

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

11744 *Pleno. Sentencia 103/2017, de 6 de septiembre de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 6645-2013. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso respecto del 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. Límites de los decretos-leyes autonómicos: constitucionalidad de la utilización del decreto-ley para establecer el régimen jurídico de Radiotelevisión Valenciana, entidad que no reviste la condición de institución autonómica básica, sin afectar a las competencias de las Cortes Valencianas (STC 60/1986). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2017:103

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 6645-2013 promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso 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. Han intervenido y formulado alegaciones la Generalitat y las Cortes Valencianas. Ha sido ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el día 14 de noviembre de 2013, 87 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley del Consell 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.

a) Comienza la demanda relatando los hechos anteriores al planteamiento del presente recurso de inconstitucionalidad pues la norma impugnada se dicta dentro de un particular contexto. Con anterioridad a su aprobación, el día 18 de julio de 2012, y estando vigente la Ley de las Cortes Valencianas 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV), y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat Valenciana, el consejo de administración de Radiotelevisión Valenciana presentó una propuesta de reestructuración colectiva o procedimiento colectivo

de extinción de la plantilla del grupo RTVV integrada por el ente público Radiotelevisión Valenciana, Televisión Autonómica Valenciana, S.A., y Radio Autonomía Valenciana, S.A. La decisión final implicaba la extinción de un total de 1.198 contratos de trabajo.

Pocos días después, Les Corts aprobaron la Ley 3/2012, de 20 de julio, del estatuto de Radiotelevisión Valenciana, que derogaba la Ley 7/1984, así como cualquier disposición con rango igual o inferior que se opusiera a lo dispuesto en ella. El cambio legislativo venía precedido por otros de ámbito estatal y autonómico. Dentro de la normativa estatal, destacan las Leyes 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal y 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual. Dentro de la normativa autonómica, ha de resaltarse la Ley de las Cortes Valencianas 1/2006 de 19 de abril, del sector audiovisual.

El objeto de la nueva Ley 3/2012 era la regulación de la prestación, por parte de la Generalitat, del servicio público de radio y televisión por cualquier medio o canal de difusión, así como establecer el régimen jurídico de Radiotelevisión Valenciana, S.A., a la que encomienda la prestación del servicio público de radio y televisión de ámbito autonómico. Establece los objetivos generales de la función de servicio público y las líneas generales estratégicas de contenidos, emisión y producción que ha de cumplir Radiotelevisión Valenciana, S.A., definiendo las funciones de servicio público y sus fuentes de financiación. En ella se determina que la naturaleza jurídica de la entidad Radiotelevisión Valenciana, S.A., será la de una sociedad mercantil de titularidad pública con especial autonomía, de las establecidas en el apartado segundo del artículo 5 del texto refundido de la Ley de hacienda pública de la Generalitat Valenciana, dotada de personalidad jurídica y con plena capacidad, adoptando la forma de sociedad anónima, cuyo capital social sería participado en su totalidad por la Generalitat o sus entidades autónomas. En su preámbulo (apartado II) se anuncia que «la idea esencial de la que parte la presente ley es la de hacer compatible la rentabilidad social y la viabilidad económica en la prestación del servicio público de radiotelevisión», en aras de lo cual se establecen una serie de principios de actuación desde el punto de vista de la financiación, la organización y la gestión empresarial. Particularmente expresivo, a este respecto, resulta lo dispuesto en su artículo 43, que define el modelo de gestión: «Radiotelevisión Valenciana, S.A., se dotará de un modelo de gestión orientado a la consecución de una racionalización de sus costes y que permita adaptarse a los nuevos procesos de trabajo o áreas de actividad de la empresa. Tal modelo de gestión se conciliará con un modelo organizativo coherente con la consecución de los objetivos previstos en la presente ley y en el contrato programa».

El 20 de septiembre de 2012, estando vigente ya la nueva normativa, se interpuso por parte de los trabajadores afectados por el procedimiento colectivo de extinción de plantilla al que antes se ha hecho referencia, una demanda de impugnación del mismo, que fue estimada por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4 de noviembre de 2013.

Tras el fallo, el Gobierno valenciano hizo público un comunicado el día 5 de noviembre de 2013, en el que se señalaba que la presentación del anterior procedimiento había tenido por finalidad evitar el cierre de la empresa pública a través de su redimensionamiento y que la promoción de la nueva Ley de radiotelevisión valenciana (la Ley 3/2012) persiguió ahondar en la vocación de servicio público, pluralidad y defensa de las señas de identidad de la radio y la televisión públicas. Tras dichas afirmaciones, se concluye que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia había frustrado el camino emprendido por el Consell, de manera que sólo quedaba proceder a la supresión del servicio público de la radio y la televisión de ámbito autonómico, pues la readmisión de más de 1.000 empleados hacía su continuidad inviable.

Al día siguiente de este comunicado, cinco consejeros (incluyendo la directora general que, conforme a la Ley, forma parte del consejo de administración) de RTVV presentaron su dimisión ante Les Corts, frente a lo que el Gobierno valenciano reaccionó aprobando el Decreto-ley 5/2013, de 7 de noviembre, por el que se modificaba la Ley 3/2012. Como hemos visto anteriormente, con esta modificación se venía a permitir la sustitución inmediata y con carácter temporal de los consejeros dimisionarios directamente por el

Consell, hasta tanto Les Corts procedieran a la elección de nuevos consejeros siguiendo el procedimiento ordinario de elección parlamentaria previsto en el artículo 13 de la Ley 3/2012. El nombramiento de los consejeros y la designación del director general por el Consell, constituido como junta general de accionistas de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., tuvo lugar el mismo día en que se aprobó el Decreto-ley.

El día 8 de noviembre de 2013 el grupo parlamentario mayoritario que sustentaba al Govern inició formalmente el procedimiento para la elección por Les Corts de cinco nuevos consejeros que cubrieran las plazas vacantes por las dimisiones ya referidas, conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Ley 3/2012. Dicho proceso culminó el día 21 de noviembre con la elección de las personas que habían de cubrir las vacantes en el consejo de administración y del director general de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., en procesos diferenciados, así como con su nombramiento por el Gobierno valenciano el día 22 de ese mismo mes.

Finalmente, el 27 de noviembre de 2013, Les Corts convalidaron el Decreto-ley 5/2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas. En esa misma fecha, aprobaron la Ley 4/2013, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U. (objeto de un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista ya resuelto por la STC 153/2016, de 22 de septiembre), que deroga la Ley 3/2012. En su preámbulo se hace alusión a las mismas razones expresadas por el Consell en su comunicado de 5 de noviembre de 2013, por las que se considera «procedente, en aras de garantizar la prestación de los servicios esenciales por parte de la Generalitat, que se suprima la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico de titularidad de la Generalitat».

b) En los fundamentos de Derecho trata de demostrar la inexistencia del presupuesto de hecho habilitante para dictar el Decreto-ley impugnado, por lo que se considera vulnerado el artículo 86.1 CE, en relación con el artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (en adelante, EAV).

Como cuestión previa se examina la aplicación del artículo 86.1 CE a los decretos-leyes de la Comunidad Valenciana. Esta previsión constitucional, resulta particularmente importante en el caso de los decretos-leyes valencianos, pues el artículo 44.4 EAV se remite expresamente a las previsiones del artículo 86 CE. Tal constatación lleva a los recurrentes a invocar la doctrina constitucional sobre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad para dictar decretos-leyes (entre otras, las SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6).

De conformidad con dicha doctrina, entienden los recurrentes que el juicio político de la urgencia contenido en el preámbulo de la norma impugnada no resulta suficiente, pues no aporta datos que permitan constatar la existencia de esa situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Tampoco se cumpliría con la necesaria conexión entre la situación de urgencia y la medida concreta adoptada. De un lado, porque en ningún momento ha acreditado el Consell que se haya intentado cubrir las vacantes de los consejeros de Radiotelevisión Valenciana, S.A., y de su director general por medio del procedimiento ordinario previsto en el artículo 13 de la Ley 3/2012. Y, de otro lado, tampoco se explica en el Decreto-ley impugnado porqué esta modificación no podía articularse a través del procedimiento legislativo ordinario, incluso mediante el trámite de urgencia. Todo ello pondría de manifiesto que la verdadera finalidad de la reforma sería evitar la participación del Parlamento en la renovación de los cargos vacantes en la Radiotelevisión Valenciana y tomar inmediatamente el control de la entidad mediante el nombramiento de personas elegidas por el Consell.

Además el decreto-ley se ha utilizado con evidente mala fe. Se resalta, a este respecto, que en este caso parece evidente que habiendo dimitido la directora general y cuatro consejeros, pero manteniéndose los otros cuatro que podían constituirse en consejo de

administración, la única urgencia que podía existir era el nombramiento de la dirección general para el cumplimiento de las funciones que le encomienda el artículo 22 de dicha Ley. En ningún caso era necesario nombrar unos nuevos consejeros de manera tan urgente, ya que para el normal funcionamiento de la RTVV, S.A.U., bastaba con los cuatro que no habían dimitido, a los que se sumaría el director o el administrador que nombrase la junta general para cumplir las funciones ejecutivas que le encomienda la Ley. En concreto, el supuesto podría resolverse fácilmente con una interpretación acorde a la legislación mercantil y a la propia Ley 3/2012, que en su artículo 15.4 prevé la posibilidad de que en los supuestos de destitución del Consejo de administración se designe por la junta general un administrador único que se hará cargo de la gestión ordinaria de la entidad hasta el momento de la constitución de un nuevo consejo de administración elegido por Les Corts y nombrado por la junta general. Sin embargo, de haber actuado así, la mayoría del consejo de administración de RTVV, S.A.U., la ostentarían los consejeros que en su momento fueron propuestos por los grupos de la oposición, lo que obstaculizaría la intención manifestada por el Presidente de la Generalitat en rueda de prensa de cerrar RTVV.

Por otro lado, se pone de manifiesto que en los nombramientos de los nuevos consejeros que se acuerdan el mismo día en el que se aprueba el Decreto-ley, se produjo una discriminación de género, al sustituirse la composición paritaria que se mantenía con las tres consejeras dimisionarias, incluida la directora general y los dos consejeros, por el nombramiento de cinco consejeros varones. De ahí se extraería también la inconstitucionalidad de la norma de la que traen causa tales nombramientos.

c) El Decreto-ley 5/2013 sería inconstitucional, asimismo, por vulneración de lo dispuesto en el artículo 86.1 CE, en relación con el artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, ya que al afectar a una institución básica de la Comunidad Valenciana no habría respetado los límites materiales del decreto-ley.

