

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13018 *Pleno. Sentencia 134/2021, de 24 de junio de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 3883-2018. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española y de su presidente. Límites materiales de los decretos leyes: nulidad de los preceptos legales que detallan o precisan aspectos de la regulación preexistente y que permiten la sustitución del Senado por el Congreso en la elección de los miembros del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2021:134

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3883-2018 interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española y de su presidente. Ha comparecido y formulado alegaciones el abogado del Estado. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el día 6 de julio de 2018 más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española (RTVE) y de su presidente.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

Los diputados recurrentes alegan que la norma impugnada no respeta, ni en lo formal ni en lo material, los límites y condiciones que impone el art. 86 CE a la acción del Gobierno para los casos en que decida hacer uso de la potestad normativa para la elaboración de decretos-leyes. Además se entiende vulnerada la autonomía de las

Cortes Generales consagrada en el art. 72 CE, en relación con otros preceptos constitucionales.

Con carácter introductorio, la demanda expone la evolución normativa de la regulación de la Corporación RTVE, descripción en la que se hace una extensa cita de la STC 150/2017, de 21 de diciembre. Se alude también al contenido de 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. Las disposiciones transitorias de dicha norma regulan un procedimiento para seleccionar los miembros del consejo de administración y el presidente de la Corporación, procedimiento que exigía que, en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley 5/2017, las Cortes Generales hubieran aprobado la normativa que contemplase la mencionada selección por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los grupos parlamentarios. Este comité debe hacer públicos sus informes de evaluación y remitirlos a la comisión competente para la correspondiente audiencia de los candidatos. La demanda menciona las actuaciones llevadas a cabo por las Cortes Generales para aprobar la ya mencionada normativa que regulase el procedimiento de selección de los miembros del consejo de administración y de su presidente. Con todo ello, se pretende poner de manifiesto que la situación de hecho de la Corporación previa a la aprobación del Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, no era equivalente a la que justificó la aprobación, en su día, del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, al que se refería la STC 150/2017, de 21 de diciembre.

Se resalta en la demanda que el día previo a la aprobación del Real Decreto-ley por el Consejo de Ministros, el 22 de junio de 2018, se correspondía con la fecha en la que se producía la expiración del mandato del presidente, y ese mismo día se producía también el transcurso de los seis años de mandato de cuatro de los consejeros, que podrían continuar en funciones, como lo estaban los cuatro restantes nombrados con anterioridad a 2012. Estos argumentos hacen entender a los recurrentes que no existe, en el momento inmediatamente previo a la aprobación del Real Decreto-ley impugnado, una situación prolongada en la que la Corporación se vea afectada por falta de miembros del consejo de administración, situación que sí habría concurrido en el año 2012, cuando se aprobó el Real Decreto-ley 1/2012 validado casi en su totalidad por la STC 150/2017.

Tras esta exposición introductoria, la demanda resume el contenido de la norma impugnada, afirmando que el Real Decreto-ley tiene la doble finalidad de: (i) crear un régimen «provisional» que sustituye el régimen transitorio de la Ley 5/2017, lo que se traduce en la dicción del artículo único del Real Decreto-ley; y (ii) modificar el régimen transitorio de la Ley 5/2017, lo que se materializa en la disposición final primera.

El régimen provisional determina que, no habiéndose nombrado a los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE según el procedimiento establecido en las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017, las Cortes Generales elegirán a los consejeros que deberán sustituir a aquellos cuyo mandato ha expirado conforme a lo previsto en el Real Decreto-ley. En este nuevo marco, la previsión de nombramiento de régimen provisional reduce los plazos para efectuar los nombramientos de consejeros y del presidente respecto de los previstos en el régimen transitorio de la Ley 5/2017 (apartado 1 del artículo único). Se fija un plazo de quince días naturales para elegir a los diez miembros del consejo, eligiendo seis el Congreso y cuatro el Senado. Y un segundo plazo de quince días naturales una vez elegidos los anteriores, para designar al presidente «en caso de que haya finalizado el mandato del mismo». También se modifica el régimen de mayorías en segunda votación respecto del que prevé la Ley 5/2017 (apartado 2 del artículo único). Se prevé una sustitución de la potestad de nombramiento del Senado, que se devuelve al Congreso en el caso de que se supere el plazo de quince días naturales antes mencionado y la Cámara Alta no haya efectuado el nombramiento de los consejeros que le corresponden (apartado 3 del artículo único). Se establece que los consejeros y presidente, así nombrados, ejercerán sus funciones hasta que se nombren nuevos consejeros y presidente por el procedimiento previsto en las

disposiciones transitorias de la Ley 5/2017, aunque también se prevé que aquellos puedan ser renovados (apartados 4 y 5 del artículo único). Se eleva a categoría de ley la figura de un administrador provisional único para la Corporación, que se encarga de su administración y representación, poniendo así de manifiesto, a juicio de los recurrentes, la máxima injerencia del ejecutivo sobre las facultades de las Cortes Generales y de la propia Corporación (apartado 6 del artículo único).

La modificación del régimen transitorio de la Ley 5/2017 (disposición final primera) se traduce en el desarrollo de una serie de previsiones específicas en relación con la composición, designación y funciones del comité de expertos que participará en el concurso público para la selección de los miembros del consejo de administración y presidente de la Corporación RTVE. Se mantiene la necesidad de aprobar la normativa que contemple la selección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación, en el plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, así como la exigencia de que la selección se haga por concurso público y la participación de un denominado comité de expertos. Y ahora se añade la composición de ese comité y su designación, atribuyendo la competencia a la comisión mixta de control parlamentario de la Corporación y detallando su funcionamiento interno.

La demanda reproduce la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2018 y alude a la situación de hecho posterior a su aprobación, en particular a las votaciones que tuvieron lugar en el Congreso y en el Senado. Se menciona que, en la segunda votación en el Congreso, se añade la exigencia de que los candidatos sean presentados por, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios. Esta exigencia provoca que los ciento treinta y un votos de diputados del grupo parlamentario popular a favor de una candidatura, hayan sido considerados nulos, por no venir esta candidatura presentada por, al menos, cuatro grupos parlamentarios, ex art. único apartado segundo del Real Decreto-ley 4/2018. Lo mismo ocurre en la segunda votación que tuvo lugar en el Senado. Se hace referencia a continuación a la intervención de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad en el debate de convalidación del Real Decreto-ley 4/2018, de la cual, según los recurrentes, se deduce que los argumentos en los que se justifica la extraordinaria y urgente necesidad son: la situación de «vacío» o «inoperancia» por finalización del mandato de los consejeros y el presidente; que las Cortes Generales no habían cumplido en el plazo de tres meses el mandato de las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017 y que se pretende evitar una situación que «causaría un daño grave a los profesionales y a los instrumentos públicos financiados con los recursos públicos de todos los españoles».

Tras lo anterior, la demanda pasa a exponer los fundamentos jurídicos del recurso.

a) En primer lugar, la vulneración del art. 86.1 CE por ausencia del presupuesto habilitante, vicio que afectaría a la totalidad del Real Decreto-ley 4/2018.

Tras citar doctrina constitucional sobre la concurrencia del presupuesto habilitante de los decretos-leyes (cita de la STC 152/2017), los recurrentes exponen las razones que les llevan a entender que ni la exposición de motivos, ni el debate de convalidación del Real Decreto-ley 4/2018 ofrecen argumentos suficientes de la existencia de extraordinaria y urgente necesidad, que justificase la aprobación de esta disposición. La demanda entiende que los tres argumentos aportados son los siguientes: (i) la situación de «vacío» o «inoperancia» del consejo por finalización del mandato de los consejeros y el presidente; (ii) que las Cortes Generales no habían cumplido en el plazo de tres meses el mandato de la Ley 5/2017 en el sentido de elaborar la norma que hiciera posible la elección del nuevo consejo y (iii) que se pretende evitar una situación que «causaría un daño grave».

Pero a juicio de los recurrentes: (i) no existía una situación de bloqueo o de problemas de gestión de la Corporación RTVE, pues desde la entrada en vigor de la Ley 5/2017 habían transcurrido nueve meses y en tal periodo seguía existiendo un presidente cuyo mandato finalizaba el 22 de junio. De esta manera el Ejecutivo, en la elaboración del Real Decreto-ley, no ha podido evaluar situación alguna real de ineficacia o parálisis de funcionamiento del consejo por ausencia del presidente o similar, sino

justamente lo contrario ya que la vida ordinaria de la sociedad ha seguido sus pautas normales; (ii) el procedimiento para la elección del nuevo consejo ya se había iniciado en las Cortes Generales destacando la creación de un grupo de trabajo, las reuniones de las mesas de Congreso y Senado, la solicitud de informes a la secretaria general del Congreso para conocer la pertinencia técnico-jurídica de propuestas de los partidos e incluso se llegó a aprobar una resolución por la mesa del Congreso para dar cumplimiento al mandato legal; (iii) no existe una situación real actual de daño, pues la Corporación ha seguido su normal curso con la presentación de las cuentas anuales, y el cumplimiento de las obligaciones de servicio público establecidas en la ley.

Adicionalmente, los recurrentes citan los mecanismos legales ya previstos en el ordenamiento para solventar eventuales situaciones de ineficacia de los órganos de administración de la Corporación, tales como la prórroga del mandato de los consejeros, la sustitución del presidente en caso de vacante o ausencia o el nombramiento por la junta general de accionistas de un administrador único.

La demanda expone también una serie de argumentos sobre la inadecuación de las medidas adoptadas, para atender a una anomalía como la que se pretende describir en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2018 con el objeto de justificar la existencia de presupuesto habilitante. La finalidad de garantizar el pluralismo en el nombramiento de la Corporación, a fin de recuperar su independencia, no se puede conseguir con los breves plazos y las mayorías impuestas por la norma y, mucho menos, con la sustitución de la regla de la proporcionalidad propia de las decisiones de las cámaras, por la de conferir igual importancia a los grupos parlamentarios, sin importar su composición y peso.

Por último, el recurso se opone a que, en el hipotético caso de que existiera presupuesto habilitante para aprobar el art. único del Real Decreto-ley 4/2018, pudiera entenderse que una reforma de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, que no va a ser aplicable de manera inmediata para elegir consejeros, dada la existencia del art. único precedente, pueda vincularse a la extraordinaria y urgente necesidad requerida para aprobar un Real Decreto-ley. El contenido de la modificación de la disposición transitoria segunda no atiende a las necesidades que supuestamente advierte el Ejecutivo y no tendría conexión con el presupuesto habilitante.

b) En segundo lugar, se alega la vulneración del art. 86.1 CE por inobservancia de los límites materiales que impone el precepto, al resultar afectado el derecho fundamental contenido en el art. 20 CE, en particular en su apartado tercero (art. 20.3 CE) en relación con el art. 1.1 CE, en cuanto regula el pluralismo político. Este vicio se imputa por la demanda al apartado tercero del art. único en relación con el apartado primero del mismo artículo, al apartado sexto del art. único y a la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018.

La demanda entiende que la regulación mencionada vulnera, por contenerse en un decreto-ley, los límites materiales que el art. 86.1 CE impone, porque estos preceptos se refieren al pluralismo interno de los medios de comunicación de titularidad pública, característica que se configura como una exigencia organizativa derivada de la dimensión jurídico-objetiva de las libertades de comunicación, consagradas en el art. 20.1 CE, que se hace posible y se positiviza expresamente en el art. 20.3 CE, para consolidar la existencia de una opinión pública libre. Considera así que, además de constituir una base inescindible de las libertades constitucionalmente garantizadas en el art. 20.1 CE, este precepto contiene una reserva de ley y un mandato objetivo al legislador para que se regule el control parlamentario y garantice el acceso de los grupos sociales y políticos significativos. Esa reserva supone, a juicio de los recurrentes, una exigencia adicional sobre las potestades del ejecutivo para regular esta cuestión por decreto-ley, por razón de la configuración excepcional y naturaleza de este tipo de normas y la limitación material que tienen.

