



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 5 9 / 2 0 1 8

(Pleno)

La Laguna, a 1 de junio de 2018.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 261/2018 PPL)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### Solicitud de dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y lo previsto en el artículo 138.2 y 7 del Reglamento del Parlamento, por escrito de fecha 24 de mayo de 2018, solicita dictamen sobre la Proposición de ley (PPL) de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La iniciativa legislativa, de los GGPP Nacionalista Canario, Popular, Socialista, Podemos y Mixto, fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 22 y 23 de mayo de 2018.

#### Sobre la preceptividad y urgencia del dictamen.

2. La preceptividad del dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 11.1.A.c) de la Ley reguladora de este Consejo, que dispone que habrá de recabarse una vez la Proposición de ley haya sido tomada en consideración, por el Pleno de la Asamblea legislativa.

---

\* Ponente: Sr. Millán Hernández.

\* Voto particular: Sr. Belda Quintana.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fijándose como plazo, para la emisión del parecer de este Consejo, hasta el 1 de junio de 2018.

#### **Acerca de la competencia.**

3. Desde el punto de vista competencial, la modificación proyectada se ajusta al marco constitucional y estatutario de aplicación, sobre el que este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en su Dictamen 159/2014, de 29 de abril, precisamente en relación con la Ley 13/2014, en su fase de Proyecto de ley.

Señalamos entonces que «por lo que al marco competencial se refiere, el artículo 149.1.27<sup>a</sup> CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas, en tanto que el artículo 149.1.21<sup>a</sup> CE le atribuye igualmente la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

En este caso, no obstante, ha de considerarse como título competencial de aplicación el contemplado en el artículo 149.1.27<sup>a</sup> CE, teniendo en cuenta el contenido de la Proposición de ley, referido al servicio público de difusión y comunicación social y los aspectos con éste relacionados, en contraposición a lo que es la regulación del soporte técnico de la emisora o red de radiocomunicación de que se sirve, extremos técnicos que quedan dentro de la materia “radiocomunicación” del art. 149.1.21<sup>a</sup> de la CE y a los que la Proposición de ley no afecta.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) en su artículo 32, apartado 2, atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149.1 CE y establece, en su apartado 3, que le corresponde crear, regular y mantener su propia televisión, radio, prensa y demás medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

Es preciso destacar además, en virtud del artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía, que la Comunidad Autónoma ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución del régimen jurídico de su Administración pública y de los entes públicos dependientes de ella. En este sentido, la decisión de creación de un organismo o entidad encargado de prestar el servicio público de comunicación audiovisual se encuentra inseparablemente unida a la esfera autoorganizativa de la

Comunidad Autónoma, que conlleva la definición de las entidades y órganos administrativos que se consideren precisos para el desarrollo de las competencias propias.

De acuerdo con esta competencia la Comunidad Autónoma de Canarias puede regular la organización y régimen de funcionamiento de una entidad como la que nos ocupa, siempre con el límite de que las competencias que se le asignan se ajusten a la esfera de sus atribuciones. Lo anterior no obstante no excluye la posible incidencia de la normativa básica en aspectos organizativos, siempre y cuando resulten cubiertos por el correspondiente título competencial del Estado».

4. La normativa básica en la materia está constituida actualmente por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, dictada al amparo del título competencial previsto en el art. 149.1.27ª CE, con excepción de determinados artículos, que encuentran fundamento en la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE).

Específicamente en lo que ahora interesa, el Título IV de esta Ley (arts. 40 a 43), regula con carácter básico, el régimen de los prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual.

No obstante, dado el contenido de la Proposición de ley que ahora nos ocupa, son los aspectos organizativos del ente público Radio Televisión Canaria (RTVC) los que se ven concernidos, aspectos concretos sobre los que se despliega la competencia autoorganizativa autonómica *ex art. 32.6 del Estatuto de Autonomía para la creación de los órganos que integran el ente público.*

#### **Objeto de la iniciativa legislativa.**

5. La Proposición de ley que se dictamina tiene como objeto la modificación de los apartados 3 y 4 del art. 13 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, precepto que regula el cese de los miembros del Consejo Rector.

Conforme a la Exposición de Motivos de la PPL, la modificación que se pretende viene motivada por «la situación excepcional en la que actualmente se encuentra sumido el servicio público de la Radiotelevisión Canaria, que exige una decisión de emergencia de rango legal». La excepcionalidad se hace derivar de la insuficiencia del número mínimo de miembros del Consejo Rector del ente público (3), para la

adopción de determinados acuerdos (apartado cuarto del art. 15) y del cese del titular de la presidencia del ente público RTVC.

En la Exposición de Motivos de la PPL se sostiene que el marco jurídico de dependencia del Parlamento del ente público RTVC establecido en la LRTPC *«no se altera con esta modificación, que sólo se dirige a añadir un supuesto singular al ya previsto en el artículo 13.4 (en realidad es el apartado 3) de la citada Ley»*. Este supuesto singular consiste en la posibilidad de nombrar un administrador único (además del supuesto ya previsto de cuando se constate la existencia de un aumento de más del 15% de los gastos o una disminución de más del 20% de los ingresos en el presupuesto anual, se añade el de que el número de sus miembros fuera inferior a tres y ninguno fuera titular de la Presidencia del Ente), con la finalidad de que, con las competencias que se le atribuyen, *«pueda dar continuidad y mantenimiento al servicio público y con ello a los puestos de trabajo y el sector audiovisual afectado»*.

El ejercicio de dichas competencias, se explica, habrá de serlo en el marco de un periodo temporal limitado, pero sin que ello sea óbice para la adopción de cualesquiera medidas que permitan la continuidad del servicio público, con pleno respeto a la normativa tanto laboral como contractual prevista en el ordenamiento jurídico.

#### **Sobre los principios de buena regulación.**

6. Sobre el asunto sometido a consulta (modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, Ley de Radio y Televisión Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), en el Parlamento de Canarias, existen actualmente dos iniciativas legislativas, tomadas en consideración por la Cámara Legislativa, en sesión celebrada los días 24 y 25 de abril de 2018 (9,L/PPL-0023 y 9L/PPL-0024), que se tramitan de forma conjunta, para la elaboración de un texto único, pendientes de emisión de dictamen por parte de este Consejo Consultivo, al solicitarse el parecer dentro del término de emisión ordinario (30 días) y no por el de urgencia (como en el presente caso).

La Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de RTVC (de adaptación a la realidad económica y social de Canarias y de sustitución del modelo mixto de gestión de la Ley 8/1984, de 11 de diciembre) implicó un avance legislativo sobre una materia compleja, resuelta en cierta medida por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de comunicación audiovisual, modificada por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, facilitando los modos de dirección y administración de los entes públicos de radiotelevisión, en la que el legislador autonómico pretendió establecer un nuevo marco jurídico

adecuado para dar respuesta al derecho a la información de la sociedad Canaria y contribuir a la cohesión territorial de las islas.

Todo ello, pretendiendo reforzar la transparencia, objetividad e independencia del ente público de RTVC, dotándolo de una especial autonomía en su gestión, sin adscripción funcional al Gobierno de Canarias (arts. 5 y 6).

Las vicisitudes producidas, tras la aprobación de la citada ley, de funcionamiento del Consejo Rector (órgano de máxima dirección del ente público), necesaria configuración de su Consejo Asesor (órgano de participación de la sociedad en RTVC) y de los Consejos informativos, así como la no aprobación de su reglamento orgánico por parte del Consejo Rector (art. 6) y cese de sus Consejeros elegidos y, finalmente, de su presidente (por renuncia), son cuestiones derivadas tanto de la citada norma legal, como de la gestión de los miembros que integran sus órganos, así como de la no renovación de su Consejo (pendiente desde el mes de abril de 2018) y la no aprobación del Mandato Marco por parte del Parlamento de Canarias, para concretar los objetivos generales y de función de este servicio público (dos planes trienales).

La actual iniciativa legislativa se produce, por lo tanto, como reacción a la reciente dimisión del presidente de RTVC y administrador único de sus sociedades mercantiles, sin haberse dado antes cumplimiento a las previsiones legales de la citada Ley 13/2014, de 26 de diciembre [arts. 4, (por falta de aprobación por parte del Parlamento de Canarias de los mandatos marco con vigencia de 6 años); art. 6 (al no haberse aprobado por el Consejo Rector el reglamento orgánico del ente público RTVC); 12.2 (por falta de renovación parcial de los Consejeros por el Parlamento de Canarias); 15.3 (por ausencia de desarrollo del funcionamiento interno del Consejo Rector y de las facultades que la ley atribuye a su presidente); 39 [por omisión de los informes anuales referidos a la ejecución del mandato marco (...)]; Disposición adicional primera (por incumplimiento del plazo para la aprobación del Reglamento orgánico del ente público RTVC y su publicación en el BOC), transitoria primera, entre otras].