La entidad Radiotelevisión Valenciana cumple con los requisitos establecidos en la STC 60/1986 (FJ 4) para considerarse una institución básica. Es una organización pública (medio de comunicación social dependiente de la Generalitat) recogida en la Constitución –en tanto es equiparable a los medios de comunicación social previstos en el artículo 20.3 CE– y en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 56), en cuya virtud corresponde a la Generalitat en el marco de las normas básicas del Estado «regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines». A ello habría que añadir que su organización y control han de ser regulados por ley (conforme a lo establecido en el citado art. 20.3 CE).

El Decreto-ley objeto de recurso afectaría a elementos estructurales de la entidad, por cuanto altera el régimen de designación de su director general y de los miembros de su consejo de administración, sustrayendo su elección al Poder Legislativo y atribuyéndola al propio Consell.

Adicionalmente, se produciría también la vulneración del artículo 86.1 CE al afectarse a las competencias de Les Corts. Desde la aprobación de la Ley 7/1984, la RTVV es un organismo con las características propias de una agencia parlamentaria, de creación, regulación y control por la Cámara. Asimismo, la Ley 3/2012, le atribuye numerosas facultades, muy especialmente en relación con sus órganos rectores, con evidente incidencia en las exigencias de pluralidad del artículo 20.3 CE y en el necesario acuerdo para la elección de aquellos que, de ser necesariamente elegidos por una mayoría parlamentaria cualificada, pasan –en virtud de lo dispuesto por el Decreto-ley impugnado– a poder ser designados por el ejecutivo, excluyendo además la comparecencia del director general ante la comisión parlamentaria competente.

d) El Decreto-ley 5/2013 sería inconstitucional, por último, por vulnerar el artículo 20.3 CE, al impedir el control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública.

Partiendo de la calificación de la actividad desarrollada por la Radiotelevisión Valenciana como un servicio público esencial, la demanda se centra en determinar el contenido constitucionalmente vinculante que deriva del artículo 20.3 CE.

De acuerdo con este contenido, los recurrentes consideran que la Ley 3/2012, de 20 de julio, de estatuto de Radiotelevisión Valenciana, estructura conforme a la Constitución las dos dimensiones del control parlamentario. Por una parte, mantiene 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 con la función de servicio público, al mandato-marco y al contrato-programa. Por otra parte, también articula el control parlamentario mediante la participación de Les Corts en las decisiones fundamentales de dirección y gestión: sobre el mandato-marco, que ha de ser aprobado por ellas (art. 4) y en la elección de los miembros de los órganos de gobierno de la corporación, esto es, el consejo de administración y el director o directora general (art. 13).

El decreto-ley cuya constitucionalidad se discute ha modificado el modo de elección de los miembros del consejo de administración y del director o directora general, al permitir su designación por parte del Consell, evitando el control parlamentario en su elección. Y ello, en definitiva, supondría la vulneración del mandato contenido en el artículo 20.3 CE.

2. Por providencia de 3 de diciembre de 2013 el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, así como a la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, al objeto de que pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Asimismo se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Mediante escrito registrado el día 12 de diciembre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la mesa de dar por personada a esta Cámara en el procedimiento y ofrecida la colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El día 16 de diciembre tuvo entrada en este Tribunal el escrito del Abogado del Estado en el que, en la representación que ostenta, manifiesta su intención de no formular alegaciones, personándose exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. El escrito del Presidente del Senado, registrado el día 17 de diciembre de 2013, pone en conocimiento de este Tribunal el acuerdo de la mesa de dar por personada a esta cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El 14 de enero de 2014 formuló alegaciones el Letrado de las Cortes Valencianas, en representación de la Cámara autonómica.

a) Comienza el escrito detallando los antecedentes legislativos que preceden a la aprobación del Decreto-ley impugnado. Se recuerda, así, que la entidad pública Radiotelevisión Valenciana fue creada por la Ley 7/1984 de la Generalitat, de 4 de julio, a la que sucedieron diversos cambios legislativos que desembocaron en la nueva Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de estatuto de Radiotelevisión Valenciana. La nueva ley supuso un cambio organizativo y de gestión empresarial que encomendaba a una sociedad mercantil de titularidad de la Generalitat la gestión del servicio público de radio y televisión. La nueva sociedad se creaba con autonomía para su gestión e independencia respecto del ejecutivo valenciano, aplicando en su funcionamiento criterios de profesionalidad y viabilidad económica. La estructura organizativa del ente está constituida por un consejo de administración, el presidente o presidenta del consejo de administración, el secretario o secretaria del consejo de administración y el director o directora general.

A continuación, se hace referencia, al igual que en la demanda, al contexto en el cual se aprueba la norma impugnada, esto es, a la aprobación por el consejo de administración de Radiotelevisión Valenciana el día 18 de julio de 2012 de una propuesta de reestructuración colectiva o procedimiento colectivo de extinción de la plantilla del grupo RTVV. Asimismo, se relatan los hechos posteriores: la presentación de la demanda de impugnación del despido, la estimación de esta por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 4 de noviembre de 2013 y la actuación y manifestaciones públicas del Consell con posterioridad a esta.

A lo dicho, se añade el relato de otros acontecimientos producidos con posterioridad a la aprobación del citado decreto-ley, que ponen de manifiesto, en opinión de esta parte procesal, que la intención del Consell al recurrir al mismo era la de normalizar el funcionamiento de la Radiotelevisión Valenciana –cuyo consejo de administración se encontraba imposibilitado para adoptar acuerdos– y no marginar la intervención del Parlamento. En este sentido, se alude al nombramiento del consejo de administración y a la designación del director general por el Consell constituido como junta general de accionistas de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., así como a la elección en sede parlamentaria autonómica de las vacantes de los miembros del consejo de administración de Radiotelevisión y del director general de Radiotelevisión Valenciana, S.A., en procesos diferenciados. Finalmente, se pone de relieve la ratificación del Decreto-ley 5/2013 el día 27 de noviembre de 2013, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del Reglamento de las Cortes Valencianas. En la misma fecha se aprobó por el procedimiento de lectura única, la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión del ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U.

b) A continuación se aportan las razones por las cuales se entiende que el Decreto-ley 5/2013 no vulnera los límites impuestos por el Estatuto de Autonomía y la Constitución. Se comienza exponiendo la caracterización de la figura del decreto-ley derivada de lo dispuesto en el artículo 44.4 EAV. Este ha optado por vincular esta modalidad normativa con la Constitución española, de modo que los límites del decreto-ley autonómico son los mismos que los dispuestos en aquella, teniendo siempre en cuenta que las limitaciones materiales se refieren no sólo a la Constitución, sino también a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía. Asimismo, se hace referencia a lo dispuesto en la Ley 5/1983, de 30 de 24 diciembre, del Gobierno Valenciano (art. 58) y en el Reglamento de Les Corts (art. 137), este último en cuanto al procedimiento previsto para su convalidación o derogación.

El Decreto-ley impugnado fue convalidado por Les Corts en el Pleno celebrado el día 27 de noviembre de 2013, siendo por tanto impugnado antes de su convalidación. Este Decreto-ley modificaba diversos preceptos de la Ley 3/2012, de 20 de julio, de estatuto de Radiotelevisión Valenciana, que finalmente ha sido derogado por la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U. Por ello y aunque, en consecuencia, en la actualidad los efectos del Decreto-ley 5/2013, de 7 de noviembre son inexistentes, esta parte procesal no desconoce que ello no impide a este Tribunal su enjuiciamiento. Para ello, se considera imprescindible examinar la norma enjuiciada sin separarla de todo el proceso que ha concluido no sólo con la convalidación del mismo por la cámara legislativa autonómica y con los nombramientos de los miembros del consejo de administración del ente, sino con la aprobación de la Ley 4/2013, por la que se suprime la prestación del servicio de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico de titularidad de la Generalitat.

En este sentido y contrariamente a lo señalado por los recurrentes, para el Letrado de las Cortes Valencianas resulta suficiente ver las fechas en las que se han ido produciendo los hechos o aprobándose los textos normativos, para comprobar que el ejecutivo valenciano hizo uso del decreto-ley tan sólo para acometer una situación extraordinaria y urgente, sin perjuicio de que al día siguiente de su publicación, el grupo parlamentario que sustenta al ejecutivo solicitara la apertura del plazo para la presentación de candidaturas para cubrir las vacantes del consejo de administración de Radiotelevisión Valenciana.

c) A diferencia de lo que se mantiene por los recurrentes, la representación procesal de las Cortes Valencianas considera que concurre el presupuesto de hecho habilitante para la aprobación del Decreto-ley 5/2013, pues la situación generada por la dimisión de diversos miembros del consejo de administración y de la directora general hacía imposible la gestión ordinaria de la Radiotelevisión Valenciana.

Tras recordar la doctrina constitucional en relación con el requisito de la «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto de inexcusable concurrencia para que el Gobierno pueda dictar normas con fuerza de ley y el control que este Tribunal está llamado a ejercer sobre estas normas (por todas, STC 237/2012, FJ 4), concluye esta parte procesal que la justificación de la legislación de urgencia se encuentra en subvenir situaciones que «por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4, y 137/2002, de 3 de julio, FJ 3). Dicha apreciación corresponde al juicio meramente político del Consell y debe ser una situación explícita y razonada.

Se recuerda que el presente recurso de inconstitucionalidad se formuló antes de que pudiera celebrarse el debate parlamentario para su convalidación, por lo que uno de los elementos esenciales para poder evaluar la concurrencia de los presupuestos ha sido desconocido por los recurrentes, sin que ningún plazo procesal impidiera que el recurso se planteara tras el citado debate. Además, se entiende que el preámbulo de la norma impugnada se refiere, concretamente, a la inexistencia de órganos de gobierno que pudieran adoptar las decisiones esenciales para el funcionamiento adecuado del ente radiotelevisivo –algunas de las cuales se citan– y que describen la gravedad de la situación ante la que el Consell adopta la decisión de recurrir al decreto-ley. Estos argumentos reseñados fueron reiterados y ampliados, además, en el debate parlamentario de convalidación.