La demanda menciona las SSTC 150/2017 y 103/2017, y pone de relieve las diferencias entre la legislación impugnada en los procedimientos que resultan en aquellos pronunciamientos, y la que actualmente es objeto de recurso, para concluir

afirmando que la intensidad legislativa que introducen las novedades del apartado 3, en relación con el apartado 1, y el apartado 6 del art. único, así como la disposición final primera, apartado 1, párrafo 3, sobrepasan los límites impuestos al decreto-ley para regular el artículo 20.3 CE. Y esto sería así porque: (i) suprimen el control parlamentario, que el Senado debe hacer en aplicación del art. 20.3 CE sobre el medio público de comunicación social que es la Corporación RTVE a través del nombramiento de los miembros del consejo de administración que le corresponden, al ser la Cámara Alta sustituida por el Congreso en caso de no llegar a acuerdo para elegir los candidatos que corresponden al Senado; (ii) suprimen el control parlamentario del Congreso y del Senado, por medio de la sustitución de ambas Cámaras en la determinación del candidato propuesto como administrador único por parte del ejecutivo, eliminando el control parlamentario del Senado en la elección de dicho candidato; (iii) regulan la forma de organizar la Comisión Mixta de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus sociedades, descendiendo al detalle en cuanto que se determinan la forma de proposición de los expertos, las votaciones sobre los mismos, y la asignación a los grupos parlamentarios de una posición determinante en la elección.

c) En tercer lugar, se argumenta que la disposición final primera vulnera el art. 86.1 CE por inobservancia de los límites materiales que impone el precepto, al resultar afectadas, como instituciones básicas del Estado, el Congreso de los Diputados y el Senado (arts. 72, 66 y 75 CE). El vicio de inconstitucionalidad se vincula a la vulneración del límite material impuesto en el art. 86.1 CE, en la medida en que se regulan instituciones básicas del Estado, no ya la Corporación RTVE, sino el funcionamiento interno, en comisión, del Congreso y Senado, atribuyendo reglas respecto de dicho funcionamiento y descendiendo a detalles de autonomía, más propia de los Reglamentos respectivos, e, incluso, de las mesas. Por esta razón se puede imputar a la disposición final primera la vulneración del art. 66 CE, en relación con el art. 75 CE, y con las resoluciones de las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 y 28 de septiembre de 2016, sobre composición de las comisiones mixtas del Congreso y del Senado.

d) En cuarto lugar, sostienen los demandantes que los apartados primero, párrafos primero y segundo, este último en relación con el apartado tercero, y el apartado sexto del art. único son contrarios al art. 72 CE en conexión con el art. 23.2 CE, por invadir la autonomía de las Cortes Generales, y en particular del Senado, por supresión absoluta de sus funciones.

Los demandantes consideran que la regulación impugnada hurta tanto al Congreso como al Senado, pero fundamentalmente a este último, la autonomía constitucional que le es propia, así como el ejercicio de todo control parlamentario, por la vía de la intervención en la selección de los miembros del consejo de administración y el presidente de la Corporación RTVE. Se pone de relieve que el apartado primero del art. único, hace desaparecer la intervención del Senado, puesto que si este no llega a un acuerdo es sustituido por el Congreso, lo que hace irrelevante la intervención del Senado en la elección, como ha demostrado la práctica sucesiva a la aprobación de la norma.

La misma mediatización de la intervención parlamentaria vendría dada por la previsión de que el Gobierno pueda designar un administrador único. Supone que, incluso si el Senado hubiera respetado el plazo de quince días concedido y hubiera nombrado a sus candidatos, en el caso de que el Congreso no los hubiera nombrado, el ejecutivo tendría expedita la vía del nombramiento del administrador único, obviando de manera absoluta las facultades y autonomía del Senado.

e) Finalmente, el art. único, apartado segundo, último inciso, y el apartado primero de la disposición final primera serían contrarios al art. 72 CE en relación con el principio de proporcionalidad del art. 9.3 CE, el pluralismo político del art. 1.1 CE y el sistema democrático de las mayorías del art. 79 CE, en relación con el art. 23.2 CE y los arts. 51 del Reglamento del Senado y 40.1 del Reglamento del Congreso.

Entienden los recurrentes que el requisito de que la propuesta de candidatura venga, al menos, de la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que corresponda,

altera el valor del voto, coartando la facultad de voto de los diputados y, por ende, el núcleo esencial del 23.2 CE, puesto que no solo se les exige, para que su voto sea válido, que se produzca en los términos reglamentariamente establecidos en la Cámara en la que se emite, sino que, además, se les pone una barrera adicional para que su «opinión», la emisión de la voluntad, que al fin y al cabo es representación de la voluntad de la soberanía nacional, cumpla con el requisito de estar avalada por otros grupos parlamentarios. Tal ingeniería jurídica no es fruto de la necesidad de consenso y aumento de mayorías, sino de una alteración de las reglas democráticas en beneficio de una candidatura que, en principio, no alcanzaría la mayoría.

2. Por providencia de 18 de septiembre de 2018, el Pleno del tribunal, a propuesta de la sección segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), 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 quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito registrado el día 27 de septiembre de 2018, el abogado del Estado, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Petición a la que accedió el Pleno del tribunal el día 28 de septiembre de 2018, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido.

4. Por escritos registrados en este tribunal el 1 y 3 de octubre de 2018, respectivamente, la presidenta del Congreso de los Diputados y el presidente del Senado comunican el acuerdo de las mesas de las Cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. El abogado del Estado formuló sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso, el día 25 de octubre de 2018.

Se refiere al contenido de la norma impugnada, la cual regula la forma de la designación parlamentaria de los vocales y presidente de la Corporación RTVE de manera provisional, mientras no se puedan aplicar las previsiones de la Ley 5/2017, por no haber sido desarrollado el régimen en ella contenido, al incumplirse los plazos previstos en las disposiciones transitorias de la citada Ley. Además, la disposición final primera modifica la redacción de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, detallando el régimen para elegir al comité de expertos que participará en el concurso de selección de los miembros del consejo de administración, innovando, respecto de la disposición hasta entonces vigente, el procedimiento de su elección, la emisión del correspondiente informe de evaluación previo a la elección posterior de los consejeros de la Corporación por las Cámaras y la celebración de las comparecencias previstas en la Ley. Menciona a continuación los motivos de impugnación, señalando, en relación con la impugnación particular de cada uno de los preceptos, que se alegará en su momento que los recurrentes no han cumplido con el requisito de fundamentar la impugnación de cada uno de los preceptos.

A continuación, el escrito del abogado del Estado recoge doctrina constitucional acerca de los reales decretos-leyes y los requisitos exigidos por el art. 86 CE (con cita de la STC 142/2014). Conforme a dicha doctrina el Gobierno debe justificar que concurren los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad y que las decisiones adoptadas son proporcionadas y tienen «conexión de sentido» con dichos presupuestos. Existe un razonable margen de discrecionalidad en favor del Gobierno para la apreciación del caso de extraordinaria y urgente necesidad. Por otra parte, es necesario advertir que el intento de definir jurídicamente una situación fáctica designada de manera abstracta, como es la extraordinaria y urgente necesidad, podría traer consigo la emisión de juicios de valor

diffícilmente encuadrables entre los términos del razonamiento jurisdiccional. La «apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad» ha de haber sido explicitada y razonada. El tribunal ha de comprobar que «los motivos que, habiendo sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación, hayan sido explicitados de una forma razonada». Para lo cual, según el abogado del Estado, se ha partido «tradicionalmente del examen del propio preámbulo del Decreto-ley impugnado, del debate parlamentario de convalidación y de su propio expediente de elaboración para valorar conjuntamente los factores que han llevado al Gobierno a acudir a esta concreta fuente del Derecho». El tribunal exige que exista 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 (cita STC 29/1982), de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar (cita STC 182/1997).

El abogado del Estado señala que el precedente más inmediato en este caso es la STC 150/2017, de 21 de diciembre, la cual consideró que concurrían, aun parcialmente, los presupuestos habilitantes que justifican la adopción de este tipo de normas. El Real Decreto-ley 4/2018, que guarda una unidad de sentido, puesto que todo él está ordenado a la correcta e inmediata constitución de los órganos rectores de la Corporación RTVE, se ajusta perfectamente a los requisitos exigidos por la Constitución y la doctrina del tribunal. En apoyo de esta afirmación se aporta la memoria abreviada del impacto normativo de la norma y el discurso de convalidación en el Congreso de los Diputados de la señora vicepresidenta del Gobierno y ministra de Presidencia e Igualdad. Estos documentos, junto con la propia exposición de motivos, permiten concluir que concurren los presupuestos exigidos en la Constitución, sintetizados en la necesidad de que la Corporación RTVE disponga de órganos de gobierno capaces de hacer frente a su gestión ante la falta de designación conforme al ordenamiento vigente, de los miembros del consejo y de su presidente por las Cortes y para evitar que esta situación afecte a la correcta prestación de un servicio público tan esencial. Para ello se reproduce la parte de la exposición de motivos en la que el Gobierno describe la situación de urgencia a la que trata de hacer frente, así como la explicación de la conexión o unidad de sentido entre las medidas adoptadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Para el abogado del Estado, es notorio que las Cortes Generales no habían procedido, en el plazo previsto por la Ley 5/2017, al nombramiento de los consejeros, independientemente de que se hubieran iniciado trámites parlamentarios. El hecho cierto es que el resultado impuesto por la norma, la selección de los consejeros y del presidente, no se había producido en el momento en que se dicta el Real Decreto-ley 4/2018 lo que creó la necesidad de establecer mecanismos para la selección de los órganos de dirección de la Corporación RTVE que permitan su funcionamiento normal. Precisamente, se trata de evitar que la Corporación y con ella el servicio público que gestiona sufra las consecuencias de la falta de órganos gestores, que es constatable en el momento en que se dicta. El presidente, al que se atribuyen legal y estatutariamente funciones de vital importancia para el funcionamiento de la Corporación tanto en el ámbito mercantil como, sobre todo, en la gestión del servicio público, cesó en sus funciones el día anterior a la adopción del Real Decreto-ley 4/2018. El origen de la situación es ajeno al Gobierno puesto que dependía de las Cortes Generales el establecimiento del régimen jurídico para la selección de los consejeros de la Corporación a través de un comité de expertos y, de entre ellos, al presidente conforme a lo previsto en la Ley 5/2017. En todo caso, es una norma de vigencia temporal, dado que solo será aplicable hasta el nombramiento de los consejeros elegidos de acuerdo con el procedimiento regulado en las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017. Estas mismas razones se reiteran en la memoria abreviada de análisis del impacto normativo y en el debate de convalidación.

Se trataría, por tanto, de un supuesto similar al de la STC 150/2017 en la que se declaró que el Real Decreto-ley es un instrumento constitucionalmente lícito para «superar la situación de parálisis en el funcionamiento de la Corporación RTVE». Según

se afirma, es evidente y notorio que una entidad tan importante como la Corporación RTVE debe disponer de un gobierno efectivo, el cual se encontraba objetiva y realmente amenazado a la entrada en vigor de la norma. Los miembros del consejo han finalizado su mandato y no han sido designados nuevos consejeros, lo que impide que se pueda producir la elección de un nuevo presidente. El presidente, por su parte, también ha finalizado su mandato, no siendo posible, a diferencia de los consejeros, que pueda ser prorrogado en esta función. La situación que se creó por la falta de ejecución de las previsiones de la Ley 5/2017 es la de una falta de gobierno de la Corporación que impide su normal funcionamiento porque no existe un órgano habilitado para adoptar todas las decisiones de tipo estratégico, así como las ordinarias exigidas por la Ley, incluidas las que afectan a la vertiente mercantil.

El abogado del Estado reconoce que no se aborda específicamente la justificación de la modificación de la disposición transitoria de la Ley 5/2017 por la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018, pero afirma que la unidad de sentido con el art. único es evidente. Ambas decisiones guardan conexión de sentido con el objetivo claro de que el nombramiento ordinario de los órganos directivos se produzca a la mayor brevedad, de modo que se limite al máximo el régimen provisional y excepcional, pero absolutamente necesario, que establece el art. único. Finalmente, se pone de relieve como prueba de la necesidad de fijar este régimen de nombramiento provisional que, más de tres meses después de la entrada en vigor de la norma, no se ha podido proceder al nombramiento del nuevo consejo y de su presidente. Frente a ello, tampoco puede alegarse que el estatuto mercantil de la Corporación prevea la sustitución del presidente por un administrador, porque el nombramiento del administrador en el ámbito mercantil aparece motivado por circunstancias que nada tienen que ver con la situación planteada en este caso.

En conclusión, para el abogado del Estado, la urgencia en la aprobación de la norma impugnada estribaría en: la imposibilidad de aplicar la Ley 5/2017, al no haberse cumplido el contenido de sus disposiciones transitorias; la eventual situación de un presidente en funciones; el carácter temporal del Real Decreto-ley para garantizar la transición del sistema de la Ley 17/2006 a la Ley 5/2017 y la situación parlamentaria actual que ha obligado a que se haya recurrido finalmente al nombramiento de un administrador único.

