C-

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
REGISTRO GENERAL
- 7 JUN. 2012
ENTRADA .....

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Dª VIRGINIA ARAGÓN SEGURA, Procuradora de los Tribunales y de los Diputados/as: Dª Mª Soraya Rodríguez Ramos, D. Alejandro Alonso Nuñez, D. José Antonio Alonso Suárez, Dª Ángeles Álvarez Álvarez, D. Javier Barrero López, Dª Meritxell Batet Lamaña, D. Mario Bedera Bravo, D. José Blanco López, D. Francisco Caamaño Domínguez, D. Jesús Caldera Sánchez-Capitán, D. Herick Manuel Campos Arteseros, Dª Mª Luisa Carcedo Roces, Dª Helena Castellano Ramón, Dª Carmen Chacón Piqueras, D. Cipriá Ciscar Casaban, D. Carlos Corcuera Plaza, D. Miguel Ángel Cortizo Nieto, Dª Angelina Costa Palacios, Dª Teresa Cunillera Mestres, Dª Esperança Esteve Ortega, D. Daniel Fernández González, Dª Gracia Fernández Moya, Dª Maria Del Puerto Gallego Arriola, D. Tomás Valeriano Gómez Sánchez, Dª María González Veracruz, D. Juan Luis Gordo Pérez, Dª Pilar Grande Pesquero, Dª Concepción Gutierrez del Castillo, D. Miguel Ángel Heredia Díaz, D. Antonio Hernándo Vera, Dª Sofía Hernaz Costa, D. Antonio Hurtado Zurera, Dª Leire Iglesias Santiago, D. Ramón Jauregui Atondo, D. Félix Lavilla Martínez, D. Diego López Garrido, Dª Isabel López I Chamosa, D. César Luena López, D. Eduardo Madina Muñoz, D. Pablo Martín Peré, D. Guillermo Antonio Meijón Couselo, Dª Maria Virtudes Monteserín Rodriguez, D. Victor Morlán Gracia, D. Juan Moscoso Del Prado Hernández, D. Pedro José Muñoz González, Dª Mª Cristina Narbona Ruiz, Dª Soledad Pérez Domínguez, D. Alfredo Pérez Rubalcaba, D. Manuel Pezzi Cereto, Dª Inmaculada Rodríguez-Piñero Fernández, Dª Consuelo Rumí Ibáñez, D. Alex Sáez I Jubero, D. Luis Carlos Sahuquillo García, Dª Mª del Carmen Sánchez Díaz, D .Pedro Saura García, Dª Laura Carmen Seara Sobrado, D. José Segura Clavell, Dª Mª del Carmen Silva Rego, D. Rafael Simancas Simancas, Dª Mª Susana Sumelzo Jordán, D. José Andrés Torres Mora, D. Antonio Ramón María Trevín Lombán, Dª Elena Valenciano Martínez-

Orozco, Dª Magdalena Valerio Cordero, D. Françesc Vallés Vives, Dª Mª José Vázquez Morillo y de D. José Zaragoza Alonso cuya representación acredito mediante la copia de escritura de poder, que en legal forma acompaño como **documento nº 1**, todos ellos pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista según se acredita mediante certificado del Secretario General del Congreso de los Diputados, que se adjunta como **documento nº 2**, y las firmas de cada uno de ellos que se aportan como **documento nº 3** ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho

DICE:

Que en la representación que ostenta, por medio del presente escrito interpone **Recurso de Inconstitucionalidad** contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio, publicado en el B.O.E, el 21 de abril de 2012, con arreglo a los siguientes:

HECHOS

Primero.- En fecha 21 de abril de 2012, se publicó en el BOE número 96 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, cuyo artículo 1 tiene el siguiente tenor literal:

> ***"Artículo 1. Modificación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.***
>
> *Uno. El apartado 1 del artículo 10 queda redactado del siguiente modo:*
>
> *«1. El Consejo de Administración de la Corporación RTVE estará compuesto por nueve miembros, todos ellos personas físicas con suficiente cualificación y experiencia profesional, procurando la paridad entre hombres y mujeres en su composición.»*

Dos. El apartado 1 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«1. Los miembros del Consejo de Administración serán elegidos por las Cortes Generales, a razón de cinco por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, de entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional.»

Tres. Se elimina el apartado 2 del artículo 11.

Cuatro. El apartado 3 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«3. 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. Su elección requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente.

Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación en cada Cámara, no se alcanzare la mayoría de dos tercios, ambas Cámaras elegirán por mayoría absoluta a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE en los términos del apartado 1 de este artículo.»

Cinco. El apartado 4 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«4. El Congreso de los Diputados designará, de entre los nueve consejeros electos, al que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo. Tal designación requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara. Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, el Congreso de los Diputados designará por mayoría absoluta al Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo.»

Seis. El apartado 2 del artículo 12, queda redactado del siguiente modo:

«2. Si durante el período de sus respectivos mandatos se produjera el cese de alguno de los miembros del Consejo de Administración, las personas designadas para sustituirles lo serán por el tiempo que reste

del mandato de su antecesor. Las vacantes que se produzcan deberán ser cubiertas por las Cámaras a propuesta de los grupos parlamentarios.»