Para esta parte procesal existe la necesaria conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que se adoptan en el decreto-ley: ante una situación difícil de prever que requiere una acción normativa inmediata, establece una fórmula para proveer las vacantes que se habían generado de una forma intempestiva y abrupta. La provisionalidad de las medidas contenidas en la norma se reducen al mínimo imprescindible, pues al día siguiente de la aprobación del Decreto-ley 5/2013 (es decir, el 8 de noviembre de 2013), se presentó por el grupo parlamentario que sustenta al Gobierno en Les Corts la solicitud de inicio del proceso para el nombramiento de los miembros del consejo de administración que habían quedado vacantes, proceso que concluyó con la elección en la sesión plenaria del día 21 de noviembre.

La constatación de que el decreto-ley no se podía sustituir por un procedimiento ordinario, incluso mediante el trámite de urgencia, puede apreciarse en que la proposición de ley que finalmente dio lugar a la aprobación de la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, fue presentada por el grupo parlamentario popular el día 8 de noviembre y, pese a ser tramitada en lectura única, no fue aprobada hasta el día 27 de noviembre, es decir, el mismo día en el que fue objeto de convalidación el decreto-ley objeto del presente recurso, aproximadamente 20 días después. A ello se añade que las fechas en las que se aprobó el decreto-ley, su posterior convalidación y la aprobación de la nueva ley coincidieron con la aprobación del proyecto de Ley de presupuestos para 2014, norma que tiene preferencia para su tramitación (art. 130.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas). En estas circunstancias, resultaba imposible que se pudiera atender con la celeridad debida las modificaciones que la situación requería.

d) Tampoco infringirían el Decreto-ley impugnado los límites materiales fijados en el artículo 44.4 EAV y en el artículo 86.1 CE. En primer lugar, porque la Radiotelevisión Valenciana no es una institución básica de la Generalitat. De acuerdo con los parámetros establecidos en la STC 60/1986 (FJ 4) para determinar cuándo estamos ante una de estas instituciones, se pone de manifiesto que en el Estatuto de Autonomía valenciano no se encuentra ninguna referencia explícita a ella. En el artículo 56 EAV, simplemente, se

establece dentro de las competencias de la Generalitat la de crear y mantener la radio, la televisión y el resto de los medios de comunicación social de carácter público para el cumplimiento de sus fines. Pero ello no puede convertir a la Radiotelevisión Valenciana en una institución básica, pues sería tanto como concluir que toda referencia a una competencia establecida en el Estatuto de Autonomía implicaría la creación de una institución de este tipo. Además, el artículo 20.3 EAV determina cuáles son las instituciones de la Generalitat, entre las que no se encuentra la entidad pública de radiotelevisión. La regulación de dichas instituciones ha de llevarse a cabo por ley, cuya aprobación o modificación requiere de una mayoría de tres quintos del Parlamento autonómico (art. 44.5 EAV), exigencia que ni resulta ni ha resultado aplicable a la Ley de creación de la Radiotelevisión Valenciana.

e) Se descarta, por último, la vulneración de lo dispuesto en el artículo 20.3 CE. Este artículo obliga a que mediante una ley, se establezca la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública. Y esto es lo que lleva a cabo de forma amplia la Ley 3/2012, de 20 de julio, fijando los instrumentos a través de los cuales, cumpliendo el mandato constitucional, Les Corts ejercen el control sobre Radiotelevisión Valenciana, S.A. Entre ellos está la intervención tanto en la elaboración del mandato marco como el conocimiento del contrato programa y los distintos medios de control ordinario que se establecen en cualquier sistema parlamentario, como preguntas, comparecencias o peticiones de documentación, etc. Además, la Ley prevé la participación directa, no sólo en el procedimiento de elección de los miembros del consejo de administración, que ya venía en la Ley precedente, sino también la elección del director general y la obligación del candidato de comparecer previamente en audiencia pública ante la comisión de control de la actuación de RTVV, en la forma que reglamentariamente se establezca (art. 13). El Decreto-ley del Consell 5/2013, de 7 de noviembre, en modo alguno afecta a ninguno de los instrumentos de control ordinario descritos. Dicha norma se limita a establecer una situación provisional para los supuestos en los que como consecuencia del cese, destitución o renuncia de los miembros del consejo de administración este no pueda alcanzar el quórum necesario, pero no altera los instrumentos de elección ordinaria de estos. De hecho –se afirma– el control parlamentario no ha dejado de ejercerse en ningún momento con la normalidad habitual. Así, desde la aprobación del Decreto-ley 5/2013, hasta la finalización del periodo de sesiones el 31 de diciembre de 2013 se han presentado en relación con Radiotelevisión Valenciana nueve peticiones de comparecencia de miembros del Consell, cinco solicitudes de creación de comisión de investigación, 14 preguntas escritas y cuatro preguntas de interés general al Presidente del Consell.

7. Por escrito registrado el 22 de enero de 2014, presentó sus alegaciones el Director General de la Abogacía General de la Generalitat, en nombre y representación de la misma.

a) El escrito señala al artículo 44.4 EAV, en relación con el artículo 86 CE como fundamento de la potestad del Consell para dictar decretos-leyes. Con carácter previo al análisis del ajuste al marco constitucional, se rechaza de plano la alegación de los recurrentes de que el decreto-ley impugnado tuviera como finalidad contrarrestar o incidir en los efectos de la Sentencia del expediente de regulación de empleo de Canal 9. Frente a dicha alegación, se afirma que al dictar la norma impugnada la motivación del Consell no fue otra que la extraordinaria circunstancia de renuncia voluntaria de 5 de los 9 miembros del consejo de administración de la entidad, lo que ocasionó una situación de desgobierno del ente público que, a juicio del Consell, no tenía una respuesta legal inmediata y que hacía peligrar el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

Igualmente, se rechaza que el objetivo del decreto-ley fuera burlar las competencias que la propia Ley 3/2012 confería a Les Corts en el proceso de configuración de los órganos de gobierno de la mercantil pública RTVV, S.A.U., porque ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía contienen previsión alguna respecto a la forma de designación de los órganos de gobierno de este tipo de sociedades mercantiles públicas, por lo que la

forma en la que se compone el consejo de administración de RTVV es de configuración legal y, por tanto, dicha configuración puede llevarse a cabo tanto por ley formal como por decreto-ley. A ello se añade, en segundo lugar, que el Decreto-ley impugnado tiene un marcado carácter temporal y provisional y, por tanto, la hipotética merma de derechos de los Diputados que este puede suponer decae desde el momento en que los mismos, una vez solventada la situación de desgobierno, deben proceder a la elección de nuevos candidatos y del director general por el procedimiento ordinario previsto en la Ley 3/2012, como así sucedió.

La propia Ley 3/2012 disponía en su artículo 15.4 de un mecanismo similar para supuestos como el que dio lugar al Decreto-ley 5/2013, que consistía en el nombramiento por la junta general (que es el mismo Consell) de un administrador único provisional, en tanto se procedía a la votación en Les Corts de un nuevo consejo. Sin embargo, dicha previsión legal no se considera aplicable pues, de acuerdo con lo que en ella se establece, sólo podía acudir a la solución prevista en la misma cuando concurriesen determinadas causas tasadas y hubiese una ausencia total de miembros del consejo. En este caso, en cambio, se dio exclusivamente la renuncia voluntaria de cinco de los nueve consejeros y, en ausencia de las causas previstas legalmente, lo lógico –en opinión de esta parte procesal– fue interpretar que dicho mecanismo no era aplicable.

Asimismo, se rechaza una interpretación que conduzca a considerar que la presencia de cuatro consejeros era suficiente para poder llevar a cabo el gobierno de la entidad, pues el artículo 18.2 de la Ley 3/2012 requiere un quórum de mayoría absoluta de sus miembros de derecho para la válida constitución del consejo de administración. Por otro lado –se destaca– no tiene sentido que lo pretendido por la Generalitat fuera contar con «una mayoría dócil en el Consejo de Administración de RTVV, S.A.U.» para conseguir el cierre de la Radiotelevisión Valenciana, ya que ni ese es el objetivo del decreto-ley impugnado, ni dicha determinación requiere ningún tipo de consejo de administración concreto, ya que la opción de suprimir el servicio es competencia exclusiva de Les Corts y, en consecuencia, es totalmente ajena a la voluntad de dicho órgano que, en todo caso, no debería más que cumplir con lo que estableciera la ley de cese de emisión. Es al consejo liquidador nombrado en el acuerdo de disolución al que le correspondería ejecutar las decisiones posteriores a ese cese.

Para finalizar este apartado se considera inasumible que la posible inconstitucionalidad del Decreto-ley tenga que ver con el nombramiento de cinco vocales varones y la supuesta vulneración con ello de las normas sobre igualdad de género, pues dichos nombramientos son actos de ejecución que no siguen precepto alguno del decreto-ley y, por tanto, son ajenos a su contenido.

b) A continuación se analiza si el contenido del Decreto-ley 5/2013 cumple con los títulos habilitantes para su dictado, al amparo de los artículos 86.1 CE y 44.4 EAV. Se recuerda que es doctrina constitucional asentada que el ejecutivo goza de la potestad para apreciar las situaciones de extraordinaria y urgente necesidad que le lleven a dictar esta excepcional medida normativa, debiendo aportar en el debate una explicación lógica, razonable, carente de parámetros arbitrarios que amparen la adecuación de las medidas a los citados presupuestos habilitantes. Desde esta perspectiva, se considera que dicha explicación consta de forma clara en el preámbulo que acompaña al texto normativo, del cual se extraen algunos fragmentos que, en opinión de esta parte procesal, clarifican la situación excepcional en la que se encontró la mercantil pública como consecuencia de la dimisión voluntaria de cinco de sus consejeros, incluida la directora general de la entidad, que imposibilitaba de facto el gobierno de la entidad al presentarse una situación de ausencia de órganos que garantizaran el funcionamiento del servicio.

La importancia de proceder a una sustitución inmediata de los miembros dimisionarios a través del mecanismo extraordinario y provisional regulado en el Decreto-ley se pondría de manifiesto por las importantes funciones asignadas por el artículo 17 de la Ley 3/2012 al consejo de administración y por el artículo 22 de este mismo cuerpo legal al director general. Así, por ejemplo, a la mercantil pública le resultaba imposible proceder a la contratación de cualquier tipo de obra, suministro o servicio o llevar a cabo el control y supervisión de la

correcta ejecución de las directrices del contrato programa y los objetivos de programación, así como el cumplimiento de los principios inspiradores de la prestación del servicio público. En este sentido, se hace referencia al incumplimiento por parte de los trabajadores de la empresa pública de las directrices del contrato programa y de la parrilla de emisión prevista, fijando el eje central de la emisión en la presión contra la decisión de cierre, de lo que se aporta prueba. Asimismo, la ausencia de consejo de administración y directora general podía comprometer seriamente la reincorporación de los trabajadores que, en virtud de la anulación judicial del expediente de regulación de empleo, debían de ser readmitidos.

