimos referencia concreta, entre otras, a RTVE, para explicar que «las ‘sociedades mercantiles estatales’ [artículo 2.1 e) LGP], aunque forman parte del sector público empresarial estatal [artículo 3.2 b) LGP], no son Administraciones públicas (artículo 2.2 de la Ley 30/1992), de manera que ‘se registrarán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y de contratación’ [disposición adicional 12 de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado (LOFAGE) y artículo 166 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones públicas]». No estamos, por tanto, ante un órgano cuya existencia sea obligatoria por preverlo así la Constitución como garantía institucional de la formación de una opinión pública libre, sino ante un órgano que se conforma como el resultado de una opción legislativa a la que la Constitución no se opone, pero que la Constitución no impone. En sentido similar, si bien refiriéndonos a las instituciones básicas de la Generalitat valenciana y a los límites materiales de los decretos-leyes autonómicos, en la STC 103/2017, FJ 8, descartamos la consideración de la Radiotelevisión valenciana como una institución autonómica básica.

El anterior razonamiento no se basa en consideraciones puramente formales. Cuando rechazamos que la corporación RTVE sea una institución básica del Estado a los efectos del artículo 86.1 CE, no desconocemos la doctrina constitucional, recogida en las SSTC 12/1982, 74/1982, 35/1983 y 206/1990, que se ha referido a la radiotelevisión como un servicio público, estrechamente vinculada a este respecto, en relación de dependencia, a los poderes públicos (aunque siempre partiendo de la base de que ello no deja de ser una opción del legislador). No cuestionamos tampoco que, como dijo la STC 206/1990, FJ 6,

se trata de «un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos» y de «formación de la opinión pública» «así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas». Siendo todo ello así, nos encontramos en este caso ante un precepto constitucional, el artículo 86.1 CE, cuyo fin es la delimitación del objeto material de los decretos-leyes como normas legales de urgencia que, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, puede dictar el Gobierno. Por tanto, cuando este precepto se refiere a las «instituciones básicas del Estado» y cuando entendemos que este límite debe entenderse referido a las organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional y cuya regulación reclama una ley, no lo hacemos desde una posición puramente formalista, sino en cuanto consideramos que son las organizaciones públicas cuya existencia misma está prevista en el texto constitucional las que, por esta previsión, pueden considerarse realmente «instituciones basales del Estado constitucional» en el sentido de la STC 237/2012 (FJ 7). Ello, en nada obsta a la trascendencia de las funciones de otras organizaciones que, a efectos del artículo 86.1 CE, no tengan este carácter. A este respecto, ya en la STC 6/1983, FJ 5, pusimos de manifiesto que «nuestra Constitución ha adoptado una solución flexible y matizada respecto del fenómeno del Decreto-ley, que, por una parte, no lleva a su completa proscripción en aras del mantenimiento de una rígida separación de los poderes, ni se limita a permitirlo en forma totalmente excepcional en situaciones de necesidad absoluta» tratándose pues de «un instrumento normativo, del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas».

10. Añade el escrito de demanda como último argumento para fundamentar la infracción del artículo 86.1 CE, la afectación que a las Cortes Generales supone la innovación normativa de la renovación y cese por mayoría absoluta en segunda votación de los consejeros de la corporación RTVE que, a juicio de los recurrentes, llega incluso a vulnerar la reserva de reglamento del artículo 72 CE, por entrometerse en la esfera de autonomía normativa reservada constitucionalmente a las Cortes.