Los principios de buena regulación recogidos en el art 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, eje vertebral que debe inspirar el proceso de elaboración normativa (principios que estaban ya contenidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (arts. 4 a 7); o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado),

exigen que la iniciativa legislativa (procedente del Gobierno) sea necesaria y eficaz, es decir que debe estar justificada una razón de interés general, con identificación clara de los fines perseguidos y constituir el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Debe igualmente ser, proporcionada y garantizar el principio de seguridad jurídica, en el sentido de reunir la norma legal claridad, precisión y coherencia con el resto del Ordenamiento jurídico positivo, evitando la superproducción normativa de leyes no necesarias, esencial para preservar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

De la misma forma que el art. 129 de la Ley 39/2015 impone a las iniciativas legislativas del Gobierno el respeto a estos principios, también «la ley debe tener una justificación objetiva y proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que justifica su aprobación» pues, igualmente, el poder legislativo está sujeto a la Constitución (SSTC 231/2015, 170/2016, 42/2018, de 26 de abril, entre otras). Tales requisitos están dirigidos no sólo al procedimiento de elaboración normativa, sino también al resultado final del mismo; es decir, a la ley resultante.

## II

### Observaciones al contenido de la PPL.

1. La modificación del art. 13 de la LRTPC que se propone es del siguiente tenor literal:

#### "Artículo 13. Cese.

13.3.- Todos los miembros del Consejo Rector cesarán en los siguientes supuestos:

a) Cuando se constate la existencia de un aumento de más del 15% de los gastos o una disminución de más del 20% de los ingresos propios previstos en el presupuesto anual de RTVC y siempre previo informe favorable de la Audiencia de Cuentas.

b) Cuando por cualquier circunstancia sobrevenida con posterioridad a la constitución del Consejo Rector, el número de sus miembros fuera inferior a tres y ninguno fuera titular de la Presidencia del Ente.

13.4.- En los supuestos de cese del Consejo Rector previstos en el apartado anterior, el Gobierno de Canarias mediante Decreto dispondrá el cese de los consejeros y la disolución del Consejo Rector, así como el nombramiento de un administrador único, que se hará cargo de la gestión de RTVC hasta que el

Parlamento de Canarias designe a la totalidad de los miembros del órgano rector para un nuevo mandato.

Dicho administrador único ejercerá tanto respecto del ente RTVC como de sus sociedades, los cargos, competencias y funciones previstas en esta Ley y singularmente las establecidas en los artículos 15, 16, 17, 18 y 19.

El art. 13.3 en su redacción vigente ya contempla el supuesto de cese que ahora se contiene en el apartado a), al que se agrega el informe de la Audiencia de Cuentas, que no implica una regulación novedosa, pues tal inciso está contenido en el vigente apartado 4.

El apartado 4 mantiene, como en la redacción vigente, el cese de los consejeros y la disolución del Consejo Rector mediante Decreto del Gobierno de Canarias, así como el nombramiento de un administrador único que se hará cargo de la gestión del ente hasta la constitución de un nuevo Consejo Rector elegido por el Parlamento de Canarias.

La innovación se encuentra en la inserción de un nuevo apartado b) en el art. 13.3, que atiende a una situación inusual (que por cualquier circunstancia sobrevenida con posterioridad a la constitución del Consejo Rector, el número de sus miembros sea inferior a tres y ninguno de ellos sea el titular de la presidencia del ente público). Supuesto normativo al que se anuda el cese anticipado (de los consejeros preexistentes) y la disolución del Consejo Rector, por parte del Gobierno de Canarias, mediante Decreto, y el nombramiento de un administrador único, que se hará cargo de la gestión de RTVC hasta que el Parlamento de Canarias designe a la totalidad de los miembros del órgano rector para un nuevo mandato.

Pero es que además, el administrador único que se pretende regular, ejercerá, tanto respecto del ente RTVC como de sus sociedades, los cargos, competencias y funciones previstas en la Ley y, singularmente, las establecidas en los arts. 15, 16, 17, 18, y 19.

#### **La reducción de miembros del Consejo Rector como causa de cese.**

2. La reducción de miembros, sin embargo, no es siempre conceptuada como excepcional y, por tanto, queda fuera del supuesto normativo contemplado por la PPL, cuando se dé una minoración a dos o a uno de los cinco miembros que componen el Consejo Rector, si cualquiera de los que permanecen es el titular de la presidencia.

Por otra parte, la ley señala que el mandato de los consejeros (de seis años contados desde su nombramiento) se renueva parcialmente (dos o tres consejeros) cada tres años (art. 12). Lo que significa que la ley permite que el Consejo Rector cada tres años se renueve parcialmente, si bien los consejeros salientes continuarán en sus funciones hasta el nombramiento de los nuevos (art. 12.1).

Ahora bien, la consideración de que uno de los Consejeros sea el titular de la presidencia hace, igualmente, inoperativo al ente público, pues de acuerdo con el art. 10.3 LRTPC se requiere el voto favorable de tres consejeros para la adopción de los acuerdos referidos en las letras h), i), j), k), l), m), n), ñ), o), p) y q) del apartado cuarto del art. 15 de la ley.

Por otro lado, no se encuentra suficiente motivación en la norma propuesta para establecer como causa de cese de los miembros del Consejo Rector la minoración de sus componentes, el que no se halle el titular de la Presidencia, pues las dificultades de funcionamiento del ente se darían igualmente (salvo que la ley atribuyese, en tales casos, a la presidencia del ente público RTVC, las competencias y funciones previstas en la ley, singularmente, las establecidas en los arts. 15, 16, 17 18 y 19 (y aun así estaría en contradicción con la configuración, diseño y competencias que la vigente ley distribuye entre el Consejo Rector y la presidencia (de representación institucional del consejo y del ente público RTVC, bajo la vigilancia del Consejo Rector, sin detrimento de las que se expresan en el art. 18 de la Ley).

La vigente Ley 14/2014, de 26 de diciembre, permite al Consejo Rector delegar en la presidencia determinadas funciones, pero exige para ello el voto favorable de cuatro miembros. Y aun así, son indelegables las competencias cuya materialización exija mayoría cualificada del Consejo Rector, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.3 de esta Ley (art. 20).

La PPL no contempla, por lo tanto, con carácter general, los diversos supuestos que se pueden producir, sino únicamente dar respuesta a una situación concreta, la de un Consejo Rector (integrado por dos miembros sin que ninguno de ellos sea el presidente). Y aunque se inserta en una ley general y abstracta (Ley 13/2014, de 26 de diciembre) y se formula, en términos generales, se trata, en definitiva, de aprobar una ley singular y autoaplicativa, dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular (SSTC 166/1988; 122/2016, de 23 de junio, entre otras), como es el anteriormente señalado, un Consejo Rector integrado por dos Consejeros sin que ninguno de ellos sea el presidente, ya que si continuara el presidente no sería de aplicación la norma jurídica. Sin que exista justificación razonable del ejercicio

de la potestad legislativa que aclare las razones de la alteración del modelo que se pretende incorporar en la ley, por el hecho de la minoración de los miembros del Consejo Rector.

Tampoco se argumentan los motivos de la no aplicación de la norma si continúa el titular de la presidencia, sobre todo si se tiene en consideración que la administración y gobierno del ente público RTVC corresponden al Consejo Rector y no a la presidencia de dicho órgano (art. 9).

#### **Ampliación de las funciones del administrador único.**

3. Por otro lado, la nueva regulación amplía las funciones que ha de desempeñar este administrador único, pues si bien la vigente regulación lo habilita para la «gestión ordinaria», en la modificación que se pretende aprobar se atribuyen, al administrador único, todas las funciones y competencias que competen al Consejo Rector (art. 15), a la Secretaría (art. 17) y a la Presidencia (arts. 16 y 19).

Esa situación excepcional de la que parte el legislador distorsiona el desenlace que la ley fija, que no es otro que el de una presidencia de duración limitada de tres años (teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición transitoria primera) pues deberá ser elegido coincidiendo con la renovación o elección del Consejo Rector (art. 16.1). Una vicepresidencia que asumirá en funciones la presidencia en el caso de incapacidad sobrevenida del titular que finalizará con la reincorporación de aquella, con el nombramiento de una nueva presidencia en funciones por el Consejo Rector o con el nombramiento de una nueva presidencia por el Parlamento (art. 16.6).

Lo lógico es que, como acontece en la actualidad con el supuesto del apartado 3 del art. 13, la vuelta a la normalidad institucional se produzca con la renovación del Consejo, de ahí que las atribuciones del administrador único sean únicamente para la «gestión ordinaria», hasta que estén plenamente constituidos de nuevo los órganos del Ente (Presidencia y Consejo Rector).