De todo lo dicho se extrae que las medidas adoptadas y el instrumento elegido para su implantación (el Decreto-ley impugnado) resultaron absolutamente proporcionados ante la situación descrita. En consecuencia, se entiende también que el Consell respetó los presupuestos constitucionales para el dictado de la norma controvertida.

c) Pasando al análisis de los límites materiales de los decretos-leyes establecidos en el artículo 86 CE, se descarta, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 20 EAV, que la RTVV, S.A.U., sea una institución de la Generalitat. En cuanto al artículo 56 EAV, prevé una competencia para regular, crear y mantener la televisión, radio y demás medios de comunicación social de carácter público para el cumplimiento de sus fines. Pero ello no significa, bajo ningún concepto, que la persona jurídica que se pueda crear para ejercer dicha facultad deba tener la consideración de «institución básica de la Generalitat», en los términos a los que se refiere la Constitución al tratar los límites materiales que delimitan la utilización de los decretos-leyes.

Mantiene esta parte con apoyo en lo sentando en la STC 60/1986 que, aun cuando se considerara que la RTVV, S.A.U., es una de esas «instituciones básicas» de la Generalitat, la regulación contenida en el Decreto-ley 5/2013, de carácter provisional y transitorio, no es general ni sienta las líneas esenciales de la organización de la mercantil pública, quedando intacta la prerrogativa de los parlamentarios de participar en la configuración definitiva de los órganos de gobierno de la sociedad pública, como demuestran los hechos acaecidos con posterioridad a su aprobación y que ya han sido relatados.

En cuanto a la existencia de una reserva de ley material insinuada en el recurso, se argumenta, con apoyo nuevamente en la STC 60/1986, que el hecho de que una materia esté reservada a la ley ordinaria no excluye la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante decreto-ley. Por esta razón se descarta la vulneración de lo dispuesto en el artículo 20.3 CE, pero a ello se añade que, según se afirma en la citada Sentencia, el término «afectar» contenido en el artículo 86 CE no puede interpretarse de una forma tan estricta y expansiva que vacíe de contenido cualquier medida que pueda ser adoptada a través de un decreto-ley. Partiendo de dicha premisa se niega igualmente que la norma impugnada afecte a los derechos contenidos en el título I de la Constitución.

8. Mediante providencia de 6 de septiembre de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de este recurso de inconstitucionalidad es el Decreto-ley del Consell 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, cuyo artículo único, tiene el siguiente tenor literal:

«Artículo único. *Modificaciones de la Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana.*

Se aprueban las modificaciones de la Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana, que figuran en el anexo del presente Decreto Ley y que son las siguientes:

Se modifican los artículos 10 y 13.5 y se adiciona un apartado 5 al artículo 15.»

Las modificaciones señaladas son las que se muestran a continuación.

En el artículo 10 de la Ley 3/2012, se modifica la redacción relativa a los órganos de Radiotelevisión Valenciana, S.A., que se estructura del siguiente modo:

- «1. La junta general.
2. El consejo de administración.
3. El director o directora general.»

En el apartado quinto, del artículo 13 de la misma Ley, se introduce una excepción según la cual, en determinadas circunstancias, la elección de los miembros del consejo de administración no se va a llevar a cabo por Les Corts, sino directamente por la junta General (constituida por el Consell), a la que normalmente –y según lo establecido en el mismo apartado quinto del artículo 13– sólo le corresponde su nombramiento, tras la elección parlamentaria.

Dichas circunstancias son las previstas en el nuevo apartado quinto del artículo 15, que tiene el contenido que a continuación se expone:

«En aquellos supuestos en los que, como consecuencia del cese, destitución o renuncia de sus miembros, el Consejo de Administración no pueda alcanzar el quórum necesario para adoptar acuerdos, se habilita a la Junta General para que nombre provisionalmente a todos los cargos vacantes, incluido en su caso el director o directora general, hasta la constitución de un nuevo Consejo de Administración elegido por Les Corts de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el art. 13 de esta Ley.»

Los recurrentes consideran que la norma impugnada –en particular, en lo que afecta al nuevo apartado quinto del artículo 15 de la Ley 3/2012– vulnera lo dispuesto en los artículos 86.1 CE y 44.4 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV) por tres razones: i) por haber sido dictada sin la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante y no existir la necesaria conexión entre la supuesta situación de urgencia y la medida adoptada, ii) porque la regulación controvertida afectaría a dos instituciones básicas de la Comunidad Valenciana (Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., y Les Corts), no habiéndose respetado, por tanto, los límites materiales del decreto-ley, y iii) por impedir el control parlamentario de los medios de comunicación social de titularidad pública, exigido en el artículo 20.3 CE.

Por el contrario, tanto el Letrado de las Cortes Valencianas, como la Abogada de la Generalitat Valenciana sostienen que el citado decreto-ley no incurre en ninguna de las referidas vulneraciones y, en consecuencia, solicitan la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

2. Como ha quedado reflejado en los antecedentes, el Decreto-ley impugnado fue convalidado por Les Corts Valencianes en el Pleno celebrado el día 27 de noviembre de 2013. Según se acaba de exponer, la norma modificaba diversos preceptos de la Ley 3/2012, de 20 de julio, de estatuto de radiotelevisión valenciana, norma derogada por la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana, S.A.U. Por tanto, en la actualidad los efectos del Decreto-ley 5/2013, de 7 de noviembre son inexistentes, por lo que hemos de aplicar nuestra doctrina relativa a la pérdida de objeto, atendiendo a los motivos de inconstitucionalidad que se han planteado en el recurso.

De acuerdo con esta doctrina, «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado ‘habrá de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley [pues], si así fuera, no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y

objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)» (STC 199/1987, FJ 3).

La aplicación de la anterior doctrina implica en este caso la pérdida de objeto del recurso de inconstitucionalidad en lo que respecta a la denuncia de vulneración de lo dispuesto en el artículo 20.3 CE.

Sin embargo, la derogación de normas aprobadas en virtud de facultades legislativas de urgencia que tiene lugar durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no excluye el control de este Tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron los límites constitucionales del artículo 86.1 CE, tanto en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, como respecto a la superación de las restricciones materiales a su contenido. De este modo, este Tribunal puede velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [por todas, STC 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 c)].

Los otros dos motivos de inconstitucionalidad que denuncian los diputados recurrentes, relacionados con la vulneración del artículo 86.1 CE y 44.4 EAV, no se ven afectados por la regla general de la pérdida de objeto del recurso. La derogación de la norma no impidió, por tanto, que este Tribunal controle si el ejercicio de la potestad reconocida al Gobierno valenciano se realizó siguiendo las condiciones que le imponen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

3. Los diputados demandantes realizan en su escrito de impugnación su propia valoración de los acontecimientos que se han descrito en los antecedentes, así como de la actitud y de las supuestas intenciones del Consell a la hora de dictar el decreto-ley impugnado. Por ello –y aunque nuestro análisis de constitucionalidad no puede prescindir del contexto en el que se ha dictado la norma impugnada–, debe recordarse aquí que el juicio de constitucionalidad «no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas, sino que tiene por finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquéllas que sirven de parámetro de su constitucionalidad. Sin perjuicio de la competencia de este Tribunal para apreciar si la norma enjuiciada se ajusta a los valores y principios constitucionales, el concreto objetivo político que con ella pretenda conseguir el legislador no es cuestión que incumbe a este Tribunal, sino más bien problema de simple valoración política, que debe plantearse y debatirse en otros momentos y en otros foros, conforme a las reglas democráticas de la acción y la crítica política» (STC 239/1992, de 17 de diciembre, FJ 2).

De esta manera, no se entra en el análisis de aquellas alegaciones contenidas en la demanda que se refieran a supuestas motivaciones políticas o partidistas del Gobierno autonómico y no a la posible infracción de la Constitución o del Estatuto de Autonomía valenciano por parte de la norma impugnada.

Por no encontrarse mínimamente fundamentada en la demanda tampoco será objeto de nuestra consideración la alegación que se refiere a una pretendida inconstitucionalidad del Decreto-ley 5/2013 derivada de la elección posterior de los consejeros que, en concreto, llevó a cabo el Consell, todos ellos varones, lo que –en opinión de los demandantes– encerraría «una evidente discriminación por género». Dicha elección posterior no es evidentemente objeto de enjuiciamiento en este proceso constitucional que nada prejuzga sobre la misma.

4. Señalado todo lo anterior, debe exponerse el canon de enjuiciamiento aplicable al primer motivo de inconstitucionalidad alegado en relación con la infracción de los artículos 86.1 CE y 44.4 EAV. Se trata de la carencia tanto del presupuesto de hecho habilitante de la norma de urgencia, como de la necesaria conexión entre la supuesta situación de urgencia y la medida adoptada.

Este Tribunal ha considerado que aunque la Constitución no prevea el decreto-ley autonómico, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que

adopten la forma de decreto-ley siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 marzo, FJ 2, entre otras). Esos límites, que el fundamento jurídico 5 de la STC 93/2015 define como «severos» y reputa introducidos en razón del principio democrático (art. 1.1 CE), por lo que son también exigibles a las instituciones autonómicas, se reflejan «en el art. 86.1 CE y son (a) que su uso se justifique por «un caso de extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE) relativo «a los objetivos marcados para la gobernación del país» (por todas, STC 96/2014, de 12 de junio), (b) que no afecte a las materias más definidoras de nuestro sistema constitucional (ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, régimen de las Comunidades Autónomas, derecho electoral general, y otras materias reservadas a una ley formal específica) y (c) que se disponga un control parlamentario posterior, a fin de que el órgano legislativo conserve una influencia decisiva sobre los contenidos normativos que se integran definitivamente en el ordenamiento jurídico» (STC 93/2015, FJ 5). En consecuencia, dado que estos límites son también exigibles en el ámbito autonómico, un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático, correspondiendo al Tribunal Constitucional la aplicación del parámetro constitucional ínsito en dicho principio, mediante el control de la constitucionalidad de dicha legislación de urgencia.