Las medidas que se adoptan también respetarían, a juicio del abogado del Estado, los límites materiales aplicables a este tipo de norma. A este respecto, recuerda, en primer lugar, que, como se declaró en la STC 150/2017, la Corporación RTVE no es una institución básica del Estado. Sí lo son el Congreso y el Senado pero el Real Decreto-ley 4/2018 no afecta a tales instituciones, pues solamente regula un régimen de elección y designación de los miembros del consejo y de su presidente, lo que, conforme a la citada STC 150/2017, no incide ni en la regulación del Senado como institución básica, ni en la reserva al reglamento parlamentario de los denominados *interna corporis acta*. Tampoco puede verse en la regulación una vulneración de la posición institucional del Senado y una merma de principios fundamentales como el pluralismo político o el control parlamentario de los medios de comunicación públicos. Respecto a lo primero, el abogado del Estado sostiene que la primacía del Congreso si el Senado no nombra a los candidatos es compatible con un sistema de bicameralismo imperfecto. Para algunas decisiones la Constitución, y, en este caso, el Real Decreto-ley 4/2018 diseñan un sistema en el que existe una prevalencia del Congreso, prevalencia que, en otros ámbitos, se predica del Senado. Por otra parte, la exigencia de que los candidatos estén avalados por la mitad de los grupos parlamentarios se incluía ya en la regulación anterior y viene a establecer un plus democrático a la elección de dichos candidatos, que asegure un mayor consenso en su elección. Alegar que con ello se evita la prevalencia de determinados grupos parlamentarios que dispongan de mayor número de diputados o senadores es contrario al legítimo objetivo de que las decisiones se adopten con el mayor consenso posible, a lo que debe unirse el carácter abstracto del control de

constitucionalidad de las leyes, que no permite que su constitucionalidad dependa de su aplicación a casos concretos.

El abogado del Estado analiza a continuación los preceptos impugnados.

Sobre el art. único, apartado primero, indica que no hay argumentos impugnatorios bastantes que sustenten la pretensión de los recurrentes. Específicamente respecto al párrafo segundo y la vulneración de los arts. 72 y 23 CE señala que la STC 150/2017 ha declarado que las normas de elección de los consejeros de la Corporación RTVE corresponden a la ley y no forman parte de los actos reservados al reglamento o a la autonomía parlamentaria por no ser *interna corporis acta*. Por otra parte, la imposición de un plazo de quince días a las cámaras forma parte de lo que constitucionalmente puede hacer un real decreto-ley que persigue la resolución urgente del nombramiento de los órganos rectores de la Corporación. Y lo mismo cabe mencionar del párrafo tercero.

En cuanto a la impugnación del apartado segundo de este mismo art. único, no plantea problemas de constitucionalidad el hecho de que se modifique la mayoría requerida para el nombramiento de los dos tercios a la mayoría absoluta, formando parte del ámbito que se atribuye al legislador el exigir una mayoría más o menos reforzada para la elección. El requisito de que proceda de la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara compensa la exigencia de una mayoría absoluta en lugar de la de dos tercios e incrementa el apoyo democrático en la elección del presidente.

Acerca del apartado tercero, se alega que se trata de una medida excepcional y que cabe encuadrar dentro del ya mencionado bicameralismo imperfecto que caracteriza nuestro sistema. En todo caso, no hay en la Constitución ningún precepto que atribuya al Senado obligatoriamente la función de elegir parte de los consejeros de la Corporación RTVE, por lo que el legislador puede, en el ámbito de su configuración legal, adoptar esta decisión. Tampoco se incide en el art. 20.3 CE, puesto que el control parlamentario de los medios de titularidad pública no resulta afectado, ya que es el Congreso de los Diputados, y no el Gobierno u otra entidad, quien procede a la elección de estos consejeros, entre los presentados por el Senado.

Por lo que hace a los apartados cuarto y quinto, el abogado del Estado señala que no existe argumentación. Y respecto del apartado sexto, afirma que se corresponde con los objetivos perseguidos por la norma. Se trata de atender, como recurso excepcional y subsidiario, al gobierno de la Corporación evitando el vacío que produciría la no elección de acuerdo con el sistema ordinario de los consejeros.

En cuanto a la disposición final primera, indica que los párrafos primero y segundo del apartado 1 no innovan lo previsto en la disposición transitoria original. El párrafo tercero no afectaría a la autonomía de las Cámaras al regular la denominada comisión mixta de control parlamentario. Lo único que se hace es establecer el régimen de elección de los miembros del comité de expertos y la forma en la que han de evacuar sus informes, comité cuya constitución es necesaria para la elección de los consejeros, todo ello, además, en desarrollo de las previsiones legales que no quedan afectadas. Estos mismos argumentos son aplicables al apartado 2. Respecto al apartado 3 nada se alega, por lo que ha de quedar excluido del enjuiciamiento de inconstitucionalidad.

6. Por providencia de 22 de junio de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 24 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad y del pronunciamiento del tribunal.

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación de Radio y Televisión Española y de su presidente.

El Real Decreto-ley 4/2018 está formado por un art. único y dos disposiciones finales.

El art. único se divide en seis apartados. Regula, con carácter temporal, un procedimiento excepcional para que las Cortes Generales elijan, en el plazo de quince días naturales desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2018, a los diez consejeros previstos en el apartado 1 del art. 10 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, de acuerdo con el reparto entre ambas Cámaras previsto en el apartado 1 del art. 11 de la misma Ley. Elección que se mantendrá hasta que se produzca el nombramiento de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación RTVE, de acuerdo con las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006. Asimismo, se prevé que, una vez elegidos los consejeros, el Congreso de los Diputados designe, en el mismo plazo de quince días naturales, al consejero que desempeñará el cargo de presidente de la Corporación, en el caso de que haya finalizado su mandato. La disposición final primera modifica la redacción de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, que regula la selección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación RTVE por concurso público con la participación de un comité de expertos. La disposición final segunda fija la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Los diputados recurrentes consideran que la totalidad de la norma incurre en inconstitucionalidad por carecer del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad, vulnerando el art. 86.1 CE. Asimismo, se denuncia la infracción de los límites materiales que el art. 86.1 CE impone a este tipo de normas, al resultar afectado el art. 20.3 CE en relación con el art. 1.1 CE, en cuanto regula el pluralismo político. Este vicio se imputa por la demanda al apartado tercero del art. único en relación con el apartado primero del mismo artículo, al apartado sexto del art. único y a la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018. Esta misma disposición final primera tampoco observaría los límites materiales que impone el art. 86.1 CE, al afectar al Congreso y al Senado, en tanto que instituciones básicas del Estado (arts. 72, 66 y 75 CE). Además, se alega la invasión de la autonomía de las Cortes Generales y, en particular, del Senado, por la supresión de sus funciones en relación con el control parlamentario de la Corporación, a través de la intervención en la selección de los miembros de su consejo de administración, con infracción del art. 72 en relación con el art. 23.2 CE. Queja que se predica del apartado primero, primer párrafo; del segundo párrafo del mismo precepto, en relación con el apartado tercero, y del apartado sexto, todos ellos del art. único del Real Decreto-ley 4/2018. Por último, determinadas previsiones del Real Decreto-ley 4/2018 serían contrarias al art. 72 CE en relación con el principio de proporcionalidad del art. 9.3 CE, respecto a la composición de las comisiones parlamentarias, el pluralismo político del art. 1.1 CE y el sistema democrático de mayorías del art. 79 CE, en relación con el art. 23.2 CE y los arts. 51 del Reglamento del Senado y 40.1 del Reglamento del Congreso. Este motivo se refiere al art. único, apartado segundo, último inciso, y también se hace extensivo a la disposición final primera, apartado primero, del Real Decreto-ley 4/2018.

El abogado del Estado ha negado las vulneraciones constitucionales indicadas, interesando la íntegra desestimación del recurso. Considera que concurre la situación de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE, sin que tampoco se vulneren los límites materiales que derivan del citado precepto constitucional. La regulación impugnada tampoco sería contraria a la autonomía parlamentaria, en particular del Senado, a la que se refiere el art. 72 CE.

2. Contenido de las disposiciones impugnadas.

Antes de entrar a analizar las cuestiones sometidas a la consideración de este tribunal y dado que el Real Decreto-ley 4/2018 afecta a lo dispuesto en la Ley 5/2017, resulta necesario hacer referencia al contenido de esta última y a las modificaciones que se introducen por la norma objeto de este proceso (a). Es también conveniente

mencionar los trámites parlamentarios que, en aplicación de dichos cambios, han tenido lugar tanto en el Congreso como en el Senado (b).

A) La Ley 5/2017 reforma la Ley 17/2006 en lo relativo al número y a la forma de elección de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE. También dispone un régimen transitorio según el cual, en el plazo de tres meses y con el fin de adaptar la composición del número de miembros del consejo de administración de la Corporación a lo previsto en la norma, el Congreso y el Senado debían proceder a la selección de los candidatos y a la posterior elección de un nuevo consejo de administración y de un nuevo presidente de la misma, en cuya designación, de no alcanzarse en una primera votación la mayoría de dos tercios de la Cámara respectiva, bastará la mayoría absoluta en votación efectuada quince días después. Por otra parte, la misma Ley prevé, en su disposición transitoria segunda, que las Cortes Generales aprobasen, en ese mismo plazo de tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley 5/2017, la normativa que contemple la selección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los grupos parlamentarios. Este comité debía hacer públicos sus informes de evaluación y remitirlos a la comisión competente para la correspondiente audiencia de los candidatos, prevista en el art. 11.3 de la Ley 17/2006, redactado conforme a la Ley 5/2017 («Los candidatos propuestos deberán comparecer previamente en audiencia pública en el Congreso y el Senado, en la forma que reglamentariamente se determine, con el fin de que ambas Cámaras puedan informarse de su idoneidad para el cargo»). El apartado 2 de la citada disposición transitoria prescribe que, en tanto no se apruebe esta normativa, la elección y las comparecencias se lleven a cabo con arreglo al procedimiento vigente.

El régimen transitorio fijado en la Ley 5/2017 se ve afectado por el mecanismo provisional dispuesto en la norma objeto de este proceso en dos ámbitos.

a) En primer lugar, el art. único dispone una serie de modificaciones en la forma de elección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación RTVE hasta que dicho nombramiento se lleve a cabo con sujeción a las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017. De lo previsto en la norma de urgencia se deriva la elección de los vocales en los quince días naturales desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.1 y 11.1 de la Ley 17/2006. En los quince días siguientes a la elección de los vocales, el Congreso designará de entre ellos al que ejercerá las funciones de presidente del consejo de administración y de la Corporación. Se prevé la aplicación del régimen de mayorías previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2017 (dos tercios en primera votación, y mayoría absoluta en la segunda), pero con la salvedad de que el plazo para proceder a la segunda votación es de cuarenta y ocho horas en lugar de quince días y la propuesta de candidatura, además de obtener la mayoría absoluta, deberá proceder de, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que corresponda. En el caso de que el Senado no elija a sus vocales con arreglo a este procedimiento, se dispone que, excepcionalmente, lo hará el Congreso, respetando las candidaturas ya presentadas en el Senado. El mandato de los consejeros y del presidente así elegidos finalizará cuando sean nombrados los consejeros y el presidente por el procedimiento de las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017, sin perjuicio de que los elegidos de acuerdo con lo previsto en este artículo puedan ser renovados. Finalmente, caso de no ser posible designar a los vocales y al presidente con arreglo a los plazos y mayorías previstos en el Real Decreto-ley 4/2018, se prevé el nombramiento de un administrador provisional único por parte del Congreso, a propuesta del Gobierno. En todo caso, se requiere la aprobación del nombramiento por parte del Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios en primera votación, o por mayoría absoluta en una segunda votación celebrada en las cuarenta y ocho horas siguientes.

b) En segundo lugar, el Real Decreto-ley 4/2018, en su disposición final primera, modifica la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, detallando el régimen para

elegir al comité de expertos que participará en el concurso de selección de los miembros del consejo de administración. Innova respecto de la disposición hasta entonces vigente el procedimiento de designación de los miembros de dicho comité, la emisión del correspondiente informe de evaluación previo a la elección posterior de los consejeros por las Cámaras, la celebración de las comparecencias previstas en la Ley en la comisión correspondiente del Congreso y la posterior elección de los vocales por el Pleno. Lo mismo se regula para el Senado respecto a los candidatos que no hubieran sido elegidos por el Pleno del Congreso.