Siete. El apartado 1 del artículo 15 queda redactado del siguiente modo:

«1. Los miembros del Consejo de Administración estarán sujetos al régimen de incompatibilidades establecido en la legislación mercantil para los administradores, siendo en todo caso incompatibles con el mandato parlamentario.

El Presidente de la Corporación RTVE, además, tendrá dedicación exclusiva y estará sujeto al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado.»

Ocho. El apartado 4 del artículo 15 queda redactado del siguiente modo:

«4. El Presidente del Consejo de Administración percibirá las retribuciones fijadas de acuerdo con el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades El resto de los miembros del Consejo de Administración percibirán exclusivamente las indemnizaciones por asistencia a sus sesiones, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.»

Nueve. Se modifica el apartado 2 del artículo 23, con la siguiente redacción:

«2. El Consejo Asesor estará compuesto por un total de dieciséis miembros, designados de la siguiente forma:»

Diez. Se *añade* una letra m) al apartado 2 del artículo 23, con la siguiente redacción:

«m) Un consejero designado de común acuerdo por todos los sindicatos con implantación en la Corporación RTVE.»".

Segundo. Que el 17 de mayo de 2012, el Congreso de los Diputados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86.2 de la Constitución, acordó convalidar 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, lo que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado núm. 125 del 25 de mayo de 2012.

II
PRESUPUESTOS PROCESALES

1. Jurisdicción y competencia. La tiene ese Tribunal Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161.1. a) CE y en el artículo 2.1. a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del Tribunal Constitucional (a partir de ahora, LOTC), en cuanto se impugna una disposición normativa con rango de Ley.

La competencia para conocer del recurso corresponde de conformidad con el artículo 10.b) LOTC, al Tribunal en Pleno.

2. Admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad. El presente recurso es admisible de acuerdo con lo previsto en el artículo 31 LOTC, toda vez que la disposición que se recurre ha sido publicada íntegramente en el Boletín Oficial del Estado número 96 de 21 de abril de 2012.

3. Legitimación activa de los que ejercitan el recurso. Los Diputados otorgantes del poder que acompaño a este escrito cuentan con legitimación activa a tenor de los artículos 162 CE y 32.1. c) LOTC.

Los Diputados que ejercitan el recurso actúan representados por Procuradora de los Tribunales, al amparo del artículo 81 LOTC.

4. Formulación en plazo del recurso. El presente recurso se interpone en el plazo de tres meses desde la publicación en el B.O.E. del Real Decreto 15/2012, el día 21 de abril de 2012.

5. Objeto del recurso. El artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

6. Pretensión que se deduce. Al amparo de los artículos 27.1 y 2.a) y 39 LOTC se ejercita en este recurso la pretensión de declaración por ese Tribunal Constitucional, con los efectos legalmente predeterminados, de la disconformidad con la Constitución y, por tanto, de la inconstitucionalidad del artículo 1 del Real Decreto Ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

III

FUNDAMENTOS MATERIALES

PRIMERO.- Inconstitucionalidad del artículo 1 del Real Decreto Ley 15/2012, de 21 de abril, por vulneración del artículo 86.1 de la Constitución al no existir el presupuesto habilitante para dictar un Decreto-ley.

1. Resulta innecesario recordar en esta sede la copiosa jurisprudencia que ciñe el presupuesto habilitante de la potestad gubernamental para dictar decretos-leyes. No obstante, a los meros efectos argumentativos de este

recurso, es oportuno señalar a modo de síntesis, que el Tribunal Constitucional, en interpretación del artículo 86 de la Constitución, impone al Gobierno dos exigencias cuando aprueba decretos-leyes:

Primero, que justifique la extraordinaria y urgente necesidad, de manera explícita y razonada, mediante argumentos precisos y no meramente abstractos, teóricos o ambiguos, detallando en especial cuáles serían los perjuicios que se producirían si la materia en cuestión fuese tramitada a través del procedimiento legislativo ordinario, incluso por vía de urgencia.

Segundo, que la normativa aprobada esté en conexión de sentido con la finalidad perseguida por el decreto-ley (sin ser necesaria ante este Tribunal la cita de su propia jurisprudencia, en este recurso atendemos especialmente a la doctrina más reciente construida en las SSTC 68/2007; 31/2011 y 137/2011).

2. El artículo 1, apartados uno, dos y tres, del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, dispone que:

"*Uno. El apartado 1 del artículo 10 queda redactado del siguiente modo:*

«1. El Consejo de Administración de la Corporación RTVE estará compuesto por nueve miembros, todos ellos personas físicas con suficiente cualificación y experiencia profesional, procurando la paridad entre hombres y mujeres en su composición.»

Dos. El apartado 1 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«1. Los miembros del Consejo de Administración serán elegidos por las Cortes Generales, a razón de cinco por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado, de entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional.»

Tres. Se elimina el apartado 2 del artículo 11".