El Estatuto de Autonomía, como norma llamada por el artículo 147 CE a conformar la organización institucional de cada ente autonómico, podrá añadir otros requisitos o endurecer los existentes, con el propósito de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico (STC 93/2015, FJ 5). Ello implica que para resolver la queja planteada debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 44.4 EAV, según el cual «el Consell, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales por medio de decretos-leyes sometidos a debate y votación en Les Corts, atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España». Como se acaba de exponer, la doctrina constitucional ha confirmado la legitimidad constitucional de la figura del decreto-ley autonómico prevista en los Estatutos de autonomía siempre que los límites formales y materiales a que se someta dicha institución sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal. La previsión del artículo 44.4 EAV no presenta problema alguno a tales efectos.

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

Dicho factor temporal, conforme a la STC 93/2015, FJ 6, «habrá de ser ponderado por este Tribunal caso por caso con la vista puesta principalmente en la previsible duración efectiva del procedimiento legislativo y en el grado de inmediatez en la reacción normativa que, por razón de la materia afectada, requiere la situación de necesidad apreciada por el gobierno autonómico», sin que proceda, no obstante, «exigir al gobierno autonómico, para entender realizada la motivación de la situación de necesidad que le incumbe (por todas, STC 142/2014, de 11 de septiembre), una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales». Lo necesario «es que describa la situación de necesidad de modo

explícito y razonado, pero no que se refiera expresamente a todos y cada uno de los elementos determinantes de la misma, lo que no sería coherente con que la citada doctrina constitucional califique la decisión gubernativa de dictar un decreto-ley de “juicio político o de oportunidad” y defina la verificación de esta decisión que atañe al Tribunal como “control externo” a realizar mediante una valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional».

Por lo demás, la doctrina elaborada por este Tribunal a partir del artículo 86 CE con relación a los decretos-leyes resulta del todo punto aplicable al Decreto-ley impugnado en este proceso y, por tanto, también, en lo que interesa ahora, en lo que se refiere a los requisitos de validez de los decretos-leyes que dicte el Consell (STC 104/2015, FJ 6). Por tanto, la valoración que este Tribunal ha de realizar exige acudir a un doble canon: (i) La identificación, por el Gobierno autonómico, de manera explícita y razonada de la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, determinante de la aparición del presupuesto que habilita para dictar con carácter excepcional una norma con rango de ley formal. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del presupuesto habilitante se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de los factores que llevaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración; (ii) La verificación de la existencia de una conexión de sentido o relación de adecuación entre ese presupuesto habilitante y las medidas contenidas en la norma de urgencia, de modo que éstas han de guardar una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar.

5. Teniendo en cuenta los presupuestos que se acaban de enunciar, procede ahora analizar las circunstancias concurrentes en el presente caso para determinar si, conforme a nuestra doctrina, se dio una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que habilitara al Consell para dictar el Decreto-ley 5/2013.

Hay que examinar, en primer lugar, si el Gobierno valenciano dio suficiente cuenta de los motivos que le movieron a aprobar el Decreto-ley impugnado y, en segundo lugar, si los motivos alegados pueden considerarse –en el ámbito del control externo que nos corresponde realizar– suficientes para entender que efectivamente concurrió tal circunstancia.

La exposición de motivos alude, en primer lugar, a los términos en los que se concreta la gestión del servicio público de radio y televisión por parte de la Generalitat. Seguidamente afirma que, «tras la renuncia de determinados miembros del consejo de administración y de su directora general y ante la imposibilidad de proceder de forma inmediata a la renovación de cargos, se requiere la adopción de medidas urgentes que aseguren la administración de la mercantil pública y el restablecimiento del normal funcionamiento del servicio público». Y ello porque, «como consecuencia de lo anterior, se ha dado una situación de ausencia de gobierno y administración de la sociedad que impide el cumplimiento de los principios de actuación proclamados en el artículo 9 de la ley, así como la programación establecida en el contrato programa suscrito entre el Consell y Radiotelevisión Valenciana, S.A.U.». Se señala también que la situación descrita «repercute en el funcionamiento cotidiano de la propia entidad, que no dispone de órganos de gobierno que puedan adoptar las decisiones esenciales para su funcionamiento. En este sentido, no cuenta en la actualidad con un responsable que garantice el cumplimiento de los objetivos generales, el respeto de los principios de programación, así como la buena administración y gobierno de la sociedad. Además, no puede asegurarse la debida protección de los activos de una entidad perteneciente al sector público, con el riesgo que ello conlleva». Estas mismas circunstancias impedían, conforme a la exposición de motivos, «ejercer funciones de tanta trascendencia como la autorización de pagos y gastos, la jefatura superior de personal, el ejercicio de las atribuciones correspondientes al órgano de contratación, y en general todas aquellas que de acuerdo con la normativa aplicable corresponden a los órganos de gobierno y administración». Todo ello lleva a la exposición de motivos a concluir que «La grave situación expuesta requiere una respuesta inmediata que no es posible llevar a cabo con el marco legal actualmente existente, por lo

que resulta necesaria la adopción de medidas urgentes que con la mayor celeridad posible aseguren la administración de la mercantil pública y el restablecimiento del normal funcionamiento del servicio público».

En el debate parlamentario de convalidación («Diario de sesiones de las Corts Valencianas», núm. 109, de 27 de noviembre de 2013), el Vicepresidente del Consell puso de manifiesto la situación de parálisis funcional de la mercantil pública Radiotelevisión Valenciana, S.A.U. como consecuencia de la renuncia planteada por cuatro vocales y la directora general, pues en ese momento el consejo de administración no contaba con el *quorum* requerido por el artículo 18 de la Ley del estatuto de radiotelevisión valenciana para la adopción de acuerdos. De esa manera el consejo no podía ejercer ninguna de las funciones que le reconocía el artículo 17 de la Ley 3/2012, entre las que cita la dirección estratégica de la mercantil, así como la fijación de las directrices generales de actuación en materia de producción, programación y publicidad. Asimismo, se resalta que la vacante de la dirección general dejaba a Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., entre otras cosas, sin representación ordinaria e institucional, sin la dirección superior de personal y sin capacidad para ordenar la programación de acuerdo con los criterios recogidos en el contrato programa, de forma que se prestara adecuadamente el servicio público de radiodifusión y televisión. Se trataba, por tanto, según el Vicepresidente del Consell, de asegurar la administración y el normal desenvolvimiento del servicio público encomendado a la mercantil Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., en virtud del artículo 3 de la Ley 3/2012, siempre de acuerdo con los objetivos y líneas estratégicas que resulten del mandato marco, concretado posteriormente en el contrato programa. Más adelante se destaca que el propósito del decreto-ley no es otro que garantizar la prestación del servicio público de Radiotelevisión Valenciana ante la evidencia de una situación de falta de gobierno y administración en la sociedad pública y de incapacidad para alcanzar acuerdos. La situación se califica de urgente, ya que el procedimiento ordinario previsto en la ley para la provisión de vacantes exige el cumplimiento de trámites necesarios y sucesivos en el tiempo, como son la apertura de un plazo para la presentación de candidatos por parte de los grupos parlamentarios y la realización de las votaciones correspondientes para la obtención de las mayorías suficientes. Se apunta que el Consell reaccionó tomando esas medidas, sin perjuicio de que después y por los procedimientos legales ordinarios se procediese por Les Corts al nombramiento de los consejeros y del director general. La provisión de vacantes en un caso como el planteado no estaba previsto en la Ley 3/2012, ni existía la previsión de suplencias ni ningún otro mecanismo interno para restablecer el funcionamiento ordinario de la entidad, por lo que se consideró necesario modificarla con carácter inmediato. Destaca el Vicepresidente que se trata de una regulación de mínimos temporalmente limitada, que desde un primer momento reconoce su carácter provisional para que tenga lugar la cobertura de las vacantes por el procedimiento parlamentario. Concluye su intervención defendiendo que la norma tiene un presupuesto habilitante claro y definido, limitado a la regulación estrictamente imprescindible para conseguir su objetivo, que no es otro que resolver la situación de excepcionalidad asegurando la administración de la mercantil pública y el restablecimiento del funcionamiento normal del servicio público.

De la exposición de motivos de la norma y del debate de convalidación se deduce que se ha ofrecido una justificación general vinculada a la necesidad de garantizar el cumplimiento de la función asignada legalmente a la radiotelevisión autonómica. Se alude, por un lado, a la necesidad de restablecer el normal funcionamiento del gobierno y administración de la sociedad encargada del servicio, funcionamiento que se había visto alterado por el bloqueo funcional que sufría el consejo de administración ante la dimisión de cinco de sus miembros, entre ellos, su directora general, lo que, en la práctica, impedía la toma de las decisiones que dicho órgano tenía legalmente encomendadas. Por otro lado, se afirma la necesidad de garantizar el cumplimiento de los principios de actuación establecidos por la legislación autonómica, principios cuyo cumplimiento se veía condicionado por la situación de parálisis en el seno del órgano de gobierno de la entidad, lo que también afectaba a la normal prestación del servicio público de la radiotelevisión valenciana.

Además, estas razones han de valorarse dentro del contexto en el que se dicta el decreto-ley impugnado. Efectivamente, el grupo público de radiotelevisión se encontraba ante sus últimos días de vida tras el anuncio de cierre hecho público por el Govern el 5 de noviembre de 2012. Pero ello no evitaba que determinadas funciones asignadas legalmente al consejo de administración y al director o directora general continuaran siendo de gran trascendencia, teniendo en cuenta que, conforme a la ley, la sociedad pública tenía encomendada la prestación de un servicio público de radiodifusión y televisión. Baste, a este respecto, señalar la representación institucional de la entidad, o las funciones en materia de control del respeto a los principios y directrices de programación. Asimismo, continuaba siendo obligada la buena administración y gobierno de la sociedad y, por supuesto, resultaba estrictamente necesario arbitrar las medidas oportunas para la readmisión de más de mil empleados, tras la anulación judicial del despido colectivo.

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

En definitiva, y a la vista de todo lo dicho, cabe concluir que se ha justificado suficientemente la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

6. Corresponde ahora verificar si se da la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que se adoptan en el decreto-ley, lo que excluye, como ya se ha señalado, todo juicio de oportunidad política acerca de las mismas.