B) A efectos de elegir a los seis miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE que correspondía designar a la Cámara y en aplicación de lo previsto en el art. único del Real Decreto-ley 4/2018, el Congreso de los Diputados celebró una primera votación el día 2 de julio de 2018. En dicha votación no se alcanzó la mayoría de dos tercios requerida («Diario de Sesiones del Congreso», XII legislatura, núm. 134, de 2 de julio de 2018). En consecuencia, siguiendo las reglas del art. único, se procedió a una segunda votación en sesión plenaria el día 4 de julio, una vez transcurridas las cuarenta y ocho horas legalmente previstas. Conforme al último inciso del apartado 2 del art. único, la propuesta de candidatura debía obtener la mayoría absoluta y proceder de, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios. En dicha votación resultaron elegidas seis personas en calidad de miembros del consejo de administración de la Corporación, por 177 votos a favor, tres votos en blanco y 131 nulos («Diario de Sesiones del Congreso», XII legislatura, núm. 135, de 4 de julio de 2018).

El día 3 de julio, el Senado votó por primera vez la elección de los cuatro miembros que debía designar, sin que se alcanzase la mayoría de dos tercios requerida («Diario de Sesiones del Senado», XII legislatura, núm. 77, de 3 de julio de 2018). Consecuentemente se procedió a realizar una segunda votación el día 4 de julio. En esa segunda votación, en la que era necesaria la mayoría absoluta y la previa propuesta por parte de, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios, ningún candidato alcanzó la mayoría («Diario de Sesiones del Senado», XII legislatura, núm. 78, de 5 de julio de 2018). Por ello, se comunicó el resultado al Congreso de los Diputados, a los efectos de lo previsto en el apartado 3 del art. único del Real Decreto-ley 4/2018, conforme al cual «si el Senado no hubiera elegido a los consejeros que le corresponden, el Congreso de los Diputados podrá, excepcionalmente y en el plazo de diez días naturales adicionales, proceder a la elección de estos. Dicha elección respetará las candidaturas que, en su caso, ya se hubieran presentado en el Senado». En la primera votación sobre dichas candidaturas en el Congreso, el día 10 de julio de 2018, no se obtuvo la mayoría de dos tercios («Diario de Sesiones del Congreso», XII legislatura, núm. 136, de 10 de julio de 2018). El día 16 de julio se somete por segunda vez a votación la elección de miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE, en la que los candidatos propuestos no obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara («Diario de Sesiones del Congreso», XII legislatura, núm. 137, de 16 de julio de 2018). Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 6 del art. único del Real Decreto-ley 4/2018, tuvo lugar una primera votación en el Congreso en la que la persona propuesta por el Gobierno, en virtud del acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, como administradora provisional única para la Corporación RTVE no alcanzó la mayoría de dos tercios exigida («Diario de Sesiones del Congreso», XII legislatura, núm. 140, de 25 de julio de 2018). En la votación que tuvo lugar cuarenta y ocho horas más tarde, la persona propuesta obtuvo la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, siendo elegida administradora provisional única para la Corporación («Diario de Sesiones del Congreso», XII legislatura, núm. 142, de 27 de julio de 2018).

C) En paralelo, las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por resolución de 10 de julio de 2018, aprobaron las normas para la renovación de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE («Boletín Oficial de las Cortes Generales» núm. 214, de 13 de julio de 2018), en ejecución del mandato contenido en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, de desarrollar en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley,

la normativa que contemple la selección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación RTVE y del consejo por concurso público. Esta disposición había sido modificada por la disposición final primera del Decreto-ley 4/2018, ahora impugnada, que reiteró, en su primer párrafo, el mandato de acometer el desarrollo normativo del procedimiento de selección en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley. Esta resolución normativa de las Cortes Generales desarrolla los criterios fijados en la disposición final primera del Decreto-ley 4/2018, en lo relativo a la composición del comité de expertos (apartado segundo de la resolución, que desarrolla el apartado primero de la disposición final primera), el contenido de su labor de evaluación (apartado tercero de la resolución, que desarrolla el apartado primero, último inciso, de la disposición final primera) y la comparecencia de los candidatos seleccionados por el comité de expertos para formar parte del consejo de administración así como su elección por el Pleno del Congreso y por el Pleno del Senado (apartado cuarto de la resolución, que desarrolla el apartado segundo de la disposición final primera).

En el momento en que este tribunal emite el presente pronunciamiento, el procedimiento desarrollado en la resolución de 10 de julio de 2018, ha concluido con la designación como presidente de la Corporación RTVE de don José Manuel Pérez Tornero. Esta designación se realizó por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 25 de marzo de 2021, en primera votación y por mayoría de dos tercios de sus miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal y en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre («Boletín Oficial de las Cortes Generales». Congreso de los Diputados, serie D, núm. 250, de 31 de marzo de 2021). Previamente, y por lo que hace a la elección de miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE, el Pleno del Congreso de los Diputados, eligió a los seis consejeros que le correspondían en sesión celebrada el 1 de marzo de 2021, en primera votación y por mayoría de dos tercios de sus miembros («BOCG». Congreso de los Diputados, serie D, núm. 230, de 1 de marzo de 2021), haciendo lo propio el Pleno del Senado, respecto de los cuatro consejeros que le correspondían, en sesión celebrada el día 24 de marzo de 2021, en primera votación y por mayoría de dos tercios de sus miembros («BOCG». Senado, apartado IV, núm. 164-1672, de 29 de marzo de 2021). En ambos casos los nombramientos se realizaron de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre.

3. Concurrencia del presupuesto habilitante de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 CE) y control sobre la justificación relativa a esa concurrencia.

A la hora de dar respuesta a las tachas de inconstitucionalidad que se oponen a la norma impugnada debemos comenzar por la vinculada a la utilización del instrumento normativo de urgencia, ya que, conforme a doctrina reiterada (por todas, SSTC 1/2012, de 13 de enero, FJ 3, y 211/2016, de 15 de diciembre, FJ 3), el examen de las infracciones que se refieren al art. 86 CE ha de ser prioritario en el orden de nuestro enjuiciamiento, toda vez que la infracción denunciada incide directamente sobre la validez de la norma en función de su propia forma de aprobación, cuestionándose la legitimidad constitucional de la utilización en este ámbito de norma de urgencia, de modo que, si se estimaran las alegaciones relativas al art. 86 CE, resultaría innecesario el examen de las restantes.

Como quedó reflejado en los antecedentes, los diputados recurrentes sostienen que en el Real Decreto-ley impugnado no concurre la «extraordinaria y urgente necesidad» que permite el uso de la facultad legislativa de urgencia, dado que las razones aportadas por el Gobierno no pueden justificar su aprobación.

A) En numerosas sentencias este tribunal ha resumido la doctrina constitucional elaborada en relación con el presupuesto que habilita al Gobierno para aprobar normas provisionales con rango de ley, lo que nos dispensa de reiterarla una vez más

(SSTC 34/2017, de 1 de marzo, FJ 3; 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 4, y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4, entre muchas otras). Bastará recordar ahora que esa doctrina ha considerado que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el margen de apreciación política del Gobierno se mueve libremente sin restricción alguna, sino un verdadero límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes. La apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

Ese control externo se concreta en la comprobación de dos elementos. En primer lugar, la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación y que evidencian una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precisa de una respuesta normativa con rango de ley (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 5; 182/1997, de 20 de octubre, FJ 3, y 137/2003, de 3 de julio, FJ 4). En segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y las medidas concretas adoptadas para subvenir a ella (por todas, STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5).

B) Entrando, en primer lugar, a analizar los motivos explicitados por el Gobierno para la aprobación del Real Decreto-ley 4/2018, debemos acudir a la exposición de motivos así como al debate parlamentario de convalidación y, en su caso, al expediente de elaboración de la norma de urgencia (entre muchas otras, STC 152/2017, FJ 3).

a) La exposición de motivos del Real Decreto-ley 4/2018 relata los antecedentes de la norma, refiriéndose a la Ley 17/2006 y al Real Decreto-ley 15/2012. Alude a la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, que estableció «un plazo de tres meses, que venció el pasado 31 de diciembre de 2017, para que las Cortes Generales aprobaran la normativa por la que se elegiría al nuevo consejo de administración y al presidente de la Corporación RTVE. Este plazo ha sido superado ampliamente, y casi nueve meses después de la aprobación de la ley, el procedimiento para elegir este nuevo consejo no se ha iniciado en las Cámaras. Asegurar la independencia y el pluralismo en la elección parlamentaria de los órganos de la Corporación era el objetivo prioritario de la norma y esta tarea se encuentra ahora afectada por el bloqueo parlamentario producido en los últimos meses. Este real decreto ley persigue precisamente asegurar el fin de esta situación de parálisis que impide llevar a cabo objetivos que fueron fijados por las propias Cámaras al aprobar la ley en 2017». A lo anterior se añade que «el actual consejo de administración de RTVE ha finalizado ya su mandato. Aunque existe una previsión en el artículo 12 de la Ley 17/2006 por la que los consejeros salientes puedan continuar en sus funciones hasta el nombramiento de los nuevos, no existe una previsión similar para el caso del presidente de la Corporación, con los problemas de gestión que tal circunstancia puede suponer». Así, la norma pretende, para que la Corporación «pueda seguir prestando el servicio público de información y comunicación a los ciudadanos con plena eficacia y normalidad», corregir con urgencia «la anomalía que supone que todos los consejeros hayan agotado su mandato y, sobre todo, evitar la parálisis que podría producirse en el funcionamiento ordinario del consejo de administración por la ausencia de un presidente con plenas capacidades, teniendo en cuenta que, como se ha mencionado, aún no se ha iniciado el procedimiento parlamentario de nombramiento de los nuevos miembros del consejo de administración de acuerdo con lo previsto en la Ley 5/2017». Para desbloquear esta situación «el presente Real Decreto-ley establece una serie de modificaciones en el régimen jurídico de la elección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación, con el exclusivo fin de resolver la situación actual hasta que sean nombrados los nuevos consejeros y el nuevo presidente por el sistema establecido en la

Ley 5/2017». La conclusión es que, según la exposición de motivos, «los contenidos del artículo único resuelven con urgencia la situación permitiendo, de manera provisional, a la Corporación ejercer eficazmente su función de servicio público hasta la elección del nuevo consejo de administración a través del procedimiento que las propias Cámaras aprobaron en 2017», razón por la cual, a la vista de los hechos descritos, «la extraordinaria y urgente necesidad de este Real Decreto-ley resulta plenamente justificada».

b) En el debate parlamentario correspondiente al trámite de convalidación («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», XII Legislatura, núm. 135, de 4 de julio), el Gobierno, por medio de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, abunda en la necesidad de evitar lo que califica de «vacío en la Corporación de Radiotelevisión Española» derivado de la «finalización del mandato de todos sus consejeros y consejeras, y especialmente de su Presidencia». Para ello, se establece «un régimen transitorio para la renovación de este órgano hasta que el nuevo procedimiento sea desarrollado por las Cortes Generales y se elija un consejo y una presidencia». La vicepresidenta recuerda que el procedimiento para elegir al nuevo consejo de administración no se ha puesto en marcha seis meses después de la aprobación de la Ley 5/2017 y añade que «el pasado viernes, 22 de junio, finalizó, además del mandato de los consejeros que no lo tenían caducado más el de los que ya lo tenían durante años, la propia situación de la presidencia del consejo de administración, de manera que todos sus miembros, incluido el presidente, tenían el mandato cumplido ya. A todo esto se añade, como ustedes bien saben, que el presidente no permanece en funciones –no puede–, lo cual limita la capacidad ejecutiva y genera graves dificultades –las podríamos estar generando– en la gestión de la Corporación y en su funcionamiento normalizado». Por ello, sostuvo en el debate que «este decreto-ley tiene como objetivo fundamental desbloquear esta situación que nos hemos encontrado sin ningún horizonte de resolución rápido, dar una solución transitoria y puntual para que la Corporación pueda funcionar con normalidad hasta la puesta en marcha del procedimiento que afectará al concurso público. En ningún caso –repito, ningún caso– hemos pretendido sustituir la reforma que las Cámaras hicieron y que se contiene en la Ley 5/2017, sino todo lo contrario. Este decreto-ley respeta el espíritu y los postulados de esa reforma y, por esa razón, las mayorías exigidas no han sido modificadas».

c) Por último, ha de hacerse alusión al expediente de elaboración de la norma impugnada (STC 68/2018, de 7 de junio, FJ 5). Se trata del documento aportado a los autos por el abogado del Estado, elaborado por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y cuyo nombre completo es «Memoria abreviada del análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto-ley por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación RTVE y de su presidente». Su función es exponer la oportunidad de la propuesta, examinar jurídicamente su contenido y analizar los llamados «impactos» (adecuación al orden de competencias, impacto económico y presupuestario, impacto de género, etc.). Esta memoria reitera las ideas ya expuestas en el sentido de indicar que el objetivo de la norma es resolver la situación de bloqueo institucional en que se encuentra la Corporación como consecuencia de la falta de cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, al no haberse iniciado el procedimiento de nombramiento de los nuevos miembros del consejo de administración, pese a que el actual consejo ha finalizado su mandato. Así, señala que «los contenidos del artículo único resuelven la situación permitiendo a la Corporación ejercer su función de servicio público hasta que se produzca la elección del nuevo Consejo de Administración y del nuevo presidente de la Corporación y el consejo, a través del procedimiento que las propias Cámaras aprobaron en 2017».

d) En conclusión, la situación de extraordinaria y urgente necesidad apreciada por el Gobierno y puesta de manifiesto en los tres elementos citados reside en la falta de cumplimiento del mandato contenido en la disposición transitoria segunda de la

Ley 5/2017, del que se desprende la imposibilidad de aplicar el procedimiento allí previsto para la elección de un nuevo consejo de administración y de un presidente de la Corporación RTVE. Procedimiento que pretendía asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley 5/2017, en lo relativo a garantizar la independencia y el pluralismo en la elección parlamentaria de los órganos de la Corporación. Esa circunstancia, unida al vencimiento del mandato del consejo y, en particular, del presidente, podía provocar la parálisis en el funcionamiento del consejo, lo que ponía en riesgo la ordenada gestión de la Corporación, dadas las funciones que uno y otro tienen legalmente atribuidas, y, con ello, el adecuado cumplimiento de las funciones de servicio público que la Corporación tiene encomendadas.