La redacción dada al mencionado artículo supone la reducción de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y, en correlación, eliminar la participación de los sindicatos más representativos a nivel estatal en la elección de dos miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.

De acuerdo con el apartado I de la Exposición de Motivos y el debate parlamentario de convalidación, la finalidad exclusiva de los preceptos recurridos es dotar a la Corporación de un "funcionamiento más eficaz" (apartado I de la Exposición de motivos).

> "La experiencia acumulada desde que tuvo lugar la primera designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE ha demostrado que es necesario llevar a cabo algunas modificaciones en cuanto a su composición y la designación de sus miembros con el fin de garantizar un funcionamiento más eficaz."

A su vez, en el apartado II de la Exposición de Motivos y en el debate parlamentario, se sostiene la extraordinaria y urgente necesidad invocando "[la] situación en la que se encuentra la Corporación RTVE" para justificar la reducción del Consejo de Administración en cuanto que medida de ahorro. En ese mismo apartado se alega "[...] la situación creada en el seno del Consejo de Administración de la Corporación RTVE impide de acto el funcionamiento de la sociedad poniendo en peligro el cumplimiento de las funciones de servicio público [...]" y "[l]a actual situación de parálisis en el funcionamiento de la Corporación" para justificar el presupuesto habilitante que legitimaría la modificación en el modo de elección del Consejo de Administración y de su Presidente.

Pues bien, los ahora recurrentes consideran que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Real Decreto-ley 15/2012 no respeta el presupuesto habilitante requerido en el artículo 86 de la Constitución por los tres motivos siguientes:

En primer lugar, porque el Gobierno incurre en argumentaciones abstractas, ambiguas y teóricas, sin detallar mínimamente la supuesta situación de extraordinaria y urgente necesidad, y sin corresponderse con la realidad de los hechos.

En segundo lugar, en ningún lugar u ocasión explica el Gobierno los perjuicios que causaría la tramitación legislativa ordinaria a los fines perseguidos por el Real Decreto-ley.

Y, en tercer lugar, no existe conexión de sentido entre la extraordinaria y urgente necesidad y los fines de las normas incorporadas por el Real Decreto-ley.

3. El Gobierno, como ya hemos visto, respecto a la supresión de los miembros del Consejo de Administración propuestos por los sindicatos, alega la eficiencia y el ahorro. En nuestra opinión, esta justificación de la extraordinaria y urgente necesidad padece una abstracción y ambigüedad inadmisibles como justificación bastante. El Gobierno no realiza el menor empeño numérico por demostrar, primero, que la inmediata supresión de dos miembros del Consejo de Administración es garantía de la supervivencia económica de la Corporación. Además, en segundo lugar, en nada justifica por qué se concentra el ahorro en la supresión de los dos consejeros propuestos por los sindicatos.

Olvida además el Gobierno, que si existe alguna razón para las dificultades financieras del servicio público prestado por la Corporación, tal razón solo se debe al propio Gobierno, pues los presupuestos de la Corporación, y en especial su compensación por servicio público, se consignan en los Presupuestos Generales, que a la fecha de aprobación del Real Decreto-ley impugnado no habían sido aprobados. Al ser imputables al Gobierno las circunstancias que supuestamente motivarían el presupuesto habilitante, en verdad se desvanece cualquier situación de imprevisión, de excepcionalidad o

de urgencia que pudiese nutrir el supuesto de extraordinaria y urgente necesidad, a la vez que resultaría inadmisible alegar una "coyuntura económica problemática". La contradicción es clamorosa, se aprueba un Decreto Ley para solventar una situación financiera provocada, en gran media, por la ausencia de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, en cuya aprobación el Gobierno no tuvo, permítase el juego de palabras, ninguna "urgencia".

Más aún, en ningún momento el Gobierno explica por qué esta supresión no puede articularse a través del procedimiento legislativo ordinario, incluso mediante el trámite de urgencia. ¿Las remuneraciones o indemnizaciones que percibirían estos dos consejeros durante la aprobación de la ley, pondrían en peligro la supervivencia económica de la Corporación?. Parece que no.

Es obvio, por tanto, que la eliminación de los dos consejeros propuestos por los sindicatos carece de conexión de sentido con la finalidad de ahorro y eficiencia propugnada. Esto es así, como se ha visto, porque en ningún momento el Gobierno es capaz de cuantificar el ahorro y de vincular ese ahorro con la situación financiera de la Corporación, situación en todo caso imputable a la propia incapacidad del Gobierno para elaborar los Presupuestos Generales. No hay relación directa ni congruencia entre el deseo gubernamental de dotar de mayor eficacia y ahorro a la Corporación y la supresión de los dos consejeros propuestos por los sindicatos. En definitiva, la falta de conexión entre la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad con la supuesta finalidad de la medida, revela que en realidad, el objetivo de la norma es bien distinto al alegado. Verdaderamente, y pese a su revestimiento formal, con la supresión de los representantes sindicales se pretende eliminar su presencia en el Consejo de Administración, disminuyendo el pluralismo en la Corporación RTVE. Utilizar para ello un Real Decreto-ley es un abuso fuera de los límites constitucionales establecidos por el artículo 86.1.