Como hemos visto ya, la norma habilita a la junta general (constituida en el Consell) para que en los supuestos en los que, como consecuencia del cese, destitución o renuncia de los miembros del consejo de administración de la mercantil pública, éste no pueda alcanzar el quórum necesario para adoptar acuerdos, nombre provisionalmente a todos los cargos vacantes, incluido en su caso el director o directora general, hasta la constitución de un nuevo consejo de administración elegido por Les Corts, de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el artículo 13 de la Ley 3/2012.

Estas normas guardan relación directa con la situación que se trata de afrontar. Existe conexión de sentido entre: a) la situación de urgencia, derivada de la paralización de la Radiotelevisión Valenciana, S.A.U., lo que ponía en riesgo la prestación del servicio público de radio y televisión y el cumplimiento de su función así como de los objetivos generales y las líneas estratégicas recogidas en la Ley 3/2012 y b) las medidas adoptadas, en cuanto que persiguen una más rápida formación del órgano encargado del gobierno de la entidad. La modificación examinada trata de evitar que se afecte al normal funcionamiento del servicio público de la radio y televisión, previendo una opción temporal de desbloqueo de una situación que no se hallaba prevista legalmente.

Al respecto ha de resaltarse que los mismos términos en los que se redacta el apartado quinto del artículo 15 de la Ley 3/2012 por el artículo único del decreto-ley impugnado indican que la finalidad de esta última norma era hacer frente a la situación creada de manera inmediata y más rápida que la establecida en el artículo 13 de la Ley 3/2012, estableciendo un modo transitorio de elección de los consejeros y del director o la directora general hasta tanto se constituyera un nuevo consejo de administración elegido por las Cortes Valencianas. El Gobierno valenciano actuó posteriormente, además, conforme al sentido de la norma, pues, al día siguiente de su aprobación (es decir, el día 8 de noviembre de 2013) el grupo parlamentario mayoritario solicitó en Les Corts el inicio del

proceso de elección de las personas que habrían de ocupar los puestos del consejo de administración que habían quedado vacantes. Tal procedimiento culminó 14 días después, esto es, el día 22 de noviembre del mismo año, con el nombramiento de los consejeros por parte del Consell y del director general elegido por las Cortes Valencianas. Por tanto, puede decirse que el cauce establecido en el artículo 13 de la Ley 3/2012 no ofrecía la solución de carácter «inmediato» buscada por el Gobierno para el caso planteado.

Tampoco, frente a lo que estiman los recurrentes, se podía haber acudido a lo dispuesto en el artículo 15.4 de Ley 3/2012, que regulaba una situación similar a la que da origen a la aprobación de la norma legal de urgencia. El citado artículo preveía: «En los supuestos de destitución del Consejo de Administración previstos en este artículo, la Junta General designará un Administrador Único que se hará cargo de la gestión ordinaria de Radiotelevisión Valenciana, SA hasta el momento de la constitución de un nuevo Consejo de Administración elegido por Les Corts y nombrado por la Junta General». Pero el precepto tiene por objeto los supuestos en los cuales se produce una destitución del consejo de administración del ente televisivo al completo por las causas que en el mismo artículo se establecen y no una situación como la que aquí se plantea, en la que el problema es que los miembros restantes en el consejo de administración no son suficientes para alcanzar el quorum necesario para la adopción de acuerdos. Este era el caso del artículo 18.2 de la Ley 3/2012, que requiere la mayoría absoluta de sus miembros de derecho para la válida constitución del consejo de administración y tras la dimisión de cuatro consejeros y la directora general, de los nueve miembros que componen el citado Consejo sólo quedaban ocupando su puesto cuatro de ellos. Por ello, no resulta irrazonable que el Consell estimara que la respuesta inmediata que requería la grave situación creada no era posible llevarla a cabo «con el marco legal actualmente existente», según se declara en la exposición de motivos de la norma impugnada.

Finalmente, acerca de la alegación relativa a la utilización del trámite de urgencia para aprobar una ley, debe recordarse, de manera análoga a como hicimos en la STC 182/1997, de 28 de octubre (FJ 5), que la decisión definitiva sobre la adopción del trámite de urgencia en las Cortes Valencianas no corresponde al Gobierno, sino a la Mesa de la Cámara (arts. 92 y 93 del Reglamento de las Cortes Valencianas). En cuanto a la posibilidad de aprobar un proyecto de ley por el trámite de lectura única, la propuesta misma ha de partir de la Mesa, en tanto que será al Pleno de la Cámara al que corresponde acordarlo (art. 135 del Reglamento de las Cortes Valencianas). No obstante –como señala el Letrado de las Cortes Valencianas–, la constatación de que el decreto-ley no podía sustituirse por un procedimiento legislativo ordinario, incluso a través de este último trámite, puede apreciarse en que la proposición de ley que finalmente dio lugar a la aprobación de la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, por la que se procedió a la supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como la disolución y liquidación de la radiotelevisión valenciana, fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular el día 8 de noviembre (un día después de la aprobación del Decreto-ley 5/2013) y, pese a ser tramitada en lectura única, no fue aprobada hasta el día 27 de noviembre, es decir, aproximadamente 20 días después. A ello hay que añadir –como también advierte el Letrado de las Cortes Valencianas–, que las fechas en las que se aprobó el decreto-Ley, así como su posterior convalidación y conversión en ley coincidieron con la aprobación del proyecto de Ley de presupuestos para 2014, norma que tiene preferencia para su tramitación (art. 130.2 RCV), lo que dejaba poco margen para tramitar otro tipo de proyectos o proposiciones. Todas estas circunstancias llevan a considerar que, en este caso, el procedimiento legislativo ordinario no resultaba idóneo para adoptar la respuesta inmediata que, a juicio del Gobierno valenciano, se requería en la situación de crisis desencadenada en la radiotelevisión pública autonómica para garantizar la prestación del servicio público de radio y televisión de titularidad de la Generalitat.

En definitiva, ante la imposibilidad de acudir a otras alternativas para hacer frente a la situación de urgencia planteada, puede afirmarse que existe una conexión de sentido entre la situación que da origen a la aprobación de la norma y las medidas que en ella se contienen.

Por todo lo expuesto, ha de ser desestimada la queja relativa a la falta del presupuesto habilitante del Decreto-ley impugnado.

7. Los demandantes consideran que el Decreto-ley 5/2013 incurre también en inconstitucionalidad por vulneración de lo dispuesto en el artículo 86.1 CE, en relación con el artículo 44.4 EAV, por no haber respetado los límites materiales del Decreto-ley, por afectar a una institución básica de la Comunidad Valenciana, como lo sería la Radiotelevisión Valenciana y hacerlo, además, en sus elementos estructurales, al alterarse el régimen de designación de su director general y de los miembros de su consejo de administración, sustrayendo su elección al Poder Legislativo y atribuyéndola al propio Consell. Adicionalmente, se produciría también la vulneración del artículo 86.1 CE por afectarse a las competencias de Les Corts. Y ello porque, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13, apartados 1 y 2, a estas les correspondía la elección (por mayoría de tres quintos en una primera votación y, de no obtenerse esta, trascurridas veinticuatro horas, por mayoría absoluta) de los ocho consejeros y del director o la directora general que conforman, todos juntos, el consejo de administración del grupo RTVV. Dicha elección pasa a ser, en virtud de lo dispuesto en el Decreto-ley impugnado, competencia del Consell, lo que excluye, además, la comparecencia del director general elegido ante la comisión parlamentaria competente.

Como ya señaló, la STC 104/2015, de 28 de mayo, FJ 4, el precepto estatutario «en cuanto a los presupuestos de utilización del Decreto-ley en la Comunitat Valenciana, se remite a lo dispuesto en el art. 86 CE». De esta manera, los decretos-leyes valencianos están sometidos, no sólo a la exigencia de que se dicten exclusivamente para afrontar una situación de extraordinaria y urgente necesidad, sino también a la limitación referida a la materia sobre la que pueden incidir.

La mención del artículo 44.4 EAV a que el dictado de decretos-leyes por el Consell ha de hacerse «atendiendo a lo que preceptúa el artículo 86 de la Constitución Española para los decretos-leyes que pueda dictar el Gobierno de España» no puede, sin embargo, ser entendida como una remisión estrictamente limitada a lo previsto en el artículo 86.1 CE en sus términos literales. Y eso por dos razones fundamentales.

La primera es que, como ya señaló la STC 93/2015, FJ 3, «El Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), regula, como contenido necesario y reservado, su organización institucional [art. 147.2 c) CE; y, por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 4], que comprende entre otros aspectos las relaciones entre las distintas instituciones autonómicas y la atribución a cada una de ellas de los que sean sus poderes», de manera que a ese legislador estatutario «al ordenar las instituciones de la Comunidad Autónoma, le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico». Por tanto, (STC 93/2015, FJ 5) «el Estatuto de Autonomía, como norma llamada por el art. 147 CE a conformar la organización institucional de cada ente autonómico, definiendo los poderes del Consejo de Gobierno y de la Asamblea Legislativa así como su amplitud, podrá añadir otros o endurecer los existentes, con el propósito de preservar más intensamente la posición del parlamento autonómico. Cautelas y exclusiones adicionales, por tanto, que no derivan necesaria e ineludiblemente de aquel principio, sino que tienen apoyo inmediato en el poder de configuración del legislador estatutario». Esto implica que las limitaciones materiales a la norma de urgencia que derivan del precepto estatutario han de entenderse en relación con la función de delimitación de las atribuciones de las instituciones autonómicas que tiene el Estatuto de Autonomía y que tales limitaciones se proyecten, lógicamente, sobre la regulación de dichas instituciones.

La segunda, relacionada con la anterior, deriva de la necesaria circunscripción de este tipo normativo al ámbito competencial de la respectiva Comunidad Autónoma, pues los decretos-leyes autonómicos han de encuadrarse necesariamente dentro del conjunto de competencias que son propias de la Comunidad Autónoma (por todas, STC 230/2015, FJ 4). En efecto, el ámbito material en el que puede actuar la potestad gubernamental de

urgencia autonómica, como por lo demás también ocurre con la capacidad legislativa de los parlamentos autonómicos, aparece configurada por la distribución competencial derivada de las previsiones incorporadas por cada Estatuto de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución y las normas que integran el bloque de la constitucionalidad. De este modo solo son posibles decretos-leyes cuyo objeto verse sobre materias con respecto a las que la Comunidad Autónoma goza de competencia legislativa. Se trata de una «restricción que, en este caso, obedece a los límites competenciales que impone el bloque de la constitucionalidad a la actuación de la Comunidad Autónoma, que le impiden entrar a regular de ningún modo –y no sólo por decreto-ley– las materias enunciadas en el artículo 86.1» (ATC 104/2011, de 5 de julio, FJ 3).