C) Ahora bien, conocidas las circunstancias y las razones explicitadas por el Gobierno para justificar la utilización del instrumento normativo excepcional del Real Decreto-ley 4/2018, ha de procederse al análisis específico de si las justificaciones expuestas se refieren a la totalidad de los preceptos impugnados del Decreto-ley, porque si no fuera este el caso, no sería necesario siquiera proceder al análisis sucesivo, relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante en el caso concreto, y al examen de la conexión de sentido entre la situación de urgencia o necesidad y las medidas concretas adoptadas en el decreto ley impugnado.

Y, en el sentido apuntado, cumple advertir, que, respecto de la disposición final primera, no se justifica la urgencia en su adopción, pues en relación con ella nada dicen ni la exposición de motivos, ni el debate de convalidación, ni tampoco la memoria de impacto normativo. Sí se justifica, en cambio, la concurrencia del presupuesto habilitante en conexión con el artículo único del Decreto-ley.

Como ya se ha expuesto los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en la aprobación del Real Decreto-ley 4/2018 residen en la necesidad de evitar la situación de falta de gobierno de la Corporación RTVE que podría producirse como consecuencia de la conjunción de dos factores: la expiración del mandato del presidente y los consejeros y la inaplicación del sistema de nombramiento previsto en la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017. Finalidad que, en la exposición de motivos, en el posterior debate y en la memoria, sirve para fundamentar la urgencia en la adopción del excepcional y provisional procedimiento de designación que se contiene en el art. único, a fin de permitir la inmediata constitución de los órganos rectores de la Corporación. Pero específicamente sobre la disposición final primera no hay conexión de sentido, ni se vincula a la razón anteriormente expresada, pues su contenido está dirigido a detallar o precisar aspectos puntuales de la preexistente regulación de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017 y no se refiere al procedimiento excepcional al que se dedica el art. único, precisamente para desplazar, siquiera provisionalmente, al previsto en la citada disposición transitoria segunda.

La conclusión es, por tanto, la misma que, para un caso similar, ya se alcanzó en la STC 61/2018, FJ 6, en la que se afirmó que «[p]uesto que "la causa justificativa del Decreto-ley –la situación de extraordinaria y urgente necesidad– ha de ser explicitada por el propio Gobierno" (STC 125/2016, de 7 de julio, FJ 2), su carencia determina que no podamos apreciar la concurrencia del presupuesto habilitante que los diputados recurrentes niegan, el Gobierno no acredita y este tribunal no puede presumir».

Por tanto, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018 por vulnerar el art. 86.1 CE. Ahora bien, los efectos de este pronunciamiento son meramente declarativos.

La disposición declarada inconstitucional modificaba, como se ha expuesto previamente, la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, que se limitaba a prever, en su apartado primero, que las Cortes Generales aprobarían «en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la normativa que contemple la selección de los miembros del consejo de administración y del presidente de la Corporación RTVE por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los grupos parlamentarios. Este Comité hará públicos sus informes de evaluación y serán remitidos a la comisión competente para la

correspondiente audiencia de los candidatos». Este es el apartado modificado por la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018, para prever, además del plazo de tres meses para el desarrollo normativo del procedimiento de selección, una serie de previsiones concretas que debían contenerse en dicha normativa respecto del comité de expertos y la fórmula de elección de los candidatos al consejo de administración en sede parlamentaria. Una vez elaborada dicha normativa es esta última la que rige el procedimiento de selección. Fueron las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por resolución de 10 de julio de 2018, con una composición diversa de la actual, quienes aprobaron las normas para la renovación de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Sección Cortes Generales, serie A, núm. 214, de 13 de julio de 2018). Esta resolución no ha sido impugnada, y se ha aplicado en la elección de los consejeros y el presidente de la Corporación. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad, que se proyecta sobre la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018, no despliega efecto alguno ni sobre la validez de la resolución de 10 de julio, ni sobre los nombramientos realizados con arreglo a la misma, sin perjuicio de que las mesas del Congreso y del Senado pueden modificar dicha resolución si así lo consideran oportuno.

4. Límites materiales de la regulación por decreto-ley: afectación del art. 20.3 CE relativo al control parlamentario de los medios de comunicación públicos.

a) En relación con el artículo único del Decreto-ley, el recurso plantea tanto la inexistencia de presupuesto habilitante, como la falta de respeto de los límites materiales previstos en el art. 86.1 CE. Antes de verificar el adecuado cumplimiento del requisito formal relativo a la concurrencia del presupuesto habilitante, y superada la mera y superficial constatación de que existe justificación expresa de dicho presupuesto respecto del artículo único, debemos pronunciarnos acerca de si este precepto vulnera uno de los límites materiales que derivan del art. 86.1 CE, la prohibición de que los reales decretos-leyes afecten a «los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» de la Constitución. Concretamente, los recurrentes consideran que el apartado tercero, en relación con el primero, y el apartado sexto del art. único incurrirían en dicho motivo de inconstitucionalidad.

Por más que el orden de exposición en la demanda de los argumentos de inconstitucionalidad planteados por los recurrentes responda a otro orden lógico, este tribunal entiende que posee 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 189/2005 de 7 de julio; 237/2012, de 13 de diciembre; 107/2015, de 28 de mayo, y 73/2017, de 8 de junio.

El apartado tercero del art. único prescribe:

«Transcurrido el plazo de quince días naturales previsto en el párrafo segundo del apartado 1, si el Senado no hubiera elegido a los consejeros que le corresponden, el Congreso de los Diputados podrá, excepcionalmente y en el plazo de diez días naturales adicionales, proceder a la elección de estos. Dicha elección respetará las candidaturas que, en su caso, ya se hubieran presentado en el Senado.»

Y el apartado sexto presenta la siguiente redacción:

«Transcurrido el plazo de quince días naturales al que se refiere el apartado 1 o cualquier otro plazo referido al Congreso de los Diputados en este artículo, si dicha Cámara no hubiera procedido a la elección de los consejeros que le corresponden, el Gobierno propondrá el nombramiento de un administrador provisional único para la Corporación, que será sometido al Pleno del Congreso de los Diputados. La elección de dicho administrador en el Pleno del Congreso de los Diputados requerirá la obtención de la mayoría de dos tercios en primera votación. En el caso de no alcanzarse dicha mayoría, la propuesta será sometida de nuevo al Pleno de la Cámara, en el plazo de cuarenta y ocho horas. En esta segunda votación, la mayoría necesaria será la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

El administrador provisional único se encargará de la administración y representación de la Corporación hasta que se produzcan los nombramientos de los consejeros de acuerdo con la normativa a la que se refiere la disposición transitoria segunda de 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. En el ejercicio de sus funciones, ostentará las competencias que la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, atribuye al consejo de administración y al presidente de la Corporación RTVE y del consejo.»

La demanda alega que lo previsto en ambas normas ha suprimido el control parlamentario del Senado, ya que, en el apartado tercero, se prevé su sustitución por el Congreso en el nombramiento de los miembros del consejo de administración que le corresponden. Supresión del control parlamentario por parte del Senado que también se imputa al modo de designación del administrador provisional único de la Corporación previsto en el apartado sexto del art. único. Ambos extremos sobrepasarían los límites impuestos por el art. 86.1 CE, pues se afectaría al art. 20.3 CE. Para el abogado del Estado, el régimen diseñado por el Real Decreto-ley 4/2018 es compatible con un sistema de bicameralismo imperfecto como el español, sin que resulte afectado el control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad pública.

La Constitución solo contempla como límites materiales para la elaboración de decretos-leyes, los contenidos en el párrafo 1 del art. 86 CE, referidos a la interdicción de regular mediante esta tipología normativa 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». Los recurrentes afirman que la norma impugnada ha excedido los límites materiales del art. 86.1 CE, específicamente la prohibición de que los reales decretos-leyes «no podrán afectar [...] los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I» de la Constitución. Se invoca como conculcado el art. 20.3 CE, relativo al control parlamentario de los medios de comunicación públicos. La razón es que la concreta regulación cuestionada produce dos efectos respecto al Senado que infringirían el mencionado límite material. En primer lugar habilita excepcionalmente al Congreso para sustituir al Senado, en el caso de que este no hubiera elegido a los consejeros que le corresponden en el plazo previsto al efecto y, en segundo lugar, vincula únicamente la posibilidad de nombrar un administrador provisional único a que el Congreso «no hubiera procedido a la elección de los consejeros que le corresponden», con lo que el nombramiento de dicho administrador provisional sería posible con independencia de la actuación del Senado.

El examen de la queja así planteada exige recordar la doctrina del tribunal relativa al significado de la prohibición del art. 86.1 CE que ahora se trata, así como sobre el art. 20.3 CE, pues es el derecho fundamental que se vería afectado por lo dispuesto en los preceptos impugnados por esta razón. Por tanto, también debemos contrastar la regulación contenida en los preceptos impugnados con la configuración constitucional del derecho protegido por el art. 20.3 CE.

b) En lo que atiene a la limitación material constitucionalmente establecida, nuestro enjuiciamiento debe partir de que «afectar» derechos constitucionales es, según la doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE ('no podrán afectar [...]') debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, [...] ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».

De conformidad con ese criterio hermenéutico, lo que le está vedado al decreto-ley, por el juego del límite material ahora examinado, es la regulación del régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I CE o que se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos de modo que de aquel límite se infiere que el decreto-ley no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales de los derechos, deberes y libertades del título I CE. La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales se ha reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8. En todas ellas, de uno u otro modo, se añade que a lo que este tribunal debe atender al interpretar el límite material del art. 86.1 CE, es «al examen de si ha existido 'afectación' por el decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el título I de la Constitución»; lo que exigirá «tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 182/1997, FJ 8; 329/2005, FJ 8; 100/2012, FJ 9, y 35/2017, FJ 5, entre otras).

Por su parte, el art. 20.3 CE establece una reserva de ley ordinaria para la regulación de los medios de comunicación públicos respecto de un doble objeto: la organización y control parlamentario de estos medios, así como la garantía del derecho de acceso a los mismos de los grupos sociales y políticos significativos, siendo en ambos casos el objetivo común el respeto al pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Se trata de un mandato dirigido al legislador para regular la organización y control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública y garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos. Y si la Constitución remite a una regulación legal, es porque «el artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas 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» (STC 6/1981, de 6 de marzo, FJ 3).

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

española y de sus nacionalidades y regiones, así como medio capital para contribuir a que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas' (STC 206/1990, de 17 de diciembre, FJ 6, con cita de la STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 4)».

Así, en términos de la STC 20/2018, FJ 3, el control parlamentario al que alude el art. 20.3 CE, «pone de manifiesto la conexión de la radiotelevisión y de la regulación de la radiodifusión, con los derechos contenidos en el artículo 20 CE, y sitúa al legislador, nacional o autonómico, en la necesidad de articular su función de control parlamentario sobre los medios de comunicación social, sin perder de vista que dicho control tiende a garantizar el mejor ejercicio de derechos fundamentales que son básicos, entre otras cosas, para garantizar una institución fundamental, como es la opinión pública libre». Asimismo, la STC 20/2018, FJ 3, destacó «la importancia que, en el ejercicio de la función de control, tiene el nombramiento de quienes integran el consejo de administración del ente público, tal y como se desprende del razonamiento contenido en la STC 150/2017, de 21 de diciembre».