Sin embargo, el atribuir la totalidad de las funciones a un administrador único con extensa amplitud de competencias y sin limitación alguna, salvo la temporal, altera la ordenación de la ley vigente y el sistema de distribución de facultades y funciones existentes en la ley actual (que se encomiendan a órganos unipersonales y colegiados).

Ni explica la razón por la que los miembros del Consejo Rector elegidos por el Parlamento de Canarias y, en principio, de reconocida cualificación y experiencia

profesional, de conformidad con lo ordenado en el art. 11 de la Ley, no obtengan el valimiento para sustituir al titular de la presidencia, en casos de ausencia de éste, máxime cuando el Parlamento nombra al titular de la presidencia de entre dichos consejeros.

Y aun siendo ésta la intención del legislador, lo adecuado jurídicamente (ya que las normas jurídicas, por propia definición, regulan conductas y situaciones abstractas, no concretas) sería regular de manera genérica un nuevo supuesto de cese por insuficiencia del número de miembros del Consejo (pero con la misma consecuencia jurídica, un administrador único con funciones únicamente de gestión ordinaria), dejando para una regulación *ad hoc*, como disposición adicional o transitoria, las soluciones que, debidas a la concreta situación *de facto* que, por circunstancias de tiempo, se consideren, tengan que ser resueltas sin demora.

Por ello, se debería regular, con una composición similar al actual apartado 4, que se aplique a los dos supuestos del apartado 3 y otra específica que permita ampliar determinadas funciones del Administrador único (para los casos específicos que se estime preciso para necesidades apremiantes), que no debe estar en el cuerpo de la norma, si no en una disposición final.

4. Por otro lado, la atribución al administrador único de las funciones que el art. 17 asigna a la Secretaría no se ajusta a la ley que se pretende modificar (Ley 13/2014) ni a la naturaleza propia de este órgano ni a la función de dar fe pública a los acuerdos que procedan. La Ley establece, además, que la secretaría del Consejo Rector sea desempeñada por un funcionario de carrera para cuyo acceso se exija estar en posesión de la licenciatura (grado) en Derecho (art. 17.1). El secretario podrá cumplir sus funciones, con independencia de que se haya sustituido la figura del titular de la presidencia y del Consejo Rector por la del administrador único, así como levantar actas, certificar acuerdos y asesorar al administrador único (al no existir Reglamento orgánico del Ente, no tiene atribuidas más funciones), según establece el art. 17.3.

La asignación del cargo, competencias y funciones del secretario del Consejo Rector al administrador único conculca la esencia de su actividad y la garantía que la ley anuda a su intervención, conminando que reúna la condición de funcionario de carrera en posesión de la licenciatura (grado) de Derecho. Su existencia es imprescindible pues su intervención atribuye garantía de legalidad a las actuaciones que se realicen, tal como exige la normativa básica, art. 16 de la Ley 40/2015, de 1

de octubre, que le atribuye al secretario velar por la legalidad formal y material de las actuaciones (...).

#### Otras observaciones a la PPL.

5. Por su parte, no debe suprimirse el párrafo segundo del vigente art. 13.4, en lo referente a la publicación en el BOC del cese de los consejeros y de la disolución del Consejo Rector, dado que el nombramiento de aquéllos es objeto de publicación (art. 11.4 LRTPC), así como la previsión del inmediato inicio del procedimiento de elección de un nuevo Consejo Rector tras la citada publicación.

Tal inicio del procedimiento de elección es plenamente coherente con el carácter excepcional y transitorio de la medida, que obliga al nombramiento de los nuevos Consejeros de la forma más diligente posible, con la finalidad de que el ente público RTVC, vuelva a la normalidad institucional, por lo que la supresión de dicho párrafo deja al albur de la interpretación de los aplicadores de la norma el momento en el que se ha de poner en marcha el procedimiento de elección de los nuevos consejeros.

Cierto es que la solución propuesta en el apartado 2 de la Disposición Transitoria, que regula únicamente la solución dada a la situación actual, esto es, que el mandato del Administrador único vencerá cuando se constituya el órgano rector y, en todo caso, el 31 de diciembre de 2018, parece indicar que el procedimiento se iniciará de inmediato, pero la falta de publicación oficial del cese y de una alusión expresa a tal circunstancia genera inseguridad jurídica, que se dispararía manteniendo, con las necesarias adaptaciones, el vigente segundo párrafo del apartado 4 del art. 13.

Dos notas finales a la PPL, antes del examen de la disposición transitoria.

Debe suprimirse, de las disposiciones derogatoria y final, la calificación de «única» al considerarse innecesaria, y añadirse, al texto de la disposición derogatoria, «cuantas disposiciones de igual o inferior rango (...)».

6. La Proposición de Ley se completa con una Disposición Transitoria que establece:

“Disposición Transitoria única.

Primero.- Para el supuesto de designación de un Administrador/ra único/a previsto en el apartado b) del punto 3 del artículo 13, en la redacción dada por el

artículo único de la presente Ley, el Gobierno, antes de su nombramiento, dará audiencia a los grupos con representación parlamentaria.

Segundo.- El mandato del Administrador/ra designado/a conforme a lo previsto anteriormente vencerá, conforme a lo determinado en la misma, cuando se constituya el órgano rector y, en todo caso, el 31 de diciembre de 2018”.

El apartado primero de esta disposición carece de naturaleza de regulación de carácter transitorio, pues no pretende regular el paso al régimen jurídico previsto en la nueva regulación, sino que afecta al régimen jurídico ordinario del nombramiento del administrador, para el que se requiere la previa audiencia de los grupos con representación parlamentaria. Debería, por ello, formar parte del apartado 4 del art. 13, pues no parece que el legislador quiera que tal audiencia se haga únicamente para un supuesto concreto.

Como se expresó, pese a la excepcionalidad actual del ente público RTVC, la modificación del vigente art. 13 no reviste la nota de transitoriedad, sino que viene a llenar el vacío normativo de resolver adecuadamente situaciones de anormalidad institucional, con vocación de permanencia.

Por lo que se refiere a su apartado segundo, tampoco reviste naturaleza transitoria, pues su fin es determinar el vencimiento del mandato del administrador. Es decir, pese a que no lo manifiesta expresamente, da por hecho que el Gobierno va a dar cumplimiento a la nueva regulación y nombrar un administrador único. Por ello, tal contenido, es más propio de una disposición adicional, cuyo objeto es una excepción al régimen general, disponiendo el vencimiento del mandato del administrador único, en el caso concreto de que se designe una vez aprobada la ley.

Sin embargo, la redacción dada es deficiente e imprecisa.

Y por último, de mantenerse la regulación actual de este segundo apartado, el inciso «conforme a lo determinado en la misma» carece de sentido, por lo que debe suprimirse.

**Sobre la aplicación retroactiva de la norma y el principio de confianza legítima.**

7. La previsión de este nuevo supuesto de cese de los miembros del Consejo Rector supone la aplicación retroactiva de la ley. La previsión tanto de la introducción del nuevo supuesto de cese como de la Disposición transitoria es que se aplique a los consejeros del Consejo Rector cuyo mandato sigue actualmente vigente,

que habrán de ser cesados por el Gobierno (art. 13 PPL), podría afectar a su derecho a la permanencia en el cargo público, reconocido por el artículo 23.2 CE.

El supuesto se da porque antes de concluir el plazo previsto para el mandato, se pretende aplicar a los miembros en activo una causa de cese no prevista en el momento de su nombramiento.

Al respecto es pertinente recordar que la Constitución garantiza en el artículo 9.3, entre otros principios, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.

Este principio de irretroactividad de las normas ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que fuera del ámbito sancionador o restrictivo de derechos individuales las normas pueden ser retroactivas. Incluso, el límite de la retroactividad *in peius* de las leyes no es general, sino que está referido únicamente a las leyes *ex post facto*.

Así, el principio de irretroactividad como límite a la eficacia de las normas jurídicas tiene una plasmación a nivel constitucional en el art. 9 de la CE, que establece la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, expresión ésta última que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional -Sentencias 27/1981, de 20 julio (RTC 1981\27), 8/1982, de 4 marzo (RTC 1982\8) y 6/1983, de 4 febrero (RTC 1983\6)-, hay que referirla a los derechos fundamentales que se recogen en el Título I de la Constitución.

Dada la naturaleza jurídica del ente público que nos ocupa, dotado de especial autonomía en su gestión y con independencia funcional respecto al Gobierno de Canarias, a los Cabildos insulares y al resto de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Canarias (art. 5 LRTPC), cuyos miembros (los del Consejo Rector) ejercerán sus funciones con absoluta independencia sin que puedan recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación imperativa de ninguna administración u otras instituciones o entidades, salvo lo dispuesto en la legislación para situaciones de emergencia y para periodos electorales (art. 14.5 LRTPC), y que únicamente pueden ser removidos de sus cargos por las causas tasadas en la Ley (art. 13.1), los integrantes del Consejo Rector vienen protegidos en el ejercicio de su cargo por el contenido del art. 23 CE.