Lo anterior obliga a determinar la intención perseguida por cada limitación material constitucionalmente establecida, para aplicarla a aquellas previsiones de la norma de urgencia autonómica que puedan tener un sentido similar, bien que adaptado o proyectado sobre el propio ordenamiento autonómico y sobre la estructura institucional de la Comunidad Valenciana. En el caso concreto que nos ocupa, la mención constitucional al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado debe entenderse efectuada a las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma. Dicho entendimiento, por lo demás, es el que ha plasmado la legislación autonómica que, al referirse a la habilitación conferida por el artículo 44.4 EAV, se refiere que «el Consell podrá dictar disposiciones legislativas provisionales, que adoptarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas de la Generalitat, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos establecidos en la Constitución Española y en el Estatut d'Autonomia y al régimen electoral de la Comunitat Valenciana» (artículo 58 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de normas reguladoras del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley 12/2007).

De este modo y para despejar la duda sobre la posible inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Decreto-ley valenciano 5/2013 por infracción de los límites materiales establecidos en el artículo 44.4 EAV, entendido en los términos que se han expuesto, es necesario acudir a la doctrina del Tribunal sobre qué ha de entenderse por «instituciones básicas» del Estado y, en segundo lugar, a la que aclara cuándo ha de considerarse que un decreto-ley «afecta» a dichas instituciones.

A los efectos del artículo 86.1 CE, debe entenderse como «institución básica del Estado ... aquellas organizaciones públicas sancionadas en el propio texto constitucional cuya regulación reclama una ley» (SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4 y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 7). Aplicando dicho criterio, será una institución básica de una Comunidad Autónoma aquella organización pública sancionada en el texto estatutario correspondiente y cuya regulación ha de llevarse a cabo por ley.

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

8. Teniendo en cuenta la doctrina señalada, hemos de comenzar negando la cualidad de «institución básica» autonómica a la Radiotelevisión Valenciana. El artículo 20 del texto estatutario –inserto en su título III, que lleva por rúbrica «La Generalitat»– establece expresamente cuáles son «las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana», que en tanto constituyen en su conjunto «la Generalitat», han de identificarse necesariamente como «instituciones básicas» de dicha Comunidad Autónoma. Tales instituciones son, según el apartado segundo de dicho artículo, Les Corts Valencianes o Les Corts, el President y el Consell. A estas han de añadirse, por mandato del apartado

tercero de ese mismo precepto, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, la Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Económico i Social. En cambio, ni en este ni en otro artículo del Estatuto de Autonomía valenciano se hace referencia alguna a una entidad pública de radiotelevisión que pueda llevarnos a considerar a la Radiotelevisión Valenciana como institución autonómica básica.

Por su parte, el artículo 56 EAV, al que hacen referencia los demandantes, se inserta en el título IV del Estatuto, dedicado a las competencias de la Generalitat. Dentro de ellas, establece su apartado segundo la de «regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines». Dicha competencia, ha de ejercerse, conforme a lo dispuesto en ese mismo precepto, «en los términos establecidos en el apartado anterior de este artículo». Y el apartado primero del artículo 56 EAV, establece que «Corresponde a La Generalitat, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de medios de comunicación en la Comunitat Valenciana». Lo que hace el artículo 56.2 EAV es, simplemente, en el marco de una previa atribución de la competencia a la Generalitat en materia de medios de comunicación social de carácter público, subordinada a la competencia estatal para fijar las normas básicas ex artículo 149.1. 27 CE, facultarla («podrá») para «regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social de carácter público». Y tal habilitación no puede convertir a la Radiotelevisión Valenciana en una institución autonómica básica.

En definitiva, el Decreto-ley 5/2013 no puede reputarse inconstitucional por afectar a una institución básica de la Comunidad Autónoma Valenciana, pues la Radiotelevisión Valenciana carece de tal naturaleza.

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

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

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

pues el nombramiento gubernamental se prevé expresamente en la norma impugnada como una solución de carácter transitorio, hasta tanto Les Corts procedan a la elección de los consejeros de acuerdo con el procedimiento ordinario legalmente previsto, como ocurrió en la práctica. Tampoco afecta al resto de previsiones legales que regulan la intervención de las Corts en relación con los medios de comunicación públicos en la Comunidad Valenciana, como el mandato marco contenido en la disposición adicional primera de la Ley 3/2012 o las previsiones acerca del control parlamentario en el artículo 45 de la misma norma.

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

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

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

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

Voto particular que formula la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6645-2013

Como manifesté durante la deliberación previa a la adopción de esta Sentencia disiento de la decisión mayoritariamente adoptada, tanto en la fundamentación como en el fallo. A través del presente Voto particular y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, expreso las razones y argumentos que sustentan dicha opinión disidente.

Tres son las cuestiones que interesa poner de relieve: a) la insuficiencia de la argumentación centrada en el control de la concurrencia del presupuesto habilitante; b) la especificidad de los decretos-leyes autonómicos, que no ha sido tenida en cuenta adecuadamente en la decisión de la mayoría y c) la falta de una respuesta más elaborada a la cuestión de si las radiotelevisiónes públicas son o no son básicas en el sistema institucional del Estado o de las Comunidades Autónomas.

a) En relación con el decreto-ley, la jurisprudencia constitucional ha objetivado parcialmente el método de análisis de la concurrencia del presupuesto habilitante, con la intención de respetar el margen de apreciación del Gobierno a la hora de valorar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que justificase la adopción de normas con rango de ley sin previa habilitación del poder legislativo. Tal objetivación, que se deduce de la lectura de todas las sentencias de este Tribunal en materia de control de los decretos-leyes, también ha sido aplicada a la figura del decreto-

ley autonómico que, pese a no tener reflejo constitucional alguno, ha sido considerada como constitucionalmente legítima (STC 93/2015, de 14 de mayo). Esa legitimidad pasa porque el Estatuto de Autonomía correspondiente, como norma esencial del bloque de constitucionalidad, de cobertura a este tipo de normas; porque los decretos-leyes autonómicos respeten los límites mínimos previstos en el artículo 86 CE y porque la valoración respecto de la existencia de un supuesto de urgencia tenga en cuenta que el poder legislativo autonómico es siempre unicameral, y el procedimiento legislativo de más corta tramitación y, potencialmente, capaz de reaccionar con mayor celeridad a situaciones extraordinarias o urgentes.

Por lo que hace a la proyección de los límites generales del art. 86.1 CE a los decretos-leyes autonómicos, el elemento principal de análisis radica en el control sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, es decir, en la valoración sobre el respeto a los límites formales impuestos al uso del decreto-ley. Y a este respecto, no estoy de acuerdo con la valoración efectuada en la sentencia. El ejecutivo valenciano ofrece una justificación formal sobre la concurrencia del presupuesto habilitante, contenida en el Preámbulo de la norma cuestionada y defendida en el trámite parlamentario de convalidación, pero el contenido de dicha justificación no se acomoda a la situación a la que dice responder, y basta contextualizar adecuadamente la respuesta normativa cuestionada para llegar a dicha conclusión. Pero la Sentencia de la mayoría no realiza este análisis.

Como bien expone la Sentencia, el ejecutivo justifica la urgencia para elaborar la norma impugnada en la necesidad de garantizar el cumplimiento de la función asignada legalmente a la radiotelevisión autonómica, en una situación excepcional determinada por la liquidación del ente que se había anunciado antes de la aprobación del Real Decreto-ley 5/2013, de 7 de noviembre.

Pero lo cierto es que, en ese contexto extraordinario, ya no era posible garantizar la función asignada a la radiotelevisión autonómica. Y, frente a lo que afirma la sentencia, tampoco era posible arbitrar medidas de readmisión de los trabajadores, afectados por el procedimiento colectivo de extinción de plantilla de 18 de julio de 2012, porque, como se había anunciado el 5 de noviembre de 2013, el ente iba a ser liquidado al no poder hacer frente ni a la deuda de la entidad ni a la readmisión de los trabajadores. Razones estas por las que decae la necesidad de la aprobación de este decreto-ley.

El 7 de noviembre de 2013 se aprobó el Decreto-ley 5/2013, al día siguiente de la dimisión de cinco consejeros del consejo de administración de la Radiotelevisión Pública Valenciana, incluida su directora general. El mismo día se designó al director general y al consejo de administración. El 8 de noviembre se inicia el trámite parlamentario para nombrar al nuevo director, proponiéndose la misma persona previamente designada, y al nuevo consejo por el procedimiento ordinario. Catorce días después se produciría el nombramiento definitivo en sede parlamentaria. Y cinco días más tarde se convalidaría el decreto-ley y se aprobaría, en la misma sesión plenaria, la Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, de supresión de la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat, así como de disolución y liquidación de Radiotelevisión Valenciana. Esta descripción cronológica pone de manifiesto que se hizo uso de un decreto-ley, no ya para sustituir a la Asamblea autonómica en el ejercicio de su poder legislativo, sino para reemplazarla en su función de efectuar determinados nombramientos para cargos públicos, con el solo objetivo de acelerar los efectos de dicho nombramiento y adelantarlos dos semanas.

En suma, el Gobierno autonómico cifra la urgencia en la demora de dos semanas, que hubiera permitido a la Asamblea autonómica designar al nuevo director y al nuevo consejo de administración de la radiotelevisión pública valenciana. De este modo, además de condicionar dicha potestad de nombramiento, hizo suya la facultad legislativa propia de la institución parlamentaria sin que existiera causa de justificación para ello, y sin haber explicado, en ningún momento, las razones de la imposibilidad de garantizar el funcionamiento de la radiotelevisión pública autonómica, durante esas dos semanas, sin efectuar los nombramientos en cuestión, máxime teniendo en cuenta que se trataba de los últimos días de funcionamiento de una entidad que sería liquidada por el propio Consell

constituido en junta general de accionistas (art. 3 de la Ley valenciana 4/2013). De los argumentos expuestos se deduce que hubiera sido razonable apreciar la falta de concurrencia del presupuesto habilitante, y estimar el recurso de inconstitucionalidad por vulneración del art. 86.1 CE.

b) En segundo lugar, la Sentencia descarta la vulneración de los límites materiales del decreto-ley autonómico sustentando sus argumentos sobre unos principios generales poco sólidos, y escasamente ajustados a las particularidades que presentan los decretos-leyes aprobados en el seno de un ordenamiento jurídico autonómico. La construcción jurisprudencial relacionada con los límites materiales del decreto-ley autonómico está por hacer, y la Sentencia de la mayoría ha dejado pasar la oportunidad de elaborar dicha construcción.