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

Conforme a la doctrina constitucional que se acaba de exponer, en la potestad de control parlamentario que contempla el art. 20.3 CE se integra la facultad de las Cámaras para nombrar a los integrantes de los órganos de gobierno de esos medios de comunicación. El concreto diseño normativo de las modalidades de control parlamentario sobre los medios de comunicación de titularidad pública, entre las que, como se acaba de exponer, se encuentra la facultad de designación, corresponde abordarlo al legislador, respetando la autonomía parlamentaria. Desde ese segundo punto de vista es patente que el legislador ha tenido presente la vinculación existente entre la supervisión de la actividad desplegada por la Corporación RTVE respecto de la referida a la designación de los miembros del consejo de administración. De los precedentes de la norma ahora impugnada se desprende que la regulación de esta cuestión se ha llevado a cabo estableciendo la intervención de ambas cámaras en la elección parlamentaria de los órganos de administración y gobierno de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, de modo que cada cámara «ostenta la potestad, y la responsabilidad consiguiente, de designar, en el tiempo legalmente prescrito, los vocales de su elección» [STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 8 b), allí en relación a la designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial].

Así, según el art. 7 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de estatuto de la radio y la televisión, el consejo de administración del ente público RTVE estaba compuesto por doce miembros, elegidos para cada legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado, mediante mayoría de dos tercios de la Cámara, entre personas de relevantes méritos profesionales. Por su parte, el art. 11 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, en sus diversas redacciones, ha dispuesto que los miembros del consejo de administración serán elegidos por las Cortes Generales, inicialmente «a razón de ocho por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado», posteriormente «cinco por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado» (art. 1.2 de Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril) y, finalmente, en la redacción dada por la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, «seis por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado». La propia exposición de motivos de la citada Ley 5/2017 considera que la regla de elección parlamentaria con la exigencia de una determinada mayoría «se constituyó en un principio estructural del funcionamiento de la Corporación RTVE y uno de los fundamentos de la instauración de un modelo de radio y televisión pública, independiente, plural, viable y de calidad».

Por tanto, entre los mecanismos de control parlamentario de los medios de comunicación de titularidad pública que el legislador está constitucionalmente obligado a

diseñar se encuentra, conforme a la doctrina constitucional que se ha citado, el régimen de elección o designación parlamentaria de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE, pues, si bien es cierto que la creación de la citada Corporación es fruto de una opción legislativa que la Constitución no impone, también lo es que, una vez adoptada esa decisión por el legislador, es de aplicación a la misma lo dispuesto en el art. 20.3 CE. Así, por lo que hace al régimen de designación, este debe atender, como ha venido sucediendo hasta la aprobación del Decreto-ley en causa, al carácter bicameral de las Cortes Generales, sin perjuicio de que en las distintas concreciones de tal régimen pueda plasmarse la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en un sistema parlamentario caracterizado por un «notorio bicameralismo imperfecto» (STC 155/2005, de 9 de junio, FJ 9).

c) Conforme a cuanto llevamos expuesto procede examinar la impugnación del apartado tercero, que prevé que en determinados casos sea posible sustituir al Senado por el Congreso en el nombramiento de los miembros del consejo de administración que le corresponden.

La doctrina constitucional expuesta, y que el presente pronunciamiento define con mayor claridad, permite deducir que la designación parlamentaria forma parte del ámbito protegido por el art. 20.3 CE, cuando alude al control de los medios de comunicación de titularidad pública, precisamente por la importancia que el nombramiento tiene para el adecuado ejercicio de control parlamentario que reclama el precepto constitucional. La modificación que aquí se cuestiona trata de aunar el respeto del mandato constitucional de control parlamentario con la necesidad de facilitar la composición de los órganos de administración de la Corporación RTVE, fijando un modo subsidiario de designación de los miembros del consejo de administración para hacer frente a eventuales situaciones de bloqueo parlamentario. Cumple advertir que en situaciones de normalidad institucional ambas cámaras han de proceder a sus propuestas, así como también que el legislador puede, como mecanismo de salvaguarda, disponer lo oportuno para el caso de que las previsiones normativas no garanticen «con su solo enunciado vinculante, la efectividad plena de lo dispuesto en ellas» [STC 191/2016, de 15 de noviembre, FJ 8 b)].

Ahora bien, la anterior consideración no significa que el legislador y mucho menos, el Gobierno actuando como tal, sea enteramente libre de todo límite constitucional a la hora de decidir cómo hacer frente a ese supuesto excepcional. En este caso, teniendo en cuenta la configuración del derecho fundamental concernido que ya se ha expuesto, esta finalidad se persigue de modo tal que supera los límites materiales del art. 86.1 CE, por cuanto se alteran las modalidades de control diseñadas por el legislador en cumplimiento de las exigencias que derivan del art. 20.3 CE, afectando a un aspecto sustancial del mismo como es la intervención de una de las Cámaras en el proceso de designación de los integrantes de los órganos de gobierno del medio público de comunicación. La reforma del sistema de elección por el Congreso y el Senado de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE que lleva a cabo la norma de urgencia hace, al preterir al Senado, que este no conserve plenamente el control parlamentario sobre la actuación de dicha Corporación que se deriva del art. 20.3 CE. De este modo, al impedir la designación por la Cámara Alta, se está afectando, de modo contrario al art. 86.1 CE, a ese derecho fundamental.

No corresponde a este tribunal determinar cuál sea la fórmula adecuada en esa situación, pero sí pronunciarse sobre la que se ha cuestionado en este proceso. En el caso del apartado tercero, la previsión subsidiaria de nombramiento por el Congreso de los cuatro miembros del consejo de administración que corresponde designar al Senado, hace que el legislador de urgencia prive al Senado de su potestad de designación y, con ello, de una de las manifestaciones del control que dicha Cámara ha de desarrollar en cumplimiento del art. 20.3 CE. Esta modificación altera de modo sustantivo uno de los elementos esenciales del control parlamentario de la Corporación RTVE, esto es, que en la designación de los miembros de su consejo de administración concurren ambas cámaras, tal como, por otra parte, se regula en la Ley 17/2006 y en los actos parlamentarios que la han desarrollado, lo que, por implicar «afectación» en el sentido

que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley.

Se prescinde del Senado, cuando se trata de una de las facultades que encuentran su fundamento último, no solo en el art. 20.3 CE, sino también en la garantía del pluralismo político en tanto que valor superior del ordenamiento. Se cuestiona con ello la defensa del interés público atribuido a las Cortes Generales en general y, en particular al Senado, en el ejercicio de la función de control a la que se refiere el art. 20.3 CE, lo que debe llevar a apreciar la infracción del límite material del art. 86.1 CE que había sido alegada por los recurrentes.

En consecuencia, el apartado tercero del art. único del Real Decreto-ley 4/2018 es inconstitucional y nulo. Los efectos de este pronunciamiento, tal y como se estableció en relación con la disposición final, son meramente declarativos, por una razón adicional. El apartado primero del artículo único del Decreto-ley impugnado dispone en su primer párrafo, que «hasta el nombramiento de los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE y del presidente de la Corporación RTVE y del consejo de acuerdo con lo previsto en las disposiciones transitorias de 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, las Cortes Generales elegirán a los consejeros que deberán sustituir a aquellos cuyo mandato ha expirado conforme a lo previsto en el presente Real Decreto-ley». Por tanto, una vez nombrados los miembros del consejo de administración de la Corporación RTVE y su presidente, la disposición impugnada ha dejado de tener vigencia efectiva y, de hecho, nunca llegó a aplicarse la salvaguarda que el precepto declarado inconstitucional preveía en relación con la intervención del Senado en el nombramiento de los miembros del Consejo. Dicha previsión, queda sin efecto una vez efectuado el primer nombramiento, por lo que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad, no despliega efecto alguno sobre los nombramientos ya efectuados.

d) El examen del apartado sexto ha de llevar a una conclusión diferente atendiendo a que los únicos argumentos de los recurrentes hacen referencia a la desaparición de la intervención del Senado en la designación del administrador provisional único, que hace las veces de presidente de la Corporación RTVE en tanto en cuanto se procede al nombramiento de los consejeros.

En este caso la facultad de designación del Senado no se ve desplazada, pues el apartado hace referencia únicamente al Congreso, ya que, frente a lo que la demanda sostiene, es a dicha Cámara y no al Gobierno a quien corresponde designar al administrador provisional único y, en realidad, se relaciona con un aspecto que los recurrentes no han cuestionado y en el que el Senado no tiene intervención directa, como es el de la elección parlamentaria del presidente de la Corporación RTVE, elección que, conforme al art. 11.4 de la Ley 17/2006, en la redacción dada por la Ley 5/2017, corresponde al Congreso de los Diputados.

Por lo demás, las Cortes Generales, y en particular el Senado, conservan el papel que, para el control del cumplimiento de las funciones de servicio público de la Corporación RTVE, les atribuye la Ley 17/2006, en especial respecto al seguimiento del cumplimiento de los mandatos marco que las Cortes Generales formulan a la Corporación en los términos del art. 4 de la Ley 17/2006 y del contenido del contrato programa que desarrolla dicho mandato marco, así como de su ejecución y resultados anuales (art. 32.4). Igualmente se prevé la remisión 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). Previsiones todas ellas que no se ven modificadas por la reforma que se cuestiona (al respecto, además de la Ley 17/2006, 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, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal).

Por tanto, este motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado en lo que respecta al apartado sexto, ya que no se ha superado el límite material del art. 86.1 CE, por cuanto, con la regulación cuestionada, no se ha afectado a la posición institucional del Senado y, a su través, al art. 20.3 CE.

Idéntico argumento sirve para descartar la inconstitucionalidad del apartado primero del artículo único, cuya única tacha, desde el punto de vista de la falta de respeto a los límites materiales del decreto-ley, también responde al desplazamiento del Senado en el nombramiento, en este caso, del presidente de la Corporación RTVE y del consejo. El art. 11.4 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, prevé expresamente que será el Congreso de los Diputados, quien designará, de entre los diez consejeros electos, al que desempeñará el cargo de presidente de la Corporación RTVE y del consejo, requiriendo tal designación una mayoría de dos tercios de la Cámara. Esta previsión, modificada por el Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, no fue considerada inconstitucional por la STC 150/2017, de 21 de diciembre.

5. La concurrencia del presupuesto habilitante de urgencia y necesidad, y la conexión de sentido de las medidas adoptadas por el artículo único del Real Decreto-ley 4/2018.

Llegados a este punto, el tribunal debe analizar el resto de las tachas de inconstitucionalidad que se imputan al artículo único del Real Decreto-ley 4/2018, en los apartados que no hemos declarado ya inconstitucionales.

En primer término, debemos adentrarnos en el control de constitucionalidad de la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por 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 en los apartados referidos.

Con un razonamiento, que ya ha sido expuesto, y que se reitera tanto en el debate parlamentario como en la memoria de impacto normativo, el Gobierno ha ofrecido una justificación general vinculada a la imposibilidad de renovación de los órganos de gobierno y administración de la Corporación RTVE y al riesgo de parálisis en el funcionamiento ordinario del consejo por la ausencia de un presidente, con plenas capacidades, teniendo en cuenta que le corresponden las funciones de dirección ejecutiva ordinaria. Riesgo del que se deriva que el servicio público cuya realización compete a la Corporación (arts. 2 y 3 de la Ley 17/2006, de 5 de junio) no pudiera prestarse con normalidad, atendiendo a las relevantes funciones que el art. 20 de la Ley 17/2006 asigna al presidente de la misma y la imposibilidad legal de sustituirlo. Es preciso tener en cuenta que dicho presidente es, en el esquema diseñado por la Ley 17/2006, uno de los órganos esenciales de la Corporación, ya que no solo le corresponden las funciones propias de la legislación mercantil en relación con su condición de presidente del consejo de administración, sino que la propia Ley 17/2006 desdobra esas funciones de las que le asigna en relación con la dirección ejecutiva ordinaria de la Corporación RTVE.

Además, estas razones han de valorarse en el contexto en el que se dicta la norma, cuando ya había transcurrido sobradamente el plazo para que, conforme a las disposiciones transitorias de la Ley 5/2017, las Cortes Generales procedieran «a la selección primero de los candidatos y a la posterior elección de un nuevo consejo de administración y de un nuevo presidente de la Corporación RTVE y del consejo». Además, el carácter provisional de la norma no excluye, sino que reclama, la cobertura de las vacantes por el procedimiento parlamentario legalmente establecido. Así las medidas son, en principio, limitadas y temporales, pues solo pretenden asegurar el funcionamiento adecuado de la Corporación, en tanto se constituye el nuevo consejo de

administración en la forma prevista en la Ley 5/2017 (en un sentido similar, STC 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 5).