En efecto, los miembros del Consejo Rector del ente son titulares, como tales, del derecho de participación política, derecho fundamental que no sólo implica el derecho al acceso al cargo, sino también el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas. Así, en la STC 5/1983, de 4 de febrero, se afirma que «el derecho de acceder a los cargos públicos comprende también el derecho de permanecer en los mismos porque de otro modo el derecho fundamental quedaría vacío de contenido» (FJ 2). De acuerdo con esta línea, el contenido del derecho proclamado en el art. 23.2 CE queda concretado en dos grandes núcleos. Por una parte, el *ius ad officium* -según la terminología utilizada por el STC 942/1985, de 18 de noviembre-, que incluye también el derecho a concurrir en las diferentes fases que determinan la entrada efectiva al cargo -la accesibilidad al cargo- así como, una vez superadas estas fases, el derecho subjetivo a ocuparlo. El segundo gran núcleo, que es el que aquí interesa, lo conforma el llamado *ius in officium* -denominación dada por la STC 161/1988, de 20 de septiembre- que comprende el derecho a permanecer en el cargo sin perturbaciones ilegítimas.

Este derecho de permanencia en el cargo alcanza el derecho a no ser removido si no es por las causas y los procedimientos establecidos, contenido que determina la protección del precepto ante remociones ilegítimas.

Dado que, como se expuso más arriba y pese a que la PPL en su DT no lo disponga expresamente, la intención del legislador es aplicar esta causa y que el Gobierno disponga el cese de todos los miembros del Consejo Rector que quedan en «activo», una vez en vigor la ley (el mismo día de su publicación), llegados a este punto ha de analizarse si esa aplicación supone, al incidir restrictivamente en un derecho fundamental, la aplicación retroactiva de la misma. O dicho de otra manera, se ha de resolver si, al establecer la ley una nueva causa de remoción del cargo con posterioridad al nombramiento, tal eventualidad supone una perturbación ilegítima en el derecho de los consejeros en activo por aplicación de la retroactividad de una norma restrictiva de derechos, circunstancia proscrita en el art. 9.3 CE.

La doctrina jurisprudencial sobre la retroactividad ha venido, desde hace años, distinguiendo entre tres tipos en atención a su grado: así, estaría la retroactividad de grado máximo, que sería aquélla que aplicaría la nueva ley a una relación o situación creada bajo la vigencia de la norma antigua y todos los efectos, consumados o no; una retroactividad de grado medio que consistiría en que la norma nueva se aplica a los efectos ya nacidos antes, pero aún no agotados completamente; y una retroacción de grado mínimo en la que la nueva normativa sólo tiene efectos para el

futuro, aunque la relación o situación básica haya surgido conforme con la anterior norma.

En el caso de la retroacción de grado medio la licitud o ilicitud de la disposición dependerá de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso, que tenga en cuenta, de una parte la seguridad jurídica y de otra los diversos imperativos que pueden conducir a la modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, su importancia cuantitativa y otro factores similares (SSTC 126/1987, 197/1992, 173/1996 y 182/1997).

Hace la Sentencia del Tribunal Constitucional 270/2015 (FD 7º) las siguientes precisiones sobre el concepto de retroactividad prohibida por el artículo 9.3 CE: «(...) Como ya señalábamos desde nuestros primeros pronunciamientos (SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 65/1987, de 21 de mayo, FJ 19), lo que se prohíbe en ese art. 9.3 CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), y 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de forma que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva a los efectos del art. 9.3 CE cuando incide sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas [STC 99/1987, FJ 6 b)], supuesto en el que la prohibición de retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio».

Por el contrario, explica la Sala, «en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso. En suma, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.3 CE (STC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11), ni impide que las leyes puedan afectar a derechos e intereses derivados de situaciones jurídicas que siguen produciendo efectos, pues no hay retroactividad proscrita cuando una norma regula pro futuro

situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor o cuyos efectos no se han consumado, ya que el legislador puede variar *ex nunc* el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 9)».

En el caso que nos ocupa, es claro que nos encontramos en presencia de una retroactividad de grado medio pues la norma nueva se aplicaría a efectos surgidos antes (el cese del mandato de los miembros del Consejo Rector), pero aún no agotados completamente (pues éste no ha vencido). Supuesto de retroactividad impropia, en el que el legislador tiene un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida y que, conforme a la doctrina de este Tribunal, el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.3 CE, pudiéndose variar *ex nunc* el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución. Por tanto, aplicando la doctrina del TC, la constitucionalidad de la disposición dependerá tanto de su afección a la seguridad jurídica, de diversos imperativos que pueden conducir a la modificación del ordenamiento jurídico, así como de las circunstancias concretas que concurren en el caso, es decir, la finalidad de la medida y las circunstancias relativas a su grado de previsibilidad, importancia cuantitativa y que no se produzcan inesperados cambios legislativos que no sean razonablemente previsibles (STC 82/2009).

La finalidad de la medida es devolver al ente a la normalidad institucional, pero para ello el propio Parlamento dispone de diversos instrumentos legales ordinarios para dar respuesta, como hacer uso de otras causas de cese de los miembros del Consejo ya previstas en la regulación vigente [por propia decisión con el mismo quórum por el que se aprobó su elección, art. 13.1,e)], o la vía de la renovación de sus miembros, que contempla la ley, máxime habiendo transcurrido el plazo de tres años establecido para la renovación (art. 12.2), o el cauce del nombramiento de un administrador único provisional que se encargue de la administración y representación del ente público hasta la renovación de los miembros del Consejo Rector únicamente para la realización de los actos y actuaciones necesarias para la actividad ordinaria del ente público. Por lo que no sería preciso arbitrar una solución excepcional como la de cesar a los miembros activos con efectos retroactivos. Como señala la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) Sentencia num. 1352/2017 de 24 julio, «el derecho al cargo y la inamovilidad existen mientras existe el órgano y no cuando, legalmente, el mismo desaparece» y que «no hay merma de

derechos ni el derecho al cargo puede operar como límite en la racional actuación del legislador autonómico». En la iniciativa legislativa que se pretende aprobar, el ente público, RTVC, continúa existiendo y la actuación legislativa no está suficientemente razonada (art. 9.3 CE).

## CONCLUSIÓN

A la PPL de modificación de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre, de Radio y Televisión Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias, se formulan los reparos y observaciones contenidos en el presente dictamen.

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO BELDA QUINTANA SOBRE EL DICTAMEN 259/2018 DEL PLENO, RELATIVO A LA PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 13/2014, DE 26 DE DICIEMBRE, DE RADIO Y TELEVISIÓN PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS (EXP. 261/2018 PPL).**

En aplicación de lo dispuesto en el art. 17.2 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, habiéndolo anunciado en la sesión de aprobación del Proyecto de Dictamen correspondiente y en base a lo entonces expuesto por quien suscribe al respecto (art. 54 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 75/2014, de 3 de julio), presento este Voto Particular en el que manifiesto razonadamente mi discrepancia del parecer mayoritario plasmado en dicho Dictamen en el asunto de referencia.

Los motivos de mi discrepancia son los siguientes:

1. El Dictamen mayoritario, extiende indebidamente, en mi opinión, los principios de buena regulación contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) a la Proposición de Ley (PPL) que se dictamina.

1.1. Al respecto, dice el Dictamen, al final de su Fundamento I, apartado 6, lo siguiente:

«Los principios de buena regulación recogidos en el art 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, eje vertebral que debe inspirar el proceso de elaboración normativa (principios que estaban ya contenidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (arts. 4 a 7); o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de

garantía de la unidad de mercado), exigen que la iniciativa legislativa (procedente del Gobierno) sea necesaria y eficaz, es decir que debe estar justificada una razón de interés general, con identificación clara de los fines perseguidos y constituir el instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Debe igualmente ser, proporcionada y garantizar el principio de seguridad jurídica, en el sentido de reunir la norma legal claridad, precisión y coherencia con el resto del Ordenamiento jurídico positivo, evitando la superproducción normativa de leyes no necesarias, esencial para preservar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

De la misma forma que el art. 129 de la Ley 39/2015 impone a las iniciativas legislativas del Gobierno el respeto a estos principios, también «la ley debe tener una justificación objetiva y proporcionada a la excepcionalidad que se trata de atender y que justifica su aprobación» pues, igualmente, el poder legislativo está sujeto a la Constitución (SSTC 231/2015, 170/2016, 42/2018, de 26 de abril, entre otras). Tales requisitos están dirigidos no sólo al procedimiento de elaboración normativa, sino también al resultado final del mismo; es decir, a la ley resultante».