Esta alegación también debe ser rechazada. La forma de elección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la corporación RTVE no es parte de la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente por el artículo 72 CE al reconocer a las Cámaras el establecimiento de sus propios reglamentos. Como hemos recordado en la STC 213/2016, de 15 de diciembre (FJ 3), la autonomía reglamentaria del artículo 72.1 CE se corresponde con «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas ... para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno». En consecuencia, la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a la Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, a la que aluden los recurrentes, lógicamente, no fija el modo de renovación y cese de los miembros del consejo de administración de la corporación RTVE, sino que es la Ley 17/2006, la que regula esta materia. Por tanto, si la redacción de la norma legal llevada a cabo por el Real Decreto-ley 15/2012 modificó el sistema de designación de los consejeros, y si ello tuvo alguna incidencia sobre el funcionamiento interno de las Cámaras, regulado en la Resolución de 12 de noviembre de 2007, nada impidió a dichas Cámaras modificar su norma al respecto, caso de estimarlo necesario o conveniente. A mayor abundamiento, en la precitada STC 103/2017, FJ 8, refiriéndonos a los decretos-leyes autonómicos pero en razonamiento plenamente trasladable a los estatales, en relación con una alegación similar a la presente, reiteramos que «[n]o 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».

En todo caso, la reforma del sistema de elección por el Congreso y el Senado de los miembros del consejo de administración que llevó a cabo el Real Decreto-ley 15/2012 mantuvo intacto el ejercicio por las Cámaras de las facultades que les atribuye la Ley 17/2006 en relación con la corporación RTVE. Tras la modificación de la Ley 17/2006 por el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, las Cortes Generales conservaron plenamente



el control parlamentario sobre la actuación de la corporación RTVE y sus sociedades que el artículo 39 de dicha ley les atribuye. Este control continuó ejerciéndose a través de los siguientes instrumentos: un mandato-marco aprobado por las Cortes Generales dirigido a la corporación RTVE, para concreción de los objetivos generales de la función de servicio público, con una vigencia de nueve años (art. 4 de la Ley 17/2006); un contrato-programa trienal, a suscribir por el Gobierno y la corporación RTVE fijando los objetivos específicos a desarrollar en el ejercicio de la función de servicio público y los medios presupuestarios para atender dicha necesidades, previo informe de la autoridad audiovisual y una vez informadas las Cortes Generales (arts. 4, párrafo segundo, y 25.2 de la Ley 17/2006); la remisión a las Cortes Generales de las cuentas anuales aprobadas para su conocimiento (art. 37.4 de la Ley 17/2006); y la remisión, con carácter anual, por la corporación RTVE a las Cortes Generales de un informe referido a la ejecución del contrato-programa y del mandato-marco y una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones (art. 39 de la Ley 17/2006).

En consecuencia, debe desestimarse este motivo de inconstitucionalidad.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 3418-2012 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los apartados primero, segundo y tercero y del inciso «de entre los nueve consejero electos» del apartado quinto del artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narvárez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3418-2012, al que se adhieren los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré y don Cándido Conde-Pumpido Tourón*

Con el mayor respeto al criterio mayoritario reflejado en la Sentencia a que se refiere el encabezamiento, formulo el presente Voto particular, ejerciendo para ello la facultad prevista en el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el entendimiento de que el fallo, debió ser totalmente estimatorio de la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio,

Ya en el Voto particular a la STC 103/2017, de 6 de septiembre, puse de manifiesto la relevancia de la relación existente entre los medios de comunicación social y el ejercicio de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 20 CE, así como el innegable papel que tales medios desempeñan en orden a garantizar la plena eficacia del pluralismo, como valor superior del ordenamiento reconocido en el artículo 1.1 CE. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo ha recordado en referencia a como la prensa juega un papel

esencial en una sociedad democrática, en la medida en que le incumbe comunicar, en cumplimiento de sus deberes y de sus responsabilidades, informaciones e ideas sobre todas las cuestiones de interés general (asunto *Jiménez Losantos c. España*, Sentencia de 14 de junio de 2016; asunto *Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. Francia*, Sentencia de 10 de noviembre de 2015; y asunto *Von Hannover c. Alemania*, Sentencia de 7 de febrero de 2012). Ideas e informaciones que, igualmente, nuestro Tribunal ha considerado fundamentales para conformar una opinión pública libre y plural, capaz de adoptar decisiones políticas a través del ejercicio de los derechos de participación contenidos, principalmente, en el artículo 23 CE (por todas, SSTC 6/1981, de 16 de marzo; y 30/1982, de 1 de junio). Y cuando se hace referencia a la prensa, resulta evidente que, en el contexto de nuestro ordenamiento jurídico, se hace alusión, entre otros medios, a la radio y televisión públicas.