De todo ello se concluye que las reformas que se proponen tratan de hacer frente a una situación excepcional actuando para evitar dificultades en el gobierno y gestión ordinaria de la Corporación RTVE (STC 150/2017, FJ 6) que pudieran poner en peligro que cumpliera la función de servicio público que tiene legalmente atribuida.

Conforme al control externo que corresponde a este tribunal no cabe rechazar como abusiva o arbitraria la apreciación de que concurre en este caso la situación de extraordinaria y urgente necesidad que el Gobierno ha formulado, al efecto de dictar la legislación de urgencia cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso. Así, podemos considerar que el Gobierno ha satisfecho la exigencia de explicitar y razonar de forma suficiente la existencia de una situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que le llevó a dictar el art. único del Real Decreto-ley 4/2018, de modo que la carga de justificar la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE puede considerarse cumplida. No se trata de una descripción mediante fórmulas rituales o genéricas aplicables a todo tipo de realidades de un modo intercambiable, sino a través de una precisa referencia a una situación concreta, vinculada a los riesgos que corría la gestión ordinaria de la Corporación RTVE y, con ella, el adecuado cumplimiento de las funciones de servicio público que tiene encomendadas.

En cuanto a la segunda dimensión del presupuesto habilitante de la legislación de urgencia —existencia de conexión de sentido entre la situación de necesidad definida y las medidas que en el Real Decreto-ley se adoptan— nuestra doctrina «ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido» (SSTC 29/1982, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11, y 39/2013, FJ 9). Respecto a este elemento de nuestro canon, atendiendo al control que corresponde a este tribunal, el cual debe respetar el margen de discrecionalidad política que en la apreciación de este requisito corresponde al Gobierno, podemos considerar que no se ha vulnerado la conexión de sentido entre las medidas adoptadas en este art. único y la situación de extraordinaria necesidad y urgencia definida. La reforma se ajusta a los objetivos que la propia exposición de motivos de la norma dice perseguir, respecto a la renovación del consejo de administración y del presidente de la Corporación RTVE. Las medidas adoptadas en el art. único del Real Decreto-ley impugnado son coherentes con la eventual situación de proceder a la mencionada renovación y modifican de modo inmediato la situación jurídica existente.

En suma, el Tribunal aprecia que las circunstancias aludidas en la exposición de motivos del decreto-ley impugnado y puestas de manifiesto durante la fase de convalidación reflejan respecto del art. único, más allá de una mera conveniencia política, una situación de hecho que permite concluir, en el ámbito del control externo que compete realizar a este tribunal, que existen razones suficientes para apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

6. La posición de los grupos parlamentarios en la propuesta de candidaturas a la Corporación RTVE y el ejercicio del derecho del art. 23.2 CE.

Examinadas las tachas generales relacionadas con la vulneración del art. 86.1 CE, con el resultado que ha quedado expuesto, restan únicamente por enjuiciar las que los recurrentes formulan contra el último inciso del apartado segundo del art. único y contra el apartado sexto de ese mismo art. único, pues aunque la demanda menciona también los dos primeros párrafos del apartado primero del art. único, en realidad la queja que formula se centra en los ya mencionados apartados tercero —previamente declarado inconstitucional y por tanto excluido del presente examen— y sexto.

a) Del apartado segundo del art. único se cuestiona en concreto la exigencia de que, en el caso de que no se alcance la mayoría de dos tercios en la primera votación para la elección de los consejeros, en la segunda votación, a celebrar cuarenta y ocho

horas más tarde y en la que ha de obtenerse la mayoría absoluta, las propuestas de candidatura han de «proceder de, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que corresponda».

La demanda, apoyándose en lo sucedido al aplicarse el precepto, argumenta que este requisito altera el valor del voto, coartando la facultad de voto de los diputados y por ende, el núcleo esencial del 23.2 CE, puesto que no solo se les exige, para que su voto por una determinada candidatura sea válido, que se produzca en los términos reglamentariamente establecidos en la Cámara en la que se emite, sino que, además, se les impone que la expresión de su voluntad deba estar avalada por otros grupos parlamentarios. Para el abogado del Estado esta previsión incrementa el apoyo democrático en la elección y ya estaba establecida en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2017.

Tal como se ha planteado, la queja de los recurrentes debe ser desestimada.

En primer lugar, el control de constitucionalidad de leyes y disposiciones que lleva a cabo este tribunal es «un control ‘en abstracto’ de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control ‘objetivo’, pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido» [STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)]. Las referencias a los efectos que ha producido la aplicación de la norma impugnada son legítimas, desde la posición procesal que ostentan los diputados recurrentes, pero pretender analizar o inferir, a partir de tales efectos, los verdaderos motivos que han estado en la aprobación de dicho precepto es llevar el debate al campo de las intencionalidades políticas, lo que es ajeno a un proceso como el recurso de inconstitucionalidad. En un proceso de estas características, el precepto recurrido, cuya supuesta inconstitucionalidad se ventila, debe ser interpretado y enjuiciado en atención a su propio sentido y tenor literal, no a partir del contexto que la demanda trae a colación.

De acuerdo con tal criterio resulta, en segundo lugar, que la regulación que cuestiona la demanda en nada afecta al régimen de votación de los miembros de la Cámara, sino que se refiere a un aspecto previo, los requisitos que ha de cumplir una determinada propuesta para ser sometida a la consideración de la Cámara, aspecto sobre el que nada se argumenta en la demanda. La norma reduce la mayoría exigible para la adopción del acuerdo, de una mayoría de dos tercios a la mayoría absoluta, pero articula de otro modo el intento de conseguir el mayor consenso posible respecto de la iniciativa sometida a votación. Responde así a una finalidad legítima «en aras de obtener un mayor consenso para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías o con otro objetivo razonable» (SSTC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4) relacionado con la necesidad de garantizar y preservar el pluralismo político en tanto que valor superior del ordenamiento jurídico y estimular la razonable búsqueda del acuerdo respecto a quienes vayan a ser elegidos por las distintas fuerzas parlamentarias.

b) Al apartado sexto del art. único se le reprocha que hurta al Senado su autonomía y el ejercicio de todo control parlamentario, en cuanto prevé la designación por el Gobierno de un administrador único, sustituyendo la decisión del Senado. Asimismo, se pone en relación la injerencia en el art. 72 CE, con la lesión del art. 23.2 CE, en la medida en que los senadores pierden todo un haz de funciones de control de los medios de comunicación social dependientes del Estado, funciones inherentes al ejercicio del cargo para el que han sido elegidos democráticamente. Para el abogado del Estado, la previsión del apartado sexto es un recurso excepcional y subsidiario para responder a la necesidad de atender al gobierno de la Corporación RTVE.

La tacha de vulneración del art. 72 CE por entrometerse la norma en la esfera de autonomía normativa reservada a las Cortes Generales no puede ser estimada, pues ya la STC 150/2017 señaló en su FJ 10 que «[l]a 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», siendo estas mismas consideraciones extensivas a la designación del administrador único.

Atendiendo al planteamiento de los recurrentes también debe examinarse si la regulación cuestionada atenta contra las facultades de control parlamentario del Senado y contra el derecho fundamental del art. 23.2 CE del que gozan los integrantes de la Cámara.

En cuanto a lo primero, en el examen de esta cuestión debemos partir de la constatación de que el art. 66 CE establece un sistema representativo bicameral, en cuya configuración se aprecia la existencia de diferencias entre ambas cámaras. Diferencias entre las atribuciones de las Cámaras que derivan, en unos casos del propio texto constitucional (así, respecto al Congreso, arts. 86 respecto a la convalidación de los Decretos-leyes, arts. 88 a 90 sobre el procedimiento legislativo, art. 99 acerca de la investidura del presidente del Gobierno y arts. 112 a 114 respecto a la cuestión de confianza y la moción de censura, y, por lo que hace al Senado, art. 155 en punto a la autorización al Gobierno a la que se refiere el mencionado precepto constitucional) y, en otras ocasiones, de la legislación aplicable al caso concreto. La propia Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, residencia determinadas atribuciones relacionadas con las que ahora se discuten en una de las Cámaras, el Congreso de los Diputados. Así sucede, por ejemplo, con la apreciación de las causas de cese de los consejeros previstas en el art. 13.1, apartados c) (separación a propuesta del consejo de administración, por causa de incapacidad permanente para el ejercicio del cargo, condena firme por cualquier delito doloso, incompatibilidad sobrevenida, o por acuerdo motivado) y d) (decisión del Congreso de los Diputados), en ambos casos por mayoría de dos tercios, o con la designación del consejero que ha de ser nombrado presidente del consejo de administración de la Corporación RTVE (art. 17).

Atendiendo a lo anterior, la diferencia que la norma establece respecto a las atribuciones de ambas cámaras en punto al nombramiento del administrador único, en el apartado sexto del art. único no puede tacharse de inconstitucional, por cuanto entra dentro del margen de configuración del legislador al que compete regular la intervención de las Cortes Generales en esta designación. La Constitución remite a la ley la regulación del control parlamentario de los medios de comunicación, pero el legislador es libre para, dentro de la regulación relativa a la designación parlamentaria de la dirección del ente, introducir diferencias entre una y otra cámara, como es el caso, en el que se atribuye un mayor protagonismo al Congreso en un supuesto muy específico. Tal y como se ha expuesto en el fundamento jurídico cuarto, no se ve alterada la posición del Senado por no intervenir en la designación del administrador único, tarea que se encomienda al Congreso a propuesta del Gobierno. Se trata de una cuestión que queda a disposición del legislador, pudiendo recordarse ahora, en la perspectiva en la que los recurrentes se sitúan, que el Senado tampoco interviene en la designación del presidente de la Corporación.

Igualmente debe descartarse la vulneración del art. 23.2 CE, la cual no se presenta argumentada, más allá de la cita de la STC 40/2003. Está en juego la vertiente de derecho al ejercicio o desempeño del cargo público representativo conforme a lo previsto en las leyes, en relación con la cual este tribunal ha venido insistiendo en que solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria. En este caso, ya se ha recordado que la configuración de los posibles modos de articular el control parlamentario es una cuestión que ha de determinar el legislador, sin que el modo en que lo ha hecho pueda reputarse contrario al art. 23.2 CE, en los términos de la doctrina constitucional.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y nula la disposición final primera del Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación RTVE y de su presidente, con los efectos previstos en el fundamento jurídico tercero.

2.º Declarar inconstitucional y nulo el apartado tercero, del artículo único del Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación RTVE y de su presidente, con los efectos previstos en el fundamento jurídico cuatro c).

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Andrés Ollero Tassara, al que se adhiere la magistrada doña Encarnación Roca Trías, en relación a la sentencia dictada por el Pleno del tribunal en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3883-2018

Con el máximo respeto a la posición de la mitad del Pleno, enriquecida por el voto de calidad de su presidente, y en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 LOTC, formulo voto particular respecto de la sentencia relativa al recurso citado en el encabezamiento.

1. La sentencia, a propósito del artículo único, apartado 3, del Decreto-ley controvertido, que traslada la responsabilidad de elegir a consejeros de RTVE del Senado al Congreso, invita a «recordar la doctrina del tribunal relativa al significado de la prohibición del art. 86.1 CE» que excluye recurrir al Decreto-ley cuando pueda afectar a derechos fundamentales. Asume con ello que ocurriría en este caso «sobre el art. 20.3 CE, pues es el derecho fundamental que se vería afectado». En realidad no hay doctrina del tribunal que respalde tal afirmación, sino que entiende que lo que encierra el citado artículo es una reserva de ley, al afirmar que «la ley regulará [...] el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado», sin que ello implique referencia expresa a un peculiar derecho fundamental. No cabe pues afirmar que, «al impedir la designación por la Cámara Alta, se está afectando, de modo contrario al art. 86 CE, a ese derecho fundamental» y que por tal motivo se estén desbordando los límites materiales del Decreto-ley.