1.2. Por su parte, el art. 129 LPACAP dispone lo siguiente:

«1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

Como se puede deducir claramente, el apartado 1 del art. 129 LPACAP, cuando se refiere al ejercicio de la iniciativa legislativa define a un sujeto muy concreto que es el destinatario del mandato de la ley básica y que, por tanto, debe cumplir con los principios enumerados en este primer apartado y que luego se desarrollan en los apartados siguientes: las *Administraciones Públicas*. Además, este primer apartado se refiere expresamente a los *anteproyectos de ley*. Por tanto, no se refiere ni a las *Cortes Generales* ni a los *Parlamentos Autonómicos*, ni a las iniciativas legislativas en forma de *proposiciones de ley*, cuya iniciativa corresponde a las propias Cámaras legislativas.

Es más, basta con acudir al art. 2 LPACAP, que detalla el ámbito subjetivo de aplicación, donde se puede comprobar que ni las Cortes Generales ni las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, se encuentran dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, en tanto en cuanto ejercen la potestad legislativa del Estado

y de las Comunidades Autónomas, respectivamente, dentro de la distribución competencial que les atribuye la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Por tanto, no resulta razonable exigir el cumplimiento de la totalidad de dichos principios a quien está legitimado para ejercer la iniciativa legislativa en el seno del Parlamento de Canarias, que, no olvidemos, en este caso, son (art. 135 del Reglamento del Parlamento de Canarias -RPC-): un diputado con la firma de otros cuatro; un diputado con la firma del portavoz de su grupo; un grupo parlamentario; o todos los grupos parlamentarios (en las iniciativas legislativas de desarrollo institucional). Interpretar lo contrario significaría equiparar un diputado o un grupo parlamentario con una Administración Pública, pudiendo suponer la obligatoriedad de cumplir con dichos principios un auténtico obstáculo para el ejercicio del cargo de diputado, puesto que diputados y grupos parlamentarios carecen de los medios con los que sí cuenta la Administración Pública para elaborar los estudios e informes precisos que acrediten el cumplimiento de tales principios.

Por esa razón, el RPC sólo exige que las proposiciones de ley se presenten acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas (art. 134). Admitida a trámite, se ha de solicitar el criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si la iniciativa implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 135.2). Y sólo cuando la iniciativa ha sido tomada en consideración, se deberá recabar el dictamen del Consejo Consultivo (art. 138.2).

1.3. Cuestión diferente es que el contenido de las leyes deba cumplir con determinados principios constitucionales (aunque coincidan, en parte, con los principios de buena regulación), porque todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE). Así, el legislador debe cumplir también, entre otros, los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), el principio de igualdad (art. 14 CE) o los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 135 CE). Justamente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se detiene a examinar la necesidad de la norma legal y su justificación objetiva, así como la proporcionalidad de la misma, dentro del análisis del cumplimiento de los principios de igualdad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, como veremos más adelante.

Por ello, la única observación que debiera de haberse incluido en el Dictamen es la relativa a que debiera añadirse en la Exposición de Motivos de la PPL una explicación más detallada de la situación extraordinaria en que se encuentra el ente

público, de las razones de interés general que se pretenden proteger, de la laguna normativa existente y de la necesidad y proporcionalidad de la modificación legal ante la parálisis del mismo y el posible cierre del citado servicio público.

1.4. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional que se cita en apoyo del criterio del Dictamen mayoritario (SSTC 231/2015, 170/2016, 42/2018, de 26 de abril), no se refiere, en ningún caso, a la aplicación de los principios de buena regulación a las leyes cuya iniciativa ha sido del propio órgano legislativo. Ni siquiera a la aplicación de los principios de buena regulación del art. 129 LPACAP a cualquier ley. Todas las sentencias citadas se refieren a las denominadas “leyes singulares” y a los requisitos que las mismas deben reunir para superar el canon de constitucionalidad, precisamente por aplicación de los citados principios constitucionales (igualdad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad). Por tanto, la fundamentación de la jurisprudencia constitucional que se cita en el Dictamen no se refiere a los principios de buena regulación, por lo que la extensión de la aplicación de tales principios a las iniciativas legislativas del propio Parlamento carece de la cobertura de la jurisprudencia constitucional referida.

Pero es que, además, con la PPL no trata de aprobarse una “ley singular y autoaplicativa”, como se dice en el Dictamen mayoritario en el Fundamento II, apartado 2, pues la misma no reúne los requisitos para ser calificada como tal por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como veremos en su momento al analizar este Fundamento del Dictamen.

1.5. También, este criterio contradice la propia doctrina anterior de este Consejo, así como la del Consejo de Estado, sobre la aplicación de los principios de buena regulación a las iniciativas legislativas. En este sentido, en nuestro Dictamen 266/2016, de 9 de septiembre, FJ III, apartado 2, letras A, C y D, emitido con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Canarias contra determinados preceptos de la LPACAP (Ley 39/2015), entre ellos los contenidos en el Título VI (arts. 127 a 133), señalábamos lo siguiente:

«A. (...) El art. 129.4, párrafo segundo, LPACAP exige en materia de procedimiento administrativo la justificación de la iniciativa normativa cuando establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, «atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta». Tal como se puso de relieve con anterioridad, este párrafo segundo se encuentra estrechamente relacionado con el art. 1, apartado 2 de esta Ley, que establece la reserva de ley respecto a la inclusión, de manera motivada, de trámites adicionales o diferentes de los previstos por la misma, «cuando resulte

eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento». De acuerdo con el razonamiento que se ha venido exponiendo hasta aquí, este Consejo considera que esta previsión conculca el ámbito competencial que en esta materia le asigna el Estatuto a la Comunidad Autónoma de Canarias, por cuanto, como ya se tuvo ocasión de señalar, la jurisprudencia constitucional reconoce que pueden existir reglas especiales de procedimientos aplicables a la realización de cada actividad material (procedimientos especiales *ratione materiae*), cuya regulación vendrá atribuida al Estado o a las Comunidades Autónomas según de quién sea la materia sustantiva prevalente sobre la que se proyecta dicho procedimiento, de manera que «cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014). En definitiva, la previsión que contiene el art. 129.4, párrafo segundo, así como la que se establece en el art. 1.2 LPACAP, no pueden ampararse en la noción de «procedimiento administrativo común», que deriva del art. 149.1.18ª CE, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

Pero es que, además, el hecho de que sea la propia Ley 39/2015 la que exija una ley para la inclusión y la determinación de los «trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley», afecta significativamente a la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Canarias ex art. 13.a) EAC (en relación con el art. 8 del propio Estatuto), toda vez que no sólo condiciona el ejercicio de la potestad legislativa que la norma institucional básica atribuye al Parlamento de Canarias, sino que además despoja a la Comunidad Autónoma de la opción, plenamente legítima, de adoptar la disposición legislativa que considere más conveniente para la regulación de estos trámites, ya sea en una norma de rango legal o en una disposición reglamentaria.

En conclusión, el art. 1, último inciso, en conexión con el art. 129.4, segundo párrafo, y el apartado 2 del mismo precepto de la Ley 39/2015, en cuanto disponen, de una parte, que «(s)ólo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley»; y de otra, que «(c)uando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta», no encuentran amparo en el art. 149.1.18ª CE y, además, vulneran los arts. 13.a), 22.1, 30.1, 30.30 y 32.14 EAC.

(...)

C. (...) La previsión misma de una planificación normativa imperativa supone una incidencia directa en la autonomía política de la Comunidad Autónoma de Canarias, que en este caso alcanza el grado más elevado puesto que exige no sólo la previsión de disposiciones

reglamentarias, sino la previsión de las iniciativas legislativas que el Gobierno ha de presentar ante el Parlamento, mandato que supone indudablemente condicionar la política del Gobierno de Canarias en el ejercicio de la tarea de impulso legislativo, de su exclusiva incumbencia.

D. A mayor abundamiento, en fin, resulta obligado recordar que las precedentes objeciones, de incontestable trascendencia constitucional, ya fueron realizadas por el Consejo de Estado en el estudio del anteproyecto de la Ley 39/2015. Por lo que respecta al ejercicio de la iniciativa legislativa, que como se ha visto es objeto de regulación en el Título VI de la LPACAP, en el citado Dictamen 275/2015 se señala categóricamente lo siguiente:

“Ocurre, sin embargo, que tal iniciativa legislativa (...) es inherente a la autonomía política constitucionalmente reconocida a las Comunidades, que son las que pueden y deben disponer de tal iniciativa para la gestión de sus propios intereses (STC 25/1981), con los únicos límites derivados de la Constitución, de los respectivos Estatutos y, en general, de las restantes normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Tal poder de disposición es consecuencia lógica e inescindible del reconocimiento de la mencionada autonomía política - que “equivale al autogobierno y a la libre toma de decisiones sobre su esfera de intereses delimitada por las competencias asumidas” (STC 192/2000, de 13 de julio)-, una de cuyas manifestaciones se encuentra en la autonomía jurídica, considerada como facultad de organizarse jurídicamente mediante la creación de un derecho propio dentro del marco constitucional. Quiere ello decir que el Estado no puede interferir en el libre ejercicio de las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas, sino tan sólo incidir en ellas en la medida en que, a la vista del esquema del reparto competencial o de lo dispuesto en los artículos 150, 155 o 161.2 de la Constitución admisible”.