Desde esta posición entiendo que debería haberse abordado la Sentencia a la que se opone este Voto, llegando entonces a una conclusión del todo contraria a la posibilidad de que el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, sea una norma de naturaleza adecuada a la regulación prevista en el artículo 20.3. CE.

Así, el examen de los argumentos de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes, exige con carácter prioritario la comprobación de que los límites materiales a la utilización del decreto-ley, no hayan sido rebasados. El enjuiciamiento de la constitucionalidad de un decreto-ley, en los supuestos en que se plantean cuestiones relativas al respeto de los límites materiales, así como el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE), debe comenzar descartando, o asumiendo, el respeto por parte de la norma impugnada de las condiciones materiales constitucionalmente previstas, porque solo en el caso en que se entienda que dichos límites han sido respetados tendría sentido examinar la concurrencia del presupuesto habilitante, aplicando la consolidada doctrina constitucional al respecto. En este sentido se pueden citar, entre otras muchas, las SSTC 73/2017, de 8 de junio; 107/2015, de 28 de mayo; 237/2012, de 13 de diciembre, y 189/2005 de 7 de julio.

De este modo se hace en la mayoría de las sentencias constitucionales, donde se interpreta el límite material del artículo 86.1 CE, respecto de la afectación de los derechos, deberes o libertades del título I. A este respecto se ha dicho que el Tribunal, llamado a valorar el respeto a los límites del artículo 86.1 CE, debe examinar si el decreto-ley impugnado afecta al contenido del título I de la Constitución, para lo cual debe «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 111/1983, de 2 de diciembre; 182/1997, de 28 de octubre; 137/2003, de 3 de julio; 108/2004, de 30 de junio; 189/2005, de 7 de julio; 100/2012, de 8 de mayo, y 35/2017, de 1 de marzo).

Pero la cláusula restrictiva del artículo 86.1 CE aplicada al desarrollo del título I, también se proyecta sobre las instituciones básicas del Estado, sin que la jurisprudencia preexistente permita determinar indubitadamente la aplicación de los límites materiales del decreto-ley a esas instituciones, que se definen desde la indeterminación de un concepto jurídico con escaso desarrollo jurisprudencial. Algunos precedentes, sin embargo, permiten analizar cuál ha sido la posición del Tribunal respecto de algunas de estas instituciones. Así, la STC 60/1986, de 20 de mayo, al juzgar la constitucionalidad de un decreto-ley de reforma administrativa, afirmó que el Gobierno y la Administración del Estado son «instituciones básicas del Estado», en el sentido del artículo 86.1 CE, si por tales se entienden «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio Texto constitucional cuya regulación reclama una Ley». De esa definición parcial, con escasa proyección general vendría a deducir, años más tarde, la STC 237/2012, de 13 de diciembre, que las instituciones básicas del Estado a los efectos del artículo 86.1 CE son «aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (STC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4). La descontextualización de la referencia, y la inexistencia de pronunciamientos intermedios, vino a conferir un carácter orgánico y formalista a un concepto, el de «institución básica del Estado», que puede definirse de un modo más amplio porque nada se opone a ello, y que sin duda debe asumir

un contenido material más extenso cuando de lo que hablamos es de controlar el recurso al decreto-ley, esto es de «la sustitución del Parlamento por el Gobierno en la aprobación de normas con valor de ley y vigencia provisional» (SSTC 182/1997, de 28 de octubre; 237/2012, de 13 de diciembre; 51/2013, de 28 de febrero, y 64/2013 de 14 de marzo).

Decir que la «institución básica del Estado» es un concepto jurídico indeterminado, implica la necesidad de indagar si, en el caso concreto sometido a enjuiciamiento se darían los elementos que el constituyente entendió como esenciales para excluir del sometimiento a la regulación por decreto-ley una determinada materia. A este respecto, no puede obviarse, la exigencia del artículo 20.3 CE, que establece que «la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España». La exigencia de ley prevista en el texto respecto del control parlamentario de la que hoy es la corporación de la radiotelevisión pública, y antes fue el ente de la radiotelevisión pública, permite entender que el constituyente vino a considerar la importancia de los medios de comunicación social del Estado, como una institución básica, no susceptible por lo tanto de regulación por una norma que no fuera una ley emanada del Parlamento.