4. Asimismo, los apartados cuatro y cinco del artículo 1 del Real Decreto-Ley 15/2012, disponen lo siguiente:

"Cuatro. El apartado 3 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

«3. 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. Su elección requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara correspondiente.

Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación en cada Cámara, no se alcanzare la mayoría de dos tercios, ambas Cámaras elegirán por mayoría absoluta a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE en los términos del apartado 1 de este artículo.»

Cinco. El apartado 4 del artículo 11 queda redactado del siguiente modo:
«4. El Congreso de los Diputados designará, de entre los nueve consejeros electos, al que desempeñará el cargo de Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo. Tal designación requerirá una mayoría de dos tercios de la Cámara. Si transcurridas veinticuatro horas desde la primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, el Congreso de los Diputados designará por mayoría absoluta al Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo.»"

Consideramos los mencionados preceptos inconstitucionales, en la medida que permite elegir por mayoría absoluta en segunda votación a los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE. El Gobierno, como ya se ha señalado, alega sustancialmente la paralización del funcionamiento de la Corporación como justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, que habilitaría así la necesidad del Real Decreto-ley. Sin embargo, de nuevo nos encontramos con una justificación puramente abstracta y teórica, de la que no se da un mínimo detalle.

Antes de la aprobación de la norma impugnada en este recurso, el Consejo de Administración de la Corporación RTVE estaba compuesto por diez vocales (de un total de doce), toda vez que dos de sus consejeros presentaron su renuncia. En este sentido, es importante recordar que la renuncia de dos consejeros no impide el desempeño ordinario de las funciones del Consejo de Administración. Ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 247 de la Ley de Sociedades de Capital, de aplicación supletoria al régimen de la Corporación RTVE, los consejos de administración, en defecto de norma específica estatutaria, están válidamente constituidos con la concurrencia de la mitad de los vocales. Así las cosas, la renuncia de dos consejeros no impide la válida constitución del Consejo de Administración y el desempeño de sus funciones. Por otro lado, tampoco es un obstáculo la hipotética falta de renovación, dado que la Ley 17/2006, en su artículo 12.1, dispone que agotado el mandato, los consejeros continuarán en funciones hasta el nombramiento de los nuevos consejeros. Por tanto, aquí tampoco existe razón para alegar una paralización del funcionamiento del Consejo de Administración, que al momento de presentarse este recurso mantiene su funcionamiento ordinario sin traba alguna.

Pero, más aún, la extraordinaria y urgente necesidad podría aceptarse si las Cortes Generales, en el cumplimiento de su deber de cobertura de las vacantes, hubieran fracasado reiteradamente en el intento de alcanzar la mayoría de dos tercios prevista en la redacción derogada por el Real Decreto-ley que se impugna. Nada más lejos de la realidad. **Ni una sola vez han intentado las Cortes cumplir con su deber. No existe, por tanto, situaciónes de hecho -votaciones fracasadas- que justifiquen la extraordinaria y urgente necesidad.**

Y no acaban aquí los vicios de la justificación gubernamental. Cuando un Gobierno alega la "paralización del funcionamiento de la Corporación", con "grave riesgo de incumplimiento de la función de servicio público atribuida a la Corporación RTVE", es preciso acompañar datos que permitan constatar

objetivamente ese riesgo. ¿Ha demostrado el Gobierno la interrupción del servicio público en alguna ocasión? ¿Ha corroborado el Gobierno una caída acusada en la audiencia de los medios de la Corporación? O, en fin, ¿tiene el mínimo indicio material y no meras hipótesis relativas al debilitamiento del servicio público?. Es evidente que nada de esto ha sido mínimamente acreditado.

Se ha de añadir, al igual que se ha hecho en la norma anterior impugnada, que en ningún momento el Gobierno ha explicado cual sería el perjuicio que causaría no realizar la modificación legislativa a través de la ley. Y es que, en definitiva, es imposible explicar tal perjuicio cuando el Consejo de Administración está en plenitud de funciones.

Y si el Consejo de Administración está en plenitud de funciones, es también imposible encontrar una conexión de sentido entre la modificación introducida -una segunda votación que permite la elección por mayoría absoluta en vez de mayoría de dos tercios - y la extraordinaria y urgente necesidad de reformar la Ley 17/2006 para superar una "paralización de la Corporación". Una vez más, bajo la insuficiencia de la justificación se revela la verdadera finalidad de la medida, que no es otra sino alcanzar un Consejo de Administración dominado por la mayoría de gobierno, frenando así cualquier tipo de control parlamentario sobre la Corporación RTVE. Utilizar para ello la singular eficacia de un decreto-ley es un abuso vedado por la Constitución.