Dicho lo anterior, el Consejo de Estado concluye su razonamiento en los siguientes términos:

“(...) no se aprecia ningún precepto constitucional en que pueda reposar la regulación por parte del Estado de un procedimiento “común” de elaboración de normas de rango legal, procedimiento que, de este modo, queda huérfano de amparo constitucional, al no poder incardinarse su regulación por el Estado en ninguno de los títulos competenciales que la Constitución le reconoce. Por ello (...), ha de sugerirse que se reconsidere en este punto la opción seguida por el anteproyecto”».

Sobra, pues, cualquier otro comentario a la vista de este contundente pronunciamiento del Consejo de Estado sobre los preceptos de la LPACAP referidos a la elaboración de las normas de rango legal, debiendo tenerse en cuenta también que son varias las Comunidades Autónomas que han recurrido ante el TC tales disposiciones, por lo que los mismos, por un principio elemental de prudencia hasta

que el TC se pronuncie, no debieran ser objeto de una interpretación extensiva como la que hace el Dictamen mayoritario.

2. Tampoco comparto las observaciones que realiza el Dictamen mayoritario contenidas en el Fundamento II, apartado 2, relativas a la reducción de miembros del Consejo Rector como causa de cese. Concretamente, el Dictamen considera que se trata de un supuesto de ley singular y autoaplicativa, en los siguientes términos:

«La PPL no contempla, por lo tanto, con carácter general, los diversos supuestos que se pueden producir, sino únicamente dar respuesta a una situación concreta, la de un Consejo Rector (integrado por dos miembros sin que ninguno de ellos sea el presidente). Y aunque se inserta en una ley general y abstracta (Ley 13/2014, de 26 de diciembre) y se formula, en términos generales, se trata, en definitiva, de aprobar una ley singular y autoaplicativa, dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular (SSTC 166/1988; 122/2016, de 23 de junio, entre otras), como es el anteriormente señalado, un Consejo Rector integrado por dos Consejeros sin que ninguno de ellos sea el presidente, ya que si continuara el presidente no sería de aplicación la norma jurídica. Sin que exista justificación razonable del ejercicio de la potestad legislativa que aclare las razones de la alteración del modelo que se pretende incorporar en la ley, por el hecho de la minoración de los miembros del Consejo Rector.

Tampoco se argumentan los motivos de la no aplicación de la norma si continúa el titular de la presidencia, sobre todo si se tiene en consideración que la administración y gobierno del ente público RTVC corresponden al Consejo Rector y no a la presidencia de dicho órgano (art. 9)».

Sin embargo, considero que no se trata de aprobar una ley singular y autoaplicativa, de acuerdo con las notas que de tales tipos de leyes ha configurado la doctrina constitucional.

2.1. La STC 170/2016, de 6 de octubre, (FJ. 4), ha sintetizado la doctrina constitucional en materia de leyes singulares, al señalar lo siguiente:

«(...) En el examen de la naturaleza de la ley impugnada se debe atender, al igual que se hace en la citada STC 50/2015, FJ 3, a las **dos modalidades de leyes singulares** diferenciadas por la doctrina de este Tribunal, sistematizadas en la STC 203/2013, FJ 3. En primer lugar, las **leyes autoaplicativas** entendidas como «las leyes que contienen una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto» (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a los supuestos contemplados en las SSTC 48/2005, de 3 de marzo, sobre la ampliación de la sede del Parlamento de Canarias, y 129/2013, sobre el «caso Santovenia de Pisuerga»); o también como «aquellas que no requieren del dictado de un acto administrativo de aplicación», por lo que los interesados «sólo pueden solicitar del Juez el planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional» [STC

129/2013, FJ 6 a)]. El canon de constitucionalidad aplicable a este tipo de leyes es el elaborado en la STC 129/2013 (FJ 4), y sistematizado en la STC 231/2015 (FJ 3). En dichas Sentencias afirmamos que «las leyes singulares no constituyen un ejercicio normal de la potestad legislativa» y, en consecuencia, «están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución», entre los que se encuentran el principio de igualdad; su restricción «a aquellos casos excepcionales que, por su extraordinaria trascendencia y complejidad, no son remediables por los instrumentos normales de que dispone la Administración, constreñida a actuar con sujeción al principio de legalidad, ni por los instrumentos normativos ordinarios»; así como «la prohibición de condicionamiento del ejercicio de los derechos fundamentales, materia reservada a leyes generales». Además las leyes autoaplicativas, expropiatorias o no, «deben confrontarse con la garantía de la tutela judicial establecida en el art. 24.1 CE, pues aunque las leyes autoaplicativas expropiatorias “ostentan la peculiaridad de ir dirigidas directamente a la privación de un derecho constitucional, las autoaplicativas no expropiatorias son también susceptibles de lesionar derechos e intereses legítimos”. En consecuencia, como “el art. 24.1 CE protege todos los derechos e intereses legítimos que reconoce el ordenamiento jurídico y no sólo aquellos expresamente consagrados por la Constitución”, “el canon de constitucionalidad del art. 24.1 CE debe necesariamente operar cuando la ley singular que encierra una actividad materialmente administrativa de aplicación de la norma al caso concreto, afecte a los derechos o intereses legítimos a los que el precepto constitucional antes citado presta cobertura” (STC 129/2013, FJ 4)» (STC 213/2015, FJ 3).

En segundo lugar, las **leyes singulares no autoaplicativas** que, a su vez, comprenden dos categorías, las de «destinatario único» o de «de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida» (STC 203/2013, FJ 3, por referencia a la ya citada STC 166/1986) y las dictadas «en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 203/2013, FJ 3); en otras palabras «“[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro” (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10), de modo que una ley que no fuera de destinatario único, ni autoaplicativa, adolece de tal naturaleza si ha sido dictada en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional» (STC 129/2013, FJ 4). En el caso de esta segunda tipología de leyes singulares no autoaplicativas, según declara la STC 129/2013, «el canon de constitucionalidad que debe utilizar este Tribunal al ejercer su función de control de este tipo de leyes es el de la **razonabilidad, proporcionalidad y adecuación**» (FJ 4); triple canon «que habrá de superar cualquier ley singular para que pueda considerarse constitucional» (STC 203/2013, FJ 4). Este Tribunal habrá de comprobar «si la excepcionalidad del supuesto de hecho contemplado tiene una justificación objetiva -en caso

contrario la ley sería arbitraria- y, si es así, si la utilización de la ley es una medida proporcionada a la excepcionalidad que ha justificado su aprobación» (SSTC 203/2013, FJ 5; 50/2015, FJ 5 y 231/2015, FJ 3). Y como ya hemos declarado, «para comprobar si una determinada actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)» (STC 48/2005, FJ 7). A esto debe añadirse que en el caso de las leyes singulares de supuesto de hecho concreto ha de valorarse su incidencia «de forma directa, aunque no necesariamente ilegítima, en el derecho a la tutela judicial efectiva», en cuanto pueda «impedir el acceso al control judicial de derechos e intereses legítimos afectados y eliminar la posibilidad de un control judicial de la misma intensidad que hubieran podido realizar los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa» (STC 203/2013, FFJJ 3 y 8)».

Esta doctrina ha sido reiterada por el TC en numerosas ocasiones, cuyas sentencias más recientes sobre la materia son las SSTC 42/2018 y 45/2018, ambas de 26 de abril.

Aplicando dicha doctrina a la PPL dictaminada, se puede comprobar sin mayor esfuerzo, que la misma no constituye una ley singular autoaplicativa entendida como la que contiene una actividad, típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto, ni tampoco como la que no requiere del dictado de un acto administrativo de aplicación. No se trata de una actividad propiamente de la Administración (una expropiación, un vertedero de residuos tóxicos, una contratación, una concesión, un planeamiento urbanístico, etc.), que se eleva a rango legal.

En efecto, la PPL se limita a introducir una nueva causa de cese (reducción de miembros inferior a tres y que ninguno fuera Presidente del Ente), así como extender a esta nueva causa el contenido que ya estaba previsto en el actual art. 13.4 de la Ley 13/2014, de 26 de diciembre (LRTPC), en el sentido de que constatada dicha causa, se requiere de una posterior actividad ejecutiva, esto es, un Decreto de cese y disolución del Consejo Rector acordado por el Gobierno de Canarias. Por tanto la

PPL no pretende la aplicación de una ley singular autoaplicativa, esto es, que se agota en sí misma al aplicarla, porque requiere de una actividad posterior del ejecutivo y, además, el supuesto de hecho puede reproducirse de nuevo en el futuro.