Así lo entendió inicialmente el Tribunal, que en sus primeras sentencias, particularmente en la STC 6/1981, de 6 de marzo, estableció claramente que «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 huecas 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». Y continúa «Ciertamente cualquier limitación de estas libertades sólo es válida en cuanto hecha por Ley, no ya porque así lo exijan diversos Pactos Internacionales ratificados por España, sino, sobre todo, porque así lo impone la propia Constitución que extremando aún más las garantías, exige para esas leyes limitativas una forma especial e impone al propio legislador una barrera infranqueable (arts. 53 y 81)».

Ahora bien, la reserva de ley aludida no supone, en este caso, que sea posible abordar la regulación a través de una ley o a través de un decreto-ley, indistintamente, a pesar de que el Tribunal haya dicho en repetidas ocasiones que «la mención a la ley no es identificable en exclusividad con el de ley en sentido formal» (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 10). No estamos ante una relación de exclusión absoluta, pero deberemos concluir que la exclusión se dará si la reserva constitucionalmente prevista supone la exigencia de intervención parlamentaria por la naturaleza de la materia a regular. Si no ponemos en duda la necesidad de intervención parlamentaria, y por tanto la exclusión del decreto-ley, en relación con buena parte de las materias relacionadas con la ley tributaria, por la naturaleza de la norma y su conexión con la esencia misma del sistema parlamentario, tampoco debiéramos poner en duda, teniendo en cuenta la STC 6/1981, la exclusión del decreto-ley de un ámbito como el de la regulación y el control parlamentario de los medios públicos de comunicación.

La Sentencia del Pleno sostiene que los medios de comunicación, no son instituciones básicas del Estado formuladas en el artículo 86.1 CE, con cita de las SSTC 60/1986, FJ 4, 237/2012, FJ 7, y 103/2017, FJ 7. Y se basa para ello en el argumento puramente formal de que no vienen expresamente señaladas como instituciones básicas en la Constitución, ignorando que ésta no enumera cuáles son estas instituciones básicas, sino que se limita en su redacción a establecer un límite a la posibilidad de su regulación mediante decreto-

ley. Al situarse en un plano puramente formal, el Pleno elude el análisis que le hubiera permitido concluir cómo, de la relación armonizada de los artículos 1.1 y 20.3 CE, se desprende la necesidad de una regulación estrictamente legal de los medios de comunicación, dada la exigencia de un control parlamentario, determinada por la propia naturaleza de los derechos y valores concernidos. Esta exigencia del artículo 20.3, de que la regulación ha de efectuarse necesariamente por ley, tiene pleno sentido, en relación con la exigencia de control parlamentario, a la que no pueden serle impuestas, como veremos enseguida, condicionamientos desde una legislación del Gobierno.

Si bien la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional nunca ha definido los medios de comunicación como una institución básica del Estado, limitándose a resaltar y reforzar su dimensión de servicio público (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) tampoco había negado nunca, hasta este momento, tal naturaleza.

Sí había reconocido, en cambio, que la «televisión es un 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). Por esas razones, debiera quedar meridianamente clara la conexión de la radiotelevisión y de la regulación de la radiodifusión, con los derechos contenidos en el artículo 20 CE. La STC 206/1990, de 17 de diciembre, retomando la jurisprudencia contenida en la STC 12/1982, de 31 de marzo, que justificaba la legitimidad constitucional de la calificación de la televisión como servicio público y la consiguiente intervención administrativa, afirmando que tal calificación responde a una serie de razones, entre las que se cuentan las de carácter técnico, y la preservación de una institución fundamental reconocida en el artículo 20 CE, como es la opinión pública libre. Si entendemos que la garantía de una opinión pública libre es una institución fundamental con reconocimiento constitucional, no es coherente afirmar que uno de los instrumentos constitucionalmente articulados para sustentar dicha garantía no sea asimismo una institución fundamental o, si se quiere, una institución básica.