5. Finalmente, el apartado cinco del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, introduce la mayoría absoluta en segunda votación para la elección de la Presidencia de la Corporación, tampoco se encuentra presupuesto habilitante que sostenga la constitucionalidad de la potestad gubernamental para dictar el decreto-ley. El Gobierno apunta en el apartado I del Preámbulo la vacante en la Presidencia desde julio de 2011, a lo que une en el apartado III de ese mismo Preámbulo, el supuesto argumento de parálisis de la

Corporación, dadas las funciones ejecutivas de la Presidencia, en especial la formulación de cuentas anuales y la elaboración del anteproyecto de presupuesto, tareas que no pueden ser asumidas por la Presidencia interina. Creemos, sin embargo, que estos argumentos son abstractos, sesgados e hipotéticos. Abstractos, porque nuevamente la argumentación del Gobierno trabaja con una idea de parálisis de la Corporación que es meramente ficticia. No se ofrecen datos sobre la interrupción o deterioro del servicio público que presta la Corporación. Sesgada, primero, porque si es cierto que la vacante de la Presidencia se produjo en julio de 2011, no es menos cierto que entretanto se disolvieron las Cortes Generales, hecho que hacía técnicamente imposible la renovación durante un periodo de casi tres meses; segundo, porque como ya se ha dicho antes, en todo caso, la supuesta parálisis de la Corporación, de existir, habría de imputarse al hecho de que los Presupuestos Generales del Estado no estuviesen aprobados al momento de dictarse este Real Decreto-Ley impugnado. Y, asimismo, también es una argumentación ficticia en un doble sentido. De un lado, el dato de que los Presupuestos Generales del Estado estuviesen prorrogados quiebra la idea de parálisis de la Corporación, que de este modo nunca perdió cobertura presupuestaria al estar sus presupuestos integrados en los Generales. De otro lado, porque no consta que las Cortes Generales ni una sola vez hayan intentado elegir al Presidente: ¿existe extraordinaria y urgente necesidad para alterar el procedimiento de elección, cuando tal procedimiento nunca se ha puesto en marcha?

En la impugnación de esta norma, al igual que las anteriores, en ningún momento el Gobierno se detiene en señalar, tal y como exige la jurisprudencia de este Tribunal, cuál sería el perjuicio que causaría la tramitación de esta modificación mediante el procedimiento legislativo ordinario. Y es que, en verdad, no habría perjuicio alguno, pues a todas luces se hace manifiesto que la norma introducida en nada atiende a una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

En efecto, es obvia la falta de conexión de sentido entre la extraordinaria y urgente necesidad alegada por el Gobierno (la paralización de la Corporación) y la norma introducida (la elección de la Presidencia por mayoría absoluta en segunda votación). Si en verdad, el problema que se quiere atajar es la limitación de facultades ejecutivas de la Presidencia interina -problema que alega el Gobierno-, lo razonable sería que las medidas de extraordinaria y urgente necesidad estuviesen destinadas a solventar esa dificultad de forma rápida, bien determinando el régimen de la interinidad, bien atribuyendo las facultades a otro órgano, etc. Sin embargo, el Gobierno, se aleja completamente del problema que en su opinión suscita la extraordinaria y urgente necesidad -la interinidad- para aprobar una norma -la elección por mayoría absoluta en segunda votación- que no garantiza una solución inmediata al problema de la interinidad. Nuevamente, la falta de conexión arroja luz sobre la verdadera finalidad de la reforma: evitar todo tipo de control parlamentario sobre la gestión de la Corporación RTVE. Igual que en las alegaciones anteriores, introducir esta modificación mediante Real Decreto-ley es un abuso prohibido por la Constitución.

SEGUNDO.- Inconstitucionalidad del Real Decreto Ley 15/2012, de 20 de abril, por vulneración del artículo 86.1 de la Constitución al afectar a las instituciones básicas del Estado.

1.La STC 60/1986, en su fundamento jurídico cuarto, sentó las bases para concretar uno de los límites materiales que el artículo 86 de nuestra Constitución fija a la potestad gubernamental para dictar Reales Decretos-leyes, a saber, la prohibición de afectar a las instituciones básicas del Estado. Respecto a la segunda variable, la citada sentencia estableció tres condiciones que determinan cuándo nos encontramos ante una institución básica del Estado: que sea una organización pública, que esté recogida en la propia Constitución y que su regulación esté reservada a ley.

En relación a la primera variable, esa misma sentencia declaró que se afecta a las instituciones básicas del Estado si el decreto-ley regula los "elementos estructurales, esenciales o generales de la organización y funcionamiento". Pues bien, **los recurrentes consideramos que las modificaciones normativas impugnadas del Real Decreto-ley 15/2012 afectan a las instituciones básicas del Estado.**

2. Para alcanzar esta conclusión, es preciso en primer lugar considerar a la Corporación RTVE como una institución básica del Estado. No puede ser de otra forma a la luz del artículo 20.3 de la Constitución. En primer lugar, la Corporación RTVE es una organización pública, que toma la forma de un sociedad mercantil estatal en el que su capital social ha de ser íntegramente estatal, tal y como señala el artículo 5 de la Ley 17/2005. Se trata, por tanto, de "un medio de comunicación social dependiente del Estado", en conformidad con el artículo 20.3. Y, de acuerdo con este mismo artículo, su organización y funcionamiento ha de estar regulado por ley. Así las cosas, **la Corporación RTVE cumple con las tres condiciones fijadas por este Tribunal para determinar la existencia de una institución básica del Estado: es una organización pública (un medio de comunicación social dependiente del Estado), previsto en la Constitución y cuya organización y control están reservados a ley (ambas condiciones en el artículo 20.4 de la Constitución).**

3. Cumplido el primer requisito de hallarnos ante una institución básica del Estado, su afectación se produce cuando el Decreto-ley regula sus elementos "estructurales, esenciales o generales". Entendemos que las tres modificaciones del Real Decreto-ley 15/2012 que han sido impugnadas conllevan una modificación estructural en la organización de la Corporación RTVE.