Tampoco con la PPL se trata de aprobar una ley singular no autoaplicativa, puesto que tampoco es de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, ni se pretende dictar una ley en atención a un supuesto de hecho concreto, esto es, a una situación singular o excepcional; como dice el TC, en otras palabras «[a]quellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro». Y, precisamente, el nuevo supuesto de hecho que se introduce en la LRTPC puede volverse a repetir en el futuro, esto es, no se agota para siempre si se aplica una vez que sea aprobada la modificación legal pretendida.

Es decir, aun cuando la necesidad regulada en la ley parta de una situación concreta, lo que se pretende, constatada dicha situación, es afrontar una regulación general que establezca el régimen jurídico aplicable en tales supuestos. No se trata de una ley para un caso concreto, sino de que a raíz de un caso concreto se ha constatado un defecto de regulación en la Ley y se procede a afrontar su regulación general, esto es, aplicable cada vez que concurra el supuesto de hecho que se plantea.

Y aun en el improbable caso que se considerara que la PPL trata de aprobar una ley singular, ésta superaría, sin grandes esfuerzos, el canon de constitucionalidad acuñado por la doctrina constitucional: razonabilidad, adecuación y proporcionalidad, con sus tres condiciones de juicio de idoneidad, juicio de necesidad y juicio de proporcionalidad en sentido estricto. La modificación es razonable, adecuada, idónea y necesaria en tanto que existe un vacío legal ante el supuesto de hecho que se regula y es proporcional regularla en la ley porque las causas de cese de los miembros del Consejo Rector están reguladas en la Ley. No se puede regular en otra norma de rango inferior una causa de cese y de disolución del órgano si la Ley no lo tiene previsto.

2.2. Además, frente a la afirmación del Dictamen mayoritario de que “no se encuentra suficiente motivación en la norma propuesta para establecer como causa de cese de los miembros del Consejo rector la minoración de sus componente, en el

que no se halle el titular de la Presidencia”, considero que la reducción a dos del número de miembros efectivos del Consejo Rector (salvo en los casos de renovación trienal), justifica plenamente la regulación que se afronta en la PPL, por los siguientes motivos:

A) A diferencia de los supuestos de renovación trienal (en los que los consejeros cesantes siguen en funciones hasta el nombramiento de los nuevos consejeros -art. 12.1 LRTPC-), en los demás casos de cese éste opera de forma inmediata, sin preverse en la Ley su sustitución ni su continuidad en funciones, lo que supone una disociación entre el colegio legal (5 miembros) y el colegio real (miembros subsistentes).

B) Sobre la situación de minoración del número de consejeros por ceses individuales [art. 13.1 a),c),d) y e) LRTPC] la Ley no prevé ningún sistema de reactivación inmediata del sistema de provisión de vacantes por el Parlamento (que sólo se contempla para los casos de cese colectivo o disolución del órgano -art. 13.3 LRTPC-), por lo que es posible que se produzca una prolongación en el tiempo hasta su provisión.

C) Mientras el consejo real esté integrado por, al menos, tres miembros puede funcionar perfectamente, ya que existe colegio. Por el contrario, cuando el consejo real está compuesto por solo dos miembros, el colegio ya no existe: *duo non faciunt collegium, tres faciunt collegium*. Estamos, por tanto, ante un supuesto sobrevenido donde el órgano no puede funcionar.

D) Este supuesto excepcional puede permitir una situación interina si uno de los miembros que permanece es el Presidente, ya que si bien no pueden ejercerse las funciones del Consejo, sí puede darse continuidad a la gestión ordinaria con el Presidente y hasta el nombramiento de los nuevos miembros. Sin embargo, cuando ni puede funcionar el Consejo ni existe Presidente, la situación de vacío es absoluta.

E) La eventualidad de que, ante la pérdida sobrevenida de miembros se produzca la sustitución del órgano está prevista en otros sectores del ordenamiento jurídico-público, bastando el ejemplo del art. 182.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), respecto a las Corporaciones Locales, que se sustituyen por una comisión gestora. En esta línea, el actual art. 13.3 LRTPC vigente ya prevé una causa de cese de todos los miembros del Consejo Rector y la disolución del mismo, con el nombramiento por el Gobierno de un administrador único (art. 13.4 LRTPC).

3. También disiento del Dictamen mayoritario en las observaciones sobre la ampliación de las funciones del administrador único, contenidas en el Fundamento II, apartado 3.

3.1. En primer lugar, porque utiliza como parámetro normativo para enjuiciar la PPL a la propia Ley que se pretende modificar. Así, en el segundo párrafo de este apartado 3, se afirma que *“[e]sa situación excepcional de la que parte el legislador distorsiona el desenlace que la ley fija, que no es otro que el de una presidencia de duración limitada de tres años (...)”*. En el cuarto párrafo de este apartado se indica que *“[s]in embargo, el atribuir la totalidad de las funciones a un administrador único con extensa amplitud de competencias y sin limitación alguna, salvo la temporal, altera la ordenación de la ley vigente y el sistema de distribución de facultades y funciones existentes en la ley actual (que se encomiendan a órganos unipersonales y colegiados)”*. Lo mismo sucede con algunas afirmaciones contenidas en el apartado 2 anterior (concretamente, párrafo cuarto).

El parámetro normativo al que se debe ajustar una PPL no puede ser el de la propia ley que se pretende modificar. Puede señalarse alguna contradicción interna en la norma de prosperar la iniciativa legislativa sin tener en cuenta otra parte del articulado, como observación de técnica normativa, tal y como se hace, correctamente, en los apartados 4, 5 y 6 de este mismo Fundamento, pero no se puede afirmar que se distorsiona la ley o se altera la ordenación de la ley vigente, obviando que en virtud del principio cronológico y de jerarquía el objeto de la PPL es precisamente modificar a la ley vigente y que ésta no constituye, en ningún caso, parámetro de validez de una nueva ley del mismo rango, que pretende precisamente modificar a aquélla. Lo contrario sería negar el principio derogatorio o modificativo de una ley por otra posterior que es la base de nuestro sistema normativo y es el principio que impide la petrificación del ordenamiento jurídico y la actualización del principio democrático (es tan legítima la decisión del legislador originario como la del legislador que modifica la legislación precedente: aquél no puede vincular a éste).

Por esta razón, el art. 44 del Estatuto de Autonomía de Canarias preceptúa que el Consejo Consultivo de Canarias dictamina sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de los proyectos y proposiciones de ley y restantes materias que determine su ley reguladora. Y el art. 1.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), también atribuye a este Consejo la función

de dictaminar sobre la adecuación constitucional y estatutaria de los proyectos y proposiciones de ley.

En consecuencia, resulta patente que el parámetro de adecuación jurídica de una iniciativa legislativa no viene dado por la propia ley que se pretende modificar o la legislación ordinaria existente. El parámetro habrá de ser, necesariamente, la Constitución (dentro de la cual se encuadra la legislación básica, los principios constitucionales antes citados, y la propia técnica normativa como parámetro del principio de seguridad jurídica) y el Estatuto de Autonomía.

3.2. En segundo lugar, porque se introducen en el dictamen determinadas valoraciones de oportunidad o conveniencia, que este Consejo no puede efectuar porque el art. 3.1 LCCC lo prohíbe.

Así sucede en los párrafos tercero y quinto de este apartado 3 del Fundamento II. En el párrafo tercero, se hace una valoración [*“lo lógico es que (...)”*] acerca de la conveniencia de que las atribuciones del administrador único sean únicamente para la “gestión ordinaria”, hasta que se constituyan de nuevo los órganos del Ente, sin analizar a fondo las razones por las que la modificación pretende que el administrador único asuma las competencias tanto de la Presidencia del Ente como del Consejo Rector, ante el vacío legal existente en la ley actual en caso de disolución del Consejo Rector, situación que ya se produce respecto de la disolución prevista en el art. 13.3 y 4 LRTPC vigentes.

En el párrafo quinto, [*“ni explica la razón por la que los miembros del Consejo Rector elegidos por el Parlamento de Canarias (...) no obtengan el valimiento para sustituir al titular de la presidencia (...)”*], se hace una valoración de oportunidad sobre la propia actuación de los miembros del Consejo Rector y viene a cuestionar, en definitiva, la actuación del propio Parlamento en esta materia.

4. Discrepo, asimismo, del último inciso del penúltimo párrafo y del último párrafo, ambos del apartado 7 del Fundamento II del dictamen, relativo a la aplicación retroactiva de la norma y el principio de confianza legítima.

4.1. El último inciso del penúltimo párrafo de este apartado, dice textualmente lo siguiente:

«(...) y que no se produzcan inesperados cambios legislativos que no sean razonablemente previsibles (STC 82/2009)».