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 de los mismos, así como de su control parlamentario (art. 20.3 CE). Negar que dichas previsiones conformen una institución básica y que su regulación no es posible mediante decreto-ley, es asumir una posición sumamente reduccionista de lo que deban ser las instituciones básicas, y, al mismo tiempo, excesivamente generosa con la capacidad de intervención del Gobierno, a través del decreto-ley, en la determinación del mecanismo de control parlamentario y de la organización de la radiotelevisión pública. La continuidad del modelo de radiotelevisión pública, con sus modificaciones normativas innegables pero que siempre han dejado a salvo la existencia del «ente», demuestra la opción inequívoca de todos los legisladores de la democracia por sostener una radiotelevisión pública a nivel estatal, lo que hace de los medios de comunicación, de hecho, y si no fueran bastantes los argumentos previamente esgrimidos, una institución básica del Estado, sin la que no puede entenderse, ni explicarse, la evolución de nuestro sistema político contemporáneo.

Por todas estas razones, considero que la mayoría debería haber superado el análisis puramente formal del concepto de institución básica del Estado, para concluir, en un estudio más sustantivo, que los medios de comunicación en las sociedades actuales, son un elemento esencial y constitutivo de la configuración de una opinión pública libre, que merecen esta consideración.

Pero no termina aquí el análisis del Real Decreto-ley 15/2012, en relación con las instituciones básicas del Estado, pues, el artículo 20.3 hace referencia además al control parlamentario de los medios de comunicación públicos. Y en este sentido, el Parlamento

es igualmente una institución básica del Estado, esta vez sin que quepa duda alguna de su correspondencia con la imposibilidad de regulación por esta fuente normativa, y con clara exclusión del artículo 86. 1 CE.

Esto exige continuar el examen de la constitucionalidad del Decreto-ley impugnado, abordando el análisis de la regulación que contiene, para valorar si su contenido material afecta sustancialmente a dicha institución en los términos que estableciera la STC 60/1986, de 20 de mayo. El Real Decreto-ley 15/2012, modifica el sistema de selección parlamentaria de los miembros del consejo de administración o del titular de la presidencia de la corporación y, evidentemente, con ello afecta de manera directa a la estructura fundamental de la corporación, al mecanismo a través del que se hace efectivo el control parlamentario sobre el ente público, un control que responde a una exigencia constitucional expresa (art. 20.3 CE).

El fundamento jurídico 10 de la Sentencia de la que discrepo, descarta el argumento de que la regulación contenida en el Decreto-ley 15/2012 afecte a la función de control de las dos Cámaras del Parlamento. Pero entiendo que dicha alegación debió ser estimada, opción que, por lo demás, no habría exigido al Tribunal desarrollar su doctrina en relación con las «instituciones básicas del Estado». Entiendo que el decreto-ley ha de ser tachado de inconstitucional, de manera indiscutible, porque afecta a dos instituciones básicas del Estado de forma directa, esto es, al Congreso y Senado en sus potestades de control del Gobierno y la administración pública, no pudiendo dudarse de su naturaleza de instituciones básicas por ser parte intrínseca de la comprensión y definición de la división de poderes del Estado.

La potestad de control parlamentario sobre los medios de comunicación públicos a que se refiere el artículo 20.3 CE, y que se definía en la Ley 17/2006, de 5 de junio, es abierta y radicalmente modificada por el Decreto-ley impugnado, y ello en una dimensión muy específica, la selección de miembros del consejo de administración de la corporación y de su presidente, y en dos aspectos muy concretos de dicha dimensión: la fórmula a través de la cual se puede llegar a desactivar la existencia de una minoría de bloqueo, que impida los nombramientos en cuestión y la filiación u origen de dichos miembros. Y tales modificaciones, a pesar de ser puntuales, afectan a elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento del Congreso o del Senado, porque se refieren de forma directa e indubitada a la facultad de control de la corporación que la Constitución atribuye a las dos Cámaras de las Cortes Generales. Ya dijo el Tribunal en la STC 12/1982, de 31 de marzo que el pluralismo político, erigido como uno de los valores fundamentales del Estado de derecho que la Constitución crea y organiza, exige de los medios de comunicación que ellos mismos preserven el pluralismo y esto exige una composición plural y consensuada de los órganos de dirección del ente público.