El fundamento jurídico noveno de la Sentencia dice que los límites materiales del decreto-ley autonómico, pese a la remisión específica del artículo 44.4 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV) a los términos contenidos en el artículo 86.1 CE, no puede ser interpretada en términos literales, sino «en relación con la función de delimitación de las atribuciones de las instituciones autonómicas que tiene el Estatuto de Autonomía» y circunscrito «al ámbito competencial de la respectiva Comunidad Autónoma». Estando de acuerdo con el argumento que descarta aquí una interpretación literalista del Estatuto, el análisis sistemático del contenido del artículo 44.4 EAV, hubiera exigido una argumentación más extensa, que debería haber ido acompañada de otras consideraciones sobre los límites materiales implícitos de los Decretos-leyes autonómicos, y sobre los necesarios matices que exige extender la jurisprudencia y el parámetro de control derivado del artículo 86.1 CE a los decretos-leyes aprobados por los ejecutivos autonómicos. Si se acepta que existen límites materiales implícitos que actúan sobre los decretos-leyes autonómicos, habría sido preciso determinar, por ejemplo, si tales límites funcionan independientemente de la previsión estatutaria al respecto, o si los mismos, además de actuar sobre las instituciones básicas de las Comunidades-autónomas, han de extenderse también a los derechos estatutarios o al régimen electoral de la Comunidad Autónoma, extendiendo el paralelismo que se realiza en la sentencia entre las instituciones básicas del Estado y las instituciones básicas de las Comunidades Autónomas.

c) En tercer y último término, entiendo que la Sentencia de la que discrepo no ha tratado con la profundidad que se requería, la cuestión relativa a la naturaleza de la televisión pública autonómica como institución básica de la Comunidad Autónoma, porque se basa en una lectura formalista del Estatuto de Autonomía, que obvia la estrecha conexión de los medios públicos de comunicación con el ejercicio de determinados derechos fundamentales (art. 20 CE) y con la plena efectividad de valores constitucionales como el del pluralismo político (art. 1 CE).

Una vez que la Sentencia de la mayoría admite que debe entenderse concurrente un límite material a la regulación, mediante decreto-ley, de las instituciones básicas de una Comunidad Autónoma, debió elaborar con mayor detalle un canon que permitiera dilucidar cuales son dichas instituciones básicas, sin que dicho canon pueda limitarse a considerar la mención expresa de una u otra institución en el Estatuto de Autonomía. Lo que esa mención impide es la disponibilidad de la institución por el legislador autonómico y podría asimilarse dicha indisponibilidad al carácter básico de la institución. Pero no puede deducirse que la falta de mención expresa excluya a una determinada entidad, una vez creada, como institución básica de la Comunidad Autónoma.

Si bien el Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana no menciona el reconocimiento de la Radiotelevisión Valenciana como institución autonómica, puede entenderse que el artículo 56 EAV contiene una previsión implícita de su existencia, por cuanto establece que «la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines». Ahora bien, una vez creada bajo la cobertura de este precepto estatutario ¿podría entenderse que se trata de una institución básica de la Comunidad Autónoma aunque no aparezca expresamente citada en el Estatuto? La sentencia relega esta cuestión al optar

por la interpretación literal del Estatuto de Autonomía, y pierde la ocasión de avanzar en el desarrollo de la jurisprudencia en materia, en esta ocasión, de «medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público» (art. 20.3 CE).

En este sentido es importante recordar que está pendiente de resolución ante este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad núm. 3418-2012, promovido contra el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la corporación RTVE. Una de las cuestiones que allí se plantean, es la vulneración de los límites materiales del decreto-ley impugnado, en materia de regulación de instituciones básicas del Estado, porque se parte de la consideración de que la corporación de Radiotelevisión española lo es. Pero la corporación RTVE tampoco se nombra expresamente en el texto constitucional. ¿Significa esto que la Sentencia a la que acompaña este Voto particular ha estatuido ya sobre la naturaleza de la Radiotelevisión española, excluyendo su consideración como institución básica del Estado al carecer de referencia constitucional expresa?

Si así fuera, la Sentencia habría formulado un juicio apodíctico sin el suficiente soporte argumental, y sin la mínima cita de la jurisprudencia previa del Tribunal Constitucional en materia de medios de comunicación social. Un recorrido doctrinal de este tipo podría llevar a excluir la naturaleza de la radiotelevisión pública como institución básica, o podría llevar a confirmarla. No existen formulaciones expresas al respecto, ni una posición clara del Tribunal, y hubiera sido preciso fijarla antes de resolver en el sentido en que lo hace la Sentencia de la mayoría.

Lo que muestra el análisis de los antecedentes jurisprudenciales, es que estamos ante un problema de interpretación constitucional abierto, y sumamente complejo.

La STC 12/1982, de 31 de marzo, estableció la necesidad de control parlamentario de la televisión pública estatal, que califica como servicio público esencial (FJ 4), y descartó que la libertad de información prevista en el artículo 20 CE imponga la existencia de la televisión privada, si bien no excluye su existencia (FJ 6). Adicionalmente se formuló la idea de que el pluralismo político, erigido como uno de los valores fundamentales del Estado de Derecho que la Constitución crea y organiza, exige de los medios de comunicación que ellos mismos preserven el pluralismo. Por su parte, la STC 74/1982, de 7 de diciembre, reitera la consideración de la radiodifusión como servicio público esencial de titularidad estatal, resultando admisibles las modalidades indirectas de gestión mediante la técnica concesional (FJ 3). Perfilando esta noción, la STC 35/1983, de 11 de mayo, FJ 3, estableció que aunque la noción de «poder público» no coincide con la de «servicio público», las funciones calificadas como servicio público quedan colocadas, con independencia de cuál sea el título (autorización, concesión, etc.) que hace posible su prestación, en una especial relación de dependencia respecto de los poderes públicos.

Por su parte, la STC 206/1990, de 17 de diciembre, retomando la jurisprudencia contenida en la STC 12/1982, justifica la legitimidad constitucional de la calificación de la televisión como servicio público y la consiguiente intervención administrativa, afirmando que tal calificación responde a una serie de razones, entre las que se cuentan las de carácter técnico, y la preservación de una institución fundamental reconocida en el artículo 20 CE, como es la opinión pública libre. Ahora bien, la sentencia afirma que la calificación de la televisión como servicio público corresponde al legislador, y es constitucionalmente legítima desde el momento en que el «legislador la considera necesaria para garantizar –en términos de igualdad y efectividad– determinados derechos fundamentales de la colectividad, pero no es, en absoluto, 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 en favor de otros derechos, pero que no puede en modo alguno eliminar» (STC 206/1990, FJ 6).

La STC 127/1994, de 5 de mayo, matiza un poco la doctrina anterior reconociendo «la declaración de la televisión como servicio público no es contraria, en sí misma y sin necesidad de mayores razonamientos, a la Constitución; ningún precepto constitucional la impide expresa o tácitamente. Es, pues, una opción, entre otras constitucionalmente

posibles, que puede tomar el legislador» [FJ 6 b)]. Y la más reciente STC 73/2014, de 8 de mayo, FJ 5, parte de la premisa de que la creación de medios de comunicación comprendida en el ámbito del artículo 20 CE, puede ser modulada o limitada por el legislador, a quien corresponde decidir cuál es la técnica regulatoria idónea al fin perseguido y en qué extensión o con qué intensidad se aplica (con cita de la STEDH de 17 de septiembre de 2009, caso *Manole c. Moldova*, § 100), dando, una vez más, por constitucionalmente legítima la calificación de la actividad (sea la difusión de televisión por ondas o de televisión por cable) como un servicio público. En este pronunciamiento el Tribunal recuerda que la «opción por el ‘servicio público’ comporta el establecimiento de un determinado régimen jurídico en la prestación del servicio de que se trate, cuyas fórmulas de prestación pueden ser tanto directas (por los propios poderes públicos que ostentan la «titularidad» del servicio) como indirectas (por empresas privadas previa obtención de concesión administrativa)». A partir de estas consideraciones, la Sentencia niega que el concepto de servicio público deba asociarse a la existencia de un monopolio de titularidad pública.

La jurisprudencia del Tribunal se ha referido, por tanto, a la radiotelevisión como servicio público, estrechamente vinculada en relación de dependencia respecto de los poderes públicos, pero hasta la fecha no se ha calificado la corporación o el ente de radiotelevisión pública como institución básica del Estado. Tampoco se ha descartado expresamente. Y el recurso a este expediente técnico, ha evitado que el Tribunal se pronuncie sobre los derechos reconocidos en el art. 20 CE, que pueden ejercitarse o verse vulnerados a través de los medios (públicos o privados) de radiotelevisión, en la medida en que la calificación como servicio público refuerza las opciones del legislador para configurar el servicio.

La Sentencia de cuyo razonamiento discrepo apunta hacia una solución excesivamente formalista que podría extenderse a la hora de juzgar el decreto-ley estatal, y que evita pronunciarse sobre la calificación de las radiotelevisiónes públicas, estatales o autonómicas, como instituciones básicas o como instituciones de configuración legal sin carácter básico. Y tal pronunciamiento, tarde o temprano, deberá ser abordado. Entiendo que pudo y debió hacerse en la sentencia de la que discrepo y que, por esto, considero insuficientemente argumentada.

La STC 206/1990 reconoció que la «televisión es un vehículo esencial de información y participación política de los ciudadanos, de formación de la opinión pública, de cooperación con el sistema educativo, de difusión de 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» (FJ 6). No puede obviarse la conexión existente entre la regulación legislativa de la radiotelevisión, estatal o autonómica, y los derechos contenidos en el artículo 20 CE. Y el examen del ajuste constitucional de un decreto-ley que afecta a la radiotelevisión, no puede permanecer ajeno dicha conexión, ni debe simplificarla o reconducirla a consideraciones puramente formales.

Y en este sentido emito este Voto particular.

Madrid, a seis de septiembre de dos mil diecisiete.—María Luisa Balaguer Callejón.—
Firmado y rubricado.