2. La sentencia da a entender que el control parlamentario previsto en el art. 20.3 CE debe ser bicameral, lo que convertiría en inconstitucional la previsión que hurta al Senado su capacidad de elección. El problema es otro; el control ha quedado reservado

a una ley que habría de ser parlamentaria, dada la singularidad de la materia, lo que llevaría consigo la exclusión del recurso al decreto-ley. En consecuencia, el artículo único, apartado 3, no sería inconstitucional por confiar la designación de todos los consejeros a una sola de las cámaras, sino, sencillamente, por regular mecanismos de control parlamentario que solo el Parlamento puede regular. La doctrina constitucional ha precisado a este respecto que una reserva de ley parlamentaria excluye el juego, no solo del reglamento, sino también de las normas gubernamentales con rango de ley. Así lo entendió el Tribunal, a propósito de un estatuto autonómico en relación con la creación de impuestos, en la STC 107/2015, de 28 de mayo, de la que tuve el honor de ser ponente.

3. La sentencia, sin embargo, no descarta que, si han fracasado todos los mecanismos previstos para la elección de consejeros de la RTVE, sea posible, sin incurrir en inconstitucionalidad, prescindir del Senado para que el Congreso de los Diputados pueda elegir un administrador provisional único, como prevé el artículo único en su apartado sexto. Se argumenta que, dado que al Congreso se encomienda la elección del presidente del consejo, podrá sin problema en un segundo intento hacer lo propio con el administrador provisional.

Incorre con ello en una doble contradicción. Olvida la bicameralidad antes defendida, a pesar de que el citado administrador provisional no va a hacer solo de presidente, sino que sustituirá en sus funciones también a los consejeros. Si se considera inconstitucional el apartado tercero, por afectar a un inexistente derecho fundamental, también tendría que serlo el sexto, porque estaría regulando un presunto derecho fundamental, aunque no se lo entendiera vulnerado. Lo que sí se habría vulnerado, en ambos casos, sería la reserva de ley parlamentaria atribuible al artículo 20.3 CE.

4. En cuanto a la disposición final, la sentencia afirma en su fundamento jurídico 3 C) y declara inconstitucional y nula en el fallo, que no se justifica la urgencia de su adopción. En realidad lo que ocurre no es tanto que no haya sido justificada, sino que su contenido (relativo a la composición de un comité de expertos) carece de conexión de sentido con la argumentación sí esgrimida para justificar la urgencia del Decreto-ley. En todo caso, compartiría igualmente la inconstitucionalidad defendida en este voto respecto a apartados anteriores.

Y en este sentido formulamos este Voto particular.

Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.—Andrés Ollero Tassara.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón respecto de la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3883-2018

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular a la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3883-2018. Las razones de mi discrepancia son las que tuve ocasión de sostener en el Pleno en el que se deliberó el presente asunto.

Mi disconformidad tiene que ver con la fundamentación que se realiza en la sentencia para sostener la inconstitucionalidad de algunos de los preceptos impugnados y que supone una confusión en el manejo de determinadas categorías constitucionales acuñadas por nuestra propia doctrina.

El apartado tercero del art. único del Real Decreto-ley 4/2018 es declarado inconstitucional y nulo por infracción del límite material del art. 86.1 CE que prohíbe al decreto-ley afectar a los derechos fundamentales. Sin embargo, considero que no es correcta la caracterización que hace la sentencia de la previsión constitucional relativa al control parlamentario de los medios públicos de comunicación recogida en el art. 20.3 CE y que es la que estaría siendo desarrollada mediante el Real Decreto-ley impugnado,

pues es evidente que en tal previsión de la norma fundamental no se recoge un derecho fundamental sino un mandato.

Así se había entendido hasta ahora por la propia jurisprudencia constitucional cuando afirmaba que «conviene tener en cuenta que el art. 20.3 CE no reconoce a la recurrente ningún derecho fundamental que esta pueda invocar en amparo, siendo únicamente un mandato dirigido al legislador, como recuerda la STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 5» (ATC 26/2001, de 1 de febrero).

La confusión de la sentencia de la que discrepamos podría derivar del hecho de que el art. 20.3 CE tiene dos partes perfectamente diferenciables, una es el control parlamentario de los medios públicos (mandato) y otra es la garantía del acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado de los grupos sociales y políticos significativos (que sí podría ser considerado como derecho). La STC 20/2018, que se cita en la sentencia, cuando se refiere al 20.3 CE se está refiriendo a esto segundo y no a lo primero.

No es por tanto correcto fundar la inconstitucionalidad del Real Decreto-ley impugnado que regula el control parlamentario de los medios públicos en la contravención del límite recogido en el art. 86.1 CE cuando dispone que los decretos-leyes no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades regulados en el Título I. Este tribunal ha recordado que el límite que se dispone en el art. 86.1 CE relativo a la afectación de derechos debe ser interpretado restrictivamente y por tanto no cabe extender tal limitación a lo que no es sino un mandato.

El hecho de que la sentencia de la que discrepo cite la STC 20/2018, FJ 3, cuando dispone que el control parlamentario al que alude el art. 20.3 CE, «pone de manifiesto la conexión de la radiotelevisión y de la regulación de la radiodifusión, con los derechos contenidos en el artículo 20 CE, y sitúa al legislador, nacional o autonómico, en la necesidad de articular su función de control parlamentario sobre los medios de comunicación social, sin perder de vista que dicho control tiende a garantizar el mejor ejercicio de derechos fundamentales que son básicos, entre otras cosas, para garantizar una institución fundamental, como es la opinión pública libre»; no supone la conversión de lo dispuesto en el art. 20.3 CE en relación con el control parlamentario en un derecho fundamental. Determinados preceptos constitucionales establecen mandatos o disponen normas de competencia que ciertamente coadyuvan a garantizar un mejor ejercicio de los derechos, pero ello no transforma dichos preceptos en preceptos que reconozcan un derecho y que por tanto se vean sometidos al límite del art. 86.1 CE.

Sea como fuere, tampoco me parece que, aun obviando la referencia a la vulneración de los límites materiales del art. 86.1 CE, se pudiese declarar la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por considerarse que se vulnera materialmente el propio art. 20.3 CE. En efecto, sería ir demasiado lejos interpretar que cuando el art. 20.3 CE dispone que la ley regulará el control parlamentario de los medios públicos está disponiendo que tenga que ser un control parlamentario bicameral. Creo que se cumple con la Constitución aunque el control de la RTVE se estableciese –por aquel a quien corresponde hacerlo– que sea solo del Congreso y no del Senado.

En todo caso reitero que, independientemente del resultado en el caso concreto, no puedo sino dejar constancia de mi preocupación por la confusión que percibo en la sentencia de la que discrepo en relación con la utilización de categorías constitucionales largamente acuñadas por nuestra propia doctrina. Preocupación que se acentúa al constatar que, como ya señalé en el voto particular formulado en el recurso de inconstitucionalidad 2035-2020, en esta materia del control de constitucionalidad del presupuesto habilitante de los decretos-leyes, se están realizando cambios en la doctrina jurisprudencial no expresamente reconocidos ni debidamente justificados, incurriendo así en un *overruling* encubierto que no responde a las exigencias que nuestra propia doctrina jurisprudencial establece para estos cambios de criterio.

Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3883-2018, al que se adhiere el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos

En ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional expreso, en el presente voto particular, parte de los argumentos que expuse ante el Pleno en relación con la propuesta de resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 3883-2018.

En las SSTC 103/2017, de 6 de septiembre, y 150/2017, de 21 de diciembre, así como en la STC 20/2018, de 5 de marzo, de la Sala Primera de este tribunal, formulé votos particulares en relación con el fallo, que ahora me llevan nuevamente a disentir de esta.

Me interesa poner de manifiesto que la sentencia parcialmente estimatoria que aquí se aprueba crea una doctrina abiertamente contraria a la que se aplicó para resolver los recursos planteados en aquellas.

La primera contra el Decreto-ley del Consell de la Generalitat Valenciana 5/2013, de 7 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat Valenciana (STC 103/2017, de 6 de septiembre), y la segunda contra el 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 (STC 150/2017, de 21 de diciembre).

En ambos asuntos se consideró concurrente el presupuesto formal de la necesidad extraordinaria y urgente para aprobar el decreto-ley, así como la conexión de sentido, como sucede también en el caso de la sentencia a la que se opone el presente voto.

Sin embargo, a diferencia de lo resuelto en esta ocasión por el Pleno, en aquellos dos precedentes se desestimó el argumento común expuesto con distintos razonamientos por los recurrentes, de que el decreto-ley era inconstitucional por superar los límites materiales del art. 86.1 CE, al afectar a instituciones básicas de la comunidad autónoma (en el caso de la STC 103/2017) y del Estado (STC 150/2017). Y ese cambio de criterio no se explica en el texto de la sentencia del Pleno, ni encuentra tampoco justificación razonable en la referencia a la STC 20/2018, de 5 de marzo, que parece, implícitamente, querer justificar el cambio de jurisprudencia.

La STC 20/2018 resolvía un recurso de amparo, y no un recurso de inconstitucionalidad, y no entraba, por tanto, a valorar la adecuación formal de los decretos-leyes para regular cuestiones relativas al régimen de nombramiento de las direcciones de los entes de radiotelevisión pública, aunque efectivamente marcaba la conexión entre el art. 20.3 CE y el control de los medios de comunicación de titularidad pública. Pero esa conexión no es argumento suficiente a mi juicio para dar un giro jurisprudencial de la naturaleza del que aborda esta sentencia de la que discrepo, que viene a concluir, tal y como se deduce de sus fundamentos jurídicos, que no es posible regular por decreto-ley el régimen de intervención parlamentaria en el control de los medios de comunicación de titularidad pública, por incidir en los límites materiales expuestos en el art. 86.1 CE. Eso sí, se refiere a la afectación prohibida de los derechos fundamentales, cuando el problema aquí no es de derechos, sino de instituciones, y más concretamente de las instituciones de representación parlamentaria, tal y como expuse en los votos particulares a las SSTC 103 y 150/2017.

No todas las previsiones, garantías institucionales o exigencias contenidas en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la Constitución son derechos fundamentales. La obligación de control parlamentario a la que se refiere el art. 20.3 CE no lo es, porque se trata del reconocimiento de una dimensión adicional de las facultades de control político que se reconocen a las cámaras de representación parlamentaria en el Título V de la Constitución.

Si alguna razón hubiera justificado la imposibilidad de aprobar un decreto-ley en este ámbito, esta era la que se invocaba en los votos particulares ya citados, pero acudir directamente a esta razón implicaba una modificación de criterio necesitada de

justificación. Sin embargo, la solución aportada ha tratado de superar esa incoherencia acudiendo al pronunciamiento contenido en la STC 20/2018, que no ofrece soporte suficiente en este caso. En el supuesto resuelto por aquella sentencia de Sala, la entidad recurrente en amparo, la federación regional de servicios de la Unión General de Trabajadores-Madrid (FES-UGT), impugnaba una decisión de la mesa de la Asamblea de Madrid. Se trataba de un amparo contra un acto sin valor de ley emanado del poder legislativo ex art. 42 LOTC, que había excluido a la recurrente de la posibilidad de plantear candidaturas al consejo de administración de Radio Televisión Madrid. El recurso de amparo se estimó porque se reconocía la existencia de un derecho del recurrente derivado del artículo 20.3 CE, «donde se establece que la ley garantizará el acceso a los medios de comunicación social dependientes, en este caso de la comunidad autónoma, de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España» (STC 20/2018, FJ 5). Y ese reconocimiento llevó a considerar que la medida adoptada por la mesa, de forma inmotivada, lesionó el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y al acceso a los medios de comunicación social públicos, de acuerdo con lo previsto en el art. 20.3 CE, en conexión con el derecho a la libertad de sindicación reconocido en el art. 28.1 CE.

Pero en el supuesto que resuelve esta sentencia del Pleno, no estamos ante un derecho fundamental sino que, como en el supuesto resuelto en las SSTC 103 y 150/2017, se trata de la intervención de una y otra Cámara en el procedimiento de control del ente directivo de la radiotelevisión pública. Y, teniendo en cuenta la composición del Pleno de este tribunal en el año 2017 y en el actual 2021, se debería haber justificado el cambio de criterio.

Llegado a este punto, me remito al contenido de los votos particulares de las SSTC 103/2017 y 150/2017, donde se expone con la suficiente extensión mi posición sobre los límites materiales a la regulación por decreto-ley de las radiotelevisiónes de titularidad pública, tanto autonómica, como estatal. En ambos casos, se trata de instituciones básicas de cada uno de sus respectivos ámbitos territoriales, por lo que las facultades de control parlamentario de estas instituciones forman parte de la función de control esencial de los órganos de representación parlamentaria (en este sentido, la STC 12/1982, de 31 de marzo), por lo que su afectación también debe quedar extramuros del ámbito material permitido a los decretos-leyes.

Madrid, a veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.—María Luisa Balaguer Callejón.—
Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.