La modificación del mecanismo de nombramiento supone, de facto, la supresión de la composición plural en los supuestos en que exista una mayoría absoluta en las Cámaras, de cualquiera que sea su signo político. Y ello supone reducir la capacidad de control parlamentario sobre la institución, y limitar el mandato constitucional de preservación del pluralismo. No es aceptable el razonamiento de que existen otros mecanismos de control, aun cuando eso sea posible, porque no puede negarse que el mecanismo principal viene dado por el nombramiento del presidente y del consejo de administración de la corporación, como demuestran todos y cada uno de los argumentos, contenidos en la sentencia, y que justificaron la urgencia de la adopción de las medidas que contiene el decreto-ley, habida cuenta de la paralización funcional de la institución.

Las disposiciones impugnadas, que por lo demás convalidará exclusivamente el Congreso de los Diputados, esto es una sola de las Cámaras afectadas por la reducción de facultades de control, puesto que el Senado no interviene en el trámite de convalidación del decreto-ley, suprimen, en la práctica, la exigencia de acuerdo parlamentario a la hora de nombrar a los miembros del consejo y a su presidente. Ello significa que las minorías parlamentarias, en supuestos de existencia de una mayoría absoluta, quedan excluidas del Consejo. Y no contradice este argumento, el hecho de que se prevea la modificación del procedimiento de nombramiento como un mecanismo de salvaguarda de la toma de



decisiones, en caso de que falle la elección de los miembros del consejo de administración y su presidente por mayoría reforzada. A estos efectos, el plazo de veinticuatro horas previsto entre la primera votación, en la que no se alcanza la mayoría de dos tercios, y la segunda votación en que basta mayoría absoluta en el Congreso para elegir al presidente de la corporación RTVE y del consejo, o en ambas Cámaras para elegir a los miembros correspondientes del consejo, no supera, y no me detendré más en este argumento que merecería un análisis más específico y pormenorizado, filtro de proporcionalidad alguno. El plazo de veinticuatro horas permite con facilidad formar los consensos necesarios para superar la situación de bloqueo y la previsión supone tanto como admitir que la elección, en caso de ausencia de mayorías cualificadas reforzadas, se hará siempre por mayoría absoluta. Luce con claridad aquí, la resistencia al principio de proporcionalidad que debería cumplir una medida de este tipo, con exigencia de un plazo considerablemente mayor.

Desactivar la minoría de bloqueo, en este caso, y en el modo en que se hace, esto es, a través de un decreto-ley, supone que el Gobierno, que aprobó esta disposición contando por lo demás con una mayoría absoluta en ambas Cámaras, privó a las minorías parlamentarias de la capacidad de utilizar la negociación política para asegurar la elección plural de los miembros del órgano de dirección de la RTVE. O dicho más sencillamente, afectó a la base del principio de pluralismo político en el seno de la institución y, con ello, mermó notablemente la facultad de control parlamentario de la radiotelevisión pública.

Tanto si se entiende que la radiotelevisión pública es una institución básica del estado, por su conexión con el ejercicio de las libertades informativas esenciales en la conformación de una sociedad democrática avanzada, como si se estima que la designación de los miembros del órgano de gobierno de la RTVE es un elemento fundamental de la función de control político de las cámaras sobre la radiotelevisión pública, cuya naturaleza de institución básica del Estado es, en este caso, innegable, debe llegarse a la conclusión de que el decreto-ley no es el instrumento normativo constitucionalmente admisible para regular, en modo alguno, la televisión y la radio públicas.

Y en este sentido emito este Voto particular.

Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.—María Luisa Balaguer Callejón.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Firmado y rubricado.