Recordemos que la Ley 17/2006 realiza al menos tres decisiones estructurales: la forma de sociedad mercantil, el modo de financiación y, en lo que ahora nos interesa, su administración mediante un Consejo y una Presidencia, elegidas por mayoría de 2/3. Son decisiones estructurales porque definen la imagen básica de la institución, sus principios de organización y funcionamiento, de manera que su cambio produciría una alteración sustancial de esa imagen, esto es, un nuevo tipo de institución.

Concretamente, en lo relativo a los órganos de administración, la redacción original de la Ley 17/2005 optó por la elección parlamentaria con mayoría de dos tercios, salvo dos consejeros cuya propuesta correspondía a los sindicatos más representativos a nivel estatal. La razón político-jurídica de la primera regla -la elección parlamentaria por dos tercios- posee una lógica constitucional íntimamente ligada a la dinámica de nuestro sistema de gobierno. En la medida que la reciente historia constitucional ha arrojado tantos gobiernos con mayoría absoluta en las Cámaras, como gobiernos con mayoría simple, y dada la importancia política y social de la Corporación de RTVE, **la Ley 17/2006, introduciendo la elección parlamentaria con mayoría de dos tercios, pretendió asegurar que en tal elección participase siempre la oposición. Sin duda, esta regla se constituyó en un principio estructural del funcionamiento de la Corporación RTVE. Modificar esta regla, habilitando la elección por mayoría absoluta, más aún en un momento en el que el Gobierno cuenta con esa mayoría en las Cámaras, supone alterar los principios estructurales de la Corporación RTVE.** Nos encontramos así con una alteración estructural de la Corporación RTVE que supone la afectación de una institución básica del Estado, tarea vedada al decreto-ley y que necesariamente debería haberse aprobado por ley.

Igual conclusión ha de alcanzarse respecto a la integración en el Consejo de Administración de dos consejeros propuesto por los sindicatos más representativos a nivel estatal. Esta decisión es estructural, puesto que concreta el mandato constitucional de dar acceso a los grupos sociales y

políticos más significativos. Alterar esta regla mediante su supresión, elimina todo tipo de participación de los grupos sociales y políticos más relevantes en los órganos de administración de la sociedad. No cabe duda, por tanto, de que esta modificación afecta a los elementos estructurales de la Corporación y, por tanto, está fuera del ámbito material del Real Decreto-ley.

4. Adicionalmente, la vulneración del artículo 86.1 se produce también por afectar a las Cortes Generales. Desde la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, la Corporación RTVE es un organismo con características propias de una Agencia parlamentaria, de creación, regulación y control por las Cámaras, de las que existen precedentes y ejemplos análogos en el derecho comparado. A estos efectos resulta relevante señalar que dicha ley establece la aprobación por las Cortes Generales de los mandatos-marco que vinculan a la Corporación (artículo 4), la información que, de forma previa a su aprobación, debe ser remitida a las Cortes sobre el contenido del contrato-programa, así como los informes anuales sobre su ejecución y resultados (artículo 32), la remisión de las cuentas anuales (artículo 37) y de un informe referido a la ejecución del contrato-programa y del mandato-marco y de una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones (artículo 39), y especialmente la atribución a las Cortes Generales de la designación de los miembros del Consejo de Administración y del Consejero que debe ocupar el cargo de Presidente de la Corporación, por el Congreso de los Diputados (artículos 11 y 17).

La atribución a las Cámaras de estas facultades en relación con la corporación supuso en el momento de la aprobación de esta Ley, no sólo la ruptura con el modelo anterior de ente público situado en la órbita gubernamental para situarlo en el ámbito parlamentario, sino también una innovación normativa para la que se mostraban insuficientes las previsiones reglamentarias entonces vigentes. Por ello, se dictaron las 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 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, números 348 y 451, de 1 de marzo y 13 de noviembre de 2007, respectivamente), que vienen a regular, conjuntamente con el artículo 205 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el ejercicio por las Cortes Generales de estas facultades y, específicamente, la renovación y cese de los miembros del Consejo de Administración de la corporación.