Este inciso es contradictorio con el resto del párrafo inmediatamente anterior y con todo el hilo argumental, con cita de abundante jurisprudencia constitucional,

relativa a la aplicación retroactiva de la norma que se pretende aprobar y que puede incidir en la esfera del mandato de los miembros del Consejo Rector que subsisten en la actualidad. Después de un análisis en profundidad de los distintos tipos de normas retroactivas y la constitucionalidad de las mismas a la luz de la doctrina constitucional, en un razonamiento que abarca unas siete páginas, al principio de este penúltimo párrafo se afirma que con la modificación que se pretende con la PPL nos encontramos con una retroactividad de grado medio, en la que el legislador tiene un amplio margen de libertad, de suerte que no entra dentro de la retroactividad prohibida y que el art. 9.3 CE no contiene una prohibición absoluta de retroactividad que conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento, pudiéndose variar *ex nunc* el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución. Por tanto, la cita de que la constitucionalidad de la ley que se apruebe dependerá de que "*no se produzcan inesperados cambios legislativos que no sean razonablemente previsibles*", haciendo referencia al principio de seguridad jurídica y su corolario de confianza legítima, resulta incongruente y contradictorio con la jurisprudencia que se cita con anterioridad.

En efecto, por poner un ejemplo, la STC 270/2015, de 17 de diciembre, efectúa el siguiente pronunciamiento (FJ 7):

«En palabras de este Tribunal, los principios de seguridad jurídica y confianza legítima no «permiten consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico existente (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 13, y 183/2014, de 6 de noviembre, FJ 3) ni, evidentemente pueden impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, máxime cuando lo hace el legislador de urgencia (STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6). (...) No sería coherente con el carácter dinámico del ordenamiento jurídico y con nuestra doctrina constante acerca de que la realización del principio de seguridad jurídica, aquí en su vertiente de protección de la confianza legítima, no puede dar lugar a la congelación o petrificación de ese mismo ordenamiento (por todas, STC 183/2014, FJ 3), por lo que no cabe sino concluir que la regulación impugnada se enmarca en el margen de configuración del legislador, que tiene plena libertad para elegir entre las distintas opciones posibles, dentro de la Constitución».

Consecuentemente, el principio de confianza legítima no permite consagrar un pretendido derecho a la congelación del ordenamiento jurídico, ni puede impedir la introducción de modificaciones legislativas repentinas, por razones de interés general debidamente acreditadas ante una situación excepcional.

En todo caso, en la actual LRTPC los miembros del Consejo Rector no tienen ninguna garantía de inamovilidad, porque además del cumplimiento de la duración de su mandato (art. 13.1.b LRTPC) y por incapacidad permanente (art. 13.1.c LRTPC) o por incompatibilidad (art. 13.1.d LRTPC), pueden ser cesados por el Parlamento, sin justificación ni invocación de motivo alguno, con el mismo quorum por el que se aprobó su elección (art. 13.1.e LRTPC). Por tanto, entra dentro de la previsibilidad de los miembros del Consejo Rector que pueden ser cesados en cualquier momento, además de por una modificación legislativa como la presente, por razones de interés general en la prestación del servicio público de Radio y Televisión Canaria, ante la inoperatividad del Ente por la disminución de los miembros del Consejo Rector a un mínimo de dos y sin la existencia de Presidente.

Por otra parte, la cita de la STC 82/2009 que se efectúa en el Dictamen mayoritario es del todo incorrecta, pues no tiene nada que ver con la retroactividad de las normas y la doctrina citada en este párrafo y los anteriores, ni con el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima como límites a esa retroactividad. La STC 82/2009 se refiere a una sanción por infracciones en materia de extranjería, y en ella se alega falta de motivación, el derecho de la recurrente a la defensa, la vulneración de la presunción de inocencia, el derecho a la tutela judicial efectiva, la selección de la norma aplicable a efectos de la caducidad alegada e inadmisión de recurso de apelación por razón de la cuantía.

4.2. En cuanto al último párrafo de este apartado 7 y del Dictamen mayoritario, considero que gran parte de su contenido supone una valoración de oportunidad sobre la actuación del Parlamento y sobre la conveniencia de que se efectúe una modificación legal como la contenida en la PPL, plagada de errores, valoración, que, como ya señalé con anterioridad, no puede realizarse porque no lo permite el art. 3.1 LCCC. Viene a decir este párrafo que el Parlamento dispone de diversos instrumentos legales [cita expresamente varios, entre ellos “la vía de la renovación de sus miembros, que contempla la ley, máxime habiendo transcurrido el plazo de tres años establecido para la renovación (art. 12.2)”] para dar respuesta a la normalidad institucional del ente, por lo que no sería preciso arbitrar una solución excepcional como la de cesar a los miembros activos “con efectos retroactivos” (sic).

Es decir, cuestiona nuevamente la conveniencia de la actuación parlamentaria y que no se haya producido la renovación de los miembros del Consejo Rector por parte del Parlamento, haciendo hincapié en el transcurso de tres años para su renovación, cuando resulta público y notorio la sucesión de votaciones infructuosas que se han

producido en el Parlamento para la citada renovación. Por tanto, con esa valoración el Dictamen trata de señalar al Parlamento lo que debe hacer, lo que es conveniente u oportuno, sin que se realice, en este punto, un juicio objetivo sobre si la iniciativa legislativa se ajusta al ordenamiento constitucional y estatutario, tal y como hemos señalado anteriormente.

Aparte de considerar que no nos encontramos con un cese con efectos retroactivos (en el dictamen se cita expresamente que los efectos de la norma son *ex nunc*), no se debe olvidar que el derecho fundamental del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, tal y como ha venido considerando la doctrina del Tribunal Constitucional desde sus inicios (SSTC 161/1988, FJ 4; 181/1989, FJ 4; 36/1990, FJ 2 y 205/1990, FJ 5, entre otras muchas). La Ley crea el órgano, regula su acceso al mismo y el cese en él, por lo que puede plenamente sustituir el sistema de ceses. De no poder hacerlo, ninguna ley podría sustituir un órgano por otro o modificar un órgano existente hasta que el titular o titulares que lo ocupen hayan agotado su mandato.

Precisamente, esto es lo que ha sucedido en relación con la STS 1352/2017, de 24 de julio, citada en el Dictamen mayoritario, que aborda la problemática derivada de la derogación, por ley del Parlamento de Extremadura, de la ley que regulaba el funcionamiento del Consejo Consultivo de Extremadura antes de que concluyera la duración del mandato de los miembros que lo componían. A este respecto, cobra relevancia considerar que no nos encontramos ante un supuesto únicamente de cese, sino también ante la regulación de un supuesto de disolución del órgano, esto es, del Consejo Rector, tal y como lo define el art. 13.4 LRTPC vigente. Por tanto, el cese de los miembros del Consejo Rector conlleva la disolución del órgano, que, en este caso es el citado Consejo Rector. No se les cesará como miembros del Ente RTVC, sino como miembros del Consejo Rector. El órgano que desaparece, por tanto, es el Consejo Rector. Una vez disuelto, por tanto, habrá de constituirse nuevamente, utilizando el mecanismo previsto en el art. 13.4 que se propone, que no es muy diferente al actual 13.4 LRTPC.

En definitiva, considero que, conforme se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la Proposición de Ley, esta modificación viene motivada por la situación excepcional en la que actualmente se encuentra sumido el servicio público de la Radiotelevisión Canaria, dado que el Consejo Rector no cuenta con un número mínimo de miembros y se encuentra además sin Presidente, con la imposibilidad de

dar continuidad a las prestaciones propias del servicio público, además del impacto que esta situación representa para la viabilidad del sector audiovisual y especialmente el riesgo de destrucción de empleos. Una situación de estas características puede, en efecto, avalar la adopción de una medida como la prevista en la Disposición Transitoria, permitiendo por ello el cese de tales consejeros cuyo mandato continúa vigente, disolviéndose el Consejo Rector y procediendo al nombramiento de un administrador único, dada la situación de excepcionalidad a la que se ha visto abocada el ente público.

5. Por último, también disiento de la conclusión del dictamen, pues como se ha podido ver a lo largo del presente voto particular, no existe realmente ningún reparo al no resultar aplicables los principios de buena regulación contenidos en el art. 129 LPACAP, ni con la iniciativa se trata de aprobar una ley singular autoaplicativa, siendo posible el cese de los consejeros cuyo mandato continúa vigente al tratarse de una retroactividad de grado medio que deja amplio margen de libertad al legislador, de acuerdo con la doctrina constitucional.

Por lo tanto, la conclusión debería haber llevado a que la Proposición de Ley se ajusta a los parámetros constitucionales y estatutarios de aplicación, sin perjuicio de las observaciones que se realizan en los apartados 4, 5 y 6 del Fundamento II del Dictamen.