La modificación producida por este Real Decreto-ley viene a incidir y afectar a la mencionada atribución de facultades a las Cámaras legislativas, y específicamente en la principal de ellas como es la renovación y cese, por mayoría cualificada de dos tercios, de sus órganos rectores, con evidente incidencia, tal y como se menciona en otros fundamentos jurídicos de este recurso, en las exigencias de pluralidad del artículo 20.3 de la Constitución y en el grado de acuerdo necesario para la elección de aquellos que, de ser necesariamente elegidos por una de las mayorías cualificadas que la Constitución prevé para la designación de otros órganos, pasan a poder ser designados por la mayoría parlamentaria gubernamental.

Se produce, por tanto, mediante decreto-ley, una innovación normativa relevante que afecta a la relación de las Cortes Generales con la Corporación y la propia regulación parlamentaria que se cita en los párrafos anteriores, llegando incluso, en otra clara vulneración, esta vez de la reserva de reglamento del artículo 72 de la Constitución, a establecer, en el caso del segundo párrafo del apartado 3 del artículo 11, en la redacción dada por el apartado cuatro del artículo primero, el plazo para llevar a cabo la segunda votación en el Pleno de la Cámara.

Y esta modificación normativa mediante la utilización del decreto-ley, en virtud de lo establecido en el artículo 86.1 de la Constitución, está prohibida por afectar al ordenamiento de instituciones básicas del Estado.

TERCERO.- Inconstitucionalidad del Real Decreto Ley 15/2012, de 20 de abril, por vulneración del artículo 20.3 de la Constitución, al impedir el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado.

1. La vulneración del artículo 20.3 de la Constitución se imputa a los apartados cuatro y cinco del artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, que introduce la posibilidad de elegir por mayoría absoluta en una segunda votación a los miembros del Consejo de Administración y al titular de la Presidencia.

Esta impugnación obliga a una breve reflexión preliminar sobre el mandato de control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado, previsto en el artículo 20.3 de la Constitución, y su consideración como servicio público esencial.

Punto de partida de la argumentación jurídica que en este fundamento del recurso se sostiene, es la calificación de la actividad que se desarrolla en general por la Corporación RTVE. A este respecto, la doctrina del Tribunal Constitucional es clara y rotunda, según concluyo en la **Sentencia 206/1990** "*la calificación de la televisión como servicio público es constitucionalmente legítima desde el momento en que el legislador la considera necesaria para garantizar determinados derechos fundamentales de la colectividad* (fundamento jurídico 6º)". Pero es más, como concreta el Alto Tribunal, la calificación de la televisión como servicio público no es, ciertamente, una etiqueta que una vez colocada sobre el medio, permita cualquier regulación de

la misma, ya que hay en juego derechos subjetivos -los de comunicar libremente el pensamiento y la información- que la *publicatio* limita y sacrifica a favor de otros derechos. Añadiendo que con referencia en general a los medios de comunicación, **entre las condiciones que hacen constitucionalmente legítima la regulación de esa actividad como servicio público esta el preservar el pluralismo.**

Como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en la extensa **Sentencia 127/1994, de 5 de mayo**, la consideración de la televisión como un servicio público esencial recogida en el artículo 1.2 del ERTV (actualmente artículos 1 y 2 de la Ley 17/2006, de 5 de junio) la fundamenta el legislador en el Preámbulo de aquella Ley en el hecho de que sea vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones, y medio de contribución para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Estos principios los hereda la Ley 17/2006, de 5 de junio. A partir de este punto, continúa el Alto Tribunal, "la asunción por los poderes públicos de la actividad televisiva como servicio público, para abrir posteriormente su gestión a particulares, en la medida en que resultan afectados derechos fundamentales, no puede tener otra justificación que la de servir a los intereses generales y asegurar la vigencia de otros bienes y principios constitucionales, y no la de acaparar indebidamente servicios televisivos que puedan ser directamente prestados por los particulares en el ejercicio de su derecho general de libertad".

En consecuencia, la vulneración de los fines constitucionales, no sólo vulnera en ese caso los derechos fundamentales alegados, sino que pone en entredicho la propia legitimación del Estado para considerar la televisión un servicio público.

Por ello, en lógica correlación, la cuestión central a la luz de este recurso es determinar el contenido constitucionalmente vinculante que deriva del artículo 20.3 CE.

En este sentido, para hablar de un control parlamentario real, que cumpla con la regla constitucional, es preciso que la intervención parlamentaria se proyecte en una actividad de información sobre la dirección y gestión del medio de comunicación social dependiente del Estado, pero también habilitando la participación de las Cortes en las decisiones fundamentales de dirección y gestión del medio de comunicación social dependiente del Estado. Sin la primera sería imposible el conocimiento de los criterios básicos de actuación del medio de comunicación social. Sin la segunda, el control parlamentario se vaciaría a través de una tarea puramente informativa, de manera que la voluntad de las Cámaras carecería de repercusión alguna sobre las líneas maestras de la dirección y gestión del medio de comunicación social dependiente del Estado. Dicho de otro modo, el pluralismo que pretende encarnar el control parlamentario permanecería siempre extramuros del medio de comunicación social, carente de consecuencia jurídica alguna y, por tanto, apartándolo del mandato constitucional dispuesto en el artículo 20.3 de la Constitución.

2. Los ahora recurrentes consideran que **la Ley 17/2006 había estructurado conforme a la Constitución las dos dimensiones del control parlamentario.** De un lado, mantuvo las formas ordinarias de control informativo y deliberativo, a desarrollar en el correspondiente órgano parlamentario, estableciendo además algunos contenidos necesarios de información y debate en relación a la función de servicio público, al mandato-marco y al contrato-programa (artículo 39). De otro lado, también articuló el control parlamentario mediante la participación de las Cortes Generales en las decisiones fundamentales de de dirección y gestión: sobre el mandato-marco, que ha de ser aprobado por ellas (artículo 4); el presupuesto de la

Corporación, que al incorporarse a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 34) ha de ser también aprobado por las Cortes Generales; las compensaciones de servicio público, también incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado (artículo 33); y, en lo que ahora nos interesa, la elección de los miembros de los órganos de gobierno de la Corporación, esto es, el Consejo de Administración y la Presidencia (artículo 11).

3. Como ya se ha reseñado, los preceptos del Real Decreto-ley 15/2012 cuya constitucionalidad se discute en este fundamento, han modificado el modo de elección de los miembros del Consejo de Administración y del titular de la Presidencia: donde antes era siempre necesaria la mayoría de dos tercios, ahora bastaría mayoría absoluta en una segunda votación veinticuatro horas después.

Aparentemente, esta sería una alteración inocua desde el punto de vista constitucional, pues aunaría el respeto del mandato constitucional de control parlamentario con la necesidad de facilitar la composición de los órganos de administración. Sin embargo, tal conclusión se alcanza solo desde una perspectiva constitucional inadecuada, en cuanto que puramente formal, que no tiene en cuenta el contexto aplicativo de la norma.

Recordemos que el mandato de control parlamentario sobre la elección de los órganos de administración de la Corporación, para ser conforme a la Constitución, debe garantizar la proyección del pluralismo de las Cortes sobre la composición de esos órganos de administración. Ciertamente, existen múltiples formas para articular ese pluralismo y dar así cuenta del mandato de la Constitución, que una vez más opera como marco de posibilidades. Sin embargo, **el artículo 20.3 también marca límites infranqueables, pues excluye necesariamente aquellas formas de elección que dejan los órganos de administración de la Corporación, de manera absoluta, en manos del partido en el Gobierno, permitiéndole real o potencialmente, directa o indirectamente,**

excluir a toda la oposición (en una lógica similar a la reflexión constitucional en torno a la minoría establecida por la STC 32/1985). En definitiva, no estamos ante un control parlamentario real de la elección de los miembros de los órganos de administración de la Corporación, cuando la integración del pluralismo en esa elección es meramente una facultad dadivosa de la mayoría de gobierno. Tal articulación es absolutamente contraria a la función constitucional del control parlamentario.

4. Pues bien, la finalidad principal de la reforma realizada por el Real Decreto-ley 15/2012 es simple y llanamente poner a disposición de la mayoría de gobierno la elección de los órganos de gobierno de la Corporación RTVE, estando en sus manos, como una mera opción política, integrar a los distintos grupos que componen las Cámaras.

Es verdad que formalmente la regla de la mayoría absoluta en segunda votación podría cumplir esa función. Ahora bien, todo juicio de constitucionalidad de una norma deber realizarse en su contexto aplicativo. De lo contrario, el juicio de constitucionalidad dejaría de ser un contraste entre normas -la Constitución y las normas con rango de ley-, para convertirse en un juicio de meras disposiciones, sin consideración alguna a su efecto jurídico. Así las cosas, pese a las argumentaciones del Gobierno en el preámbulo del Real Decreto-ley (necesidad de eficiencia, paralización de la Corporación y del servicio público), la finalidad evidente de las modificaciones que ahora se impugnan son simple y llanamente eliminar cualquier control parlamentario sobre la elección de los órganos de administración de la Corporación. **Cuando la mayoría parlamentaria del partido en el Gobierno coincide con la nueva mayoría requerida para elegir a los órganos de la Corporación RTVE, dejando en manos de esa mayoría el control total de la Corporación y dándole la facultad, que no el deber, de integrar a los restantes grupos parlamentarios, es obvio que la nueva regla busca vaciar el control parlamentario a través de una simple apariencia de control.** Y, esto, en

definitiva, supone vulnerar el mandato del artículo 20.3 de la Constitución: a partir de la modificación introducida por los preceptos que se impugnan tal control pasa a ser una facultad en manos de la mayoría de gobierno, esto es, una pura contradicción en los términos.

Por todo lo expuesto, al Tribunal Constitucional

SUPLICO que se tenga por presentado este escrito con sus correspondientes copias, lo admita y tenga por interpuesto RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, y previos los trámites que correspondan, dicte sentencia declarando su inconstitucionalidad y nulidad.

En Madrid a 7 de junio de 2012.

Abogado
Fdo. Alvaro Sánchez Manzanares
Col. nº 74.090

Procuradora
Fdo. Virginia Aragón Segura