



## *Congreso de los Diputados*

### **INFORME EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO NORMATIVO DE LA LEY 5/2017, DE 29 DE SEPTIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 17/2006, DE 5 DE JUNIO, DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN DE TITULARIDAD ESTATAL, PARA RECUPERAR LA INDEPENDENCIA DE LA CORPORACIÓN RTVE Y EL PLURALISMO EN LA ELECCIÓN PARLAMENTARIA DE SUS ÓRGANOS**

#### **ANTECEDENTES**

1. El pasado 14 de diciembre de 2017 se reunió, a los efectos de su constitución, el grupo de trabajo para estudiar el desarrollo normativo de la Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos, creado por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sus respectivas reuniones de 21 de noviembre de 2017.

2. El objetivo de dicho grupo de trabajo es el estudio del desarrollo normativo que procede dar, por parte de las Cortes Generales, a la citada Ley 5/2017, en lo que respecta a la elección parlamentaria de los miembros de la Corporación RTVE, a partir de las previsiones contenidas en sus disposiciones transitorias primera y segunda. La normativa ha de ser aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta.

3. En la citada reunión se acordó solicitar informe al Letrado, que analice las líneas generales de las cuestiones que han de ser objeto de regulación y, en particular, el alcance de la disposición transitoria segunda, que prevé un plazo de tres meses para la aprobación de la normativa que contemple la selección de los miembros del Consejo de Administración y del Presidente de la Corporación RTVE.

#### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

1. Comenzando por esta última cuestión, el análisis debe partir del estudio conjunto de las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 5/2017, que disponen que:

*“Disposición transitoria primera.*



## *Congreso de los Diputados*

*Con el fin de adaptar la composición del número de miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE a lo dispuesto en la presente Ley, se procederá en el plazo previsto en la disposición transitoria segunda y tras la posterior aprobación de la normativa correspondiente, a la selección primero de los candidatos y a la posterior elección de un nuevo Consejo de Administración y de un nuevo Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo.*

*Para esta elección de los nuevos cargos, si en una primera votación no se alcanzare la mayoría de dos tercios, estos podrán ser elegidos por mayoría absoluta en votación posterior efectuada en un plazo no inferior a quince días y siempre que su candidatura hubiera sido propuesta por, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que corresponda.*

### *Disposición transitoria segunda.*

*1. Las Cortes Generales aprobarán, en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, la normativa que contemple la selección de los miembros del Consejo de Administración y del Presidente de la Corporación RTVE por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los Grupos Parlamentarios. Este Comité hará públicos sus informes de evaluación y serán remitidos a la Comisión competente para la correspondiente audiencia de los candidatos.*

*2. En tanto no se apruebe la normativa contemplada en el apartado anterior, la elección y las comparecencias previstas en el artículo 11 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, se llevarán a cabo con arreglo al procedimiento vigente”.*

Es decir, la Ley 5/2017 establece el régimen jurídico aplicable para el nombramiento de un nuevo Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente, adaptado en su composición a la que se establece por la propia Ley 5/2017. A tal efecto, las citadas disposiciones transitorias definen un sistema de elección novedoso, por el que los miembros del Consejo serán seleccionados por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los grupos parlamentarios, en la forma que se determine mediante el correspondiente desarrollo normativo, que habrá de ser aprobado por las Cortes Generales en el plazo de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley. En este mismo plazo y una vez aprobada tal normativa, de acuerdo con lo dispuesto por la disposición transitoria primera habrá de procederse a la selección primero de los candidatos y a la posterior elección de un nuevo Consejo de Administración y de su Presidente. Adicionalmente, la disposición transitoria primera establece en su segundo párrafo un sistema específico de mayorías para esta primera



## *Congreso de los Diputados*

---

elección, que difiere del general previsto en el artículo 11 de la Ley 17/2006. Por último, y a modo de cláusula de salvaguarda, el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, concreta el régimen jurídico que resultará de aplicación en tanto no se apruebe la normativa de desarrollo.

Habiendo entrado en vigor la Ley 5/2017 el pasado 1 de octubre, el plazo de los tres meses expira el 31 de diciembre de 2017, momento en el que podría no estar aprobada la normativa de desarrollo de la citada Ley. Procede, por tanto, determinar los efectos que de ello se derivarían, tanto en lo que respecta a la eventual no aprobación de la citada normativa de desarrollo en el plazo de los tres meses que prevé la Ley, como respecto al marco normativo que resultaría de aplicación en caso de dicha falta de aprobación.

1.1. En cuanto a lo primero, se ha de tener en cuenta que es evidente que cuando el legislador establece un plazo, el mismo debe cumplirse. Ahora bien, lo cierto es que, en no pocas ocasiones, este tipo de plazos, especialmente los que se prevén para que se dé un concreto desarrollo a una norma, transcurren sin que se haya procedido a la aprobación de la normativa correspondiente, la cual es objeto de aprobación en un momento ulterior; los ejemplos son muy numerosos, si bien, y por su coincidencia material con el asunto que ahora nos ocupa, baste citar el caso de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal, para cuya aprobación la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de febrero de 2007, sobre la regulación del control parlamentario ejercido por la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades, establecía un plazo de cuatro meses desde su entrada en vigor, que fue el 1 de marzo de ese año, plazo que fue superado por cinco meses.

En este punto es preciso recordar que las leyes despliegan todos sus efectos y son plenamente aplicables desde su entrada en vigor. Esta aplicabilidad sólo puede condicionarse por el propio legislador, estableciendo, en su caso, un régimen transitorio, pero nunca por quien ha recibido un mandato expreso de aquél, que debe cumplir en todo caso. Lo contrario nos llevaría a concluir que podría limitarse la efectividad de las leyes por parte de quien es su destinatario, lo que no parece razonable. La Ley 5/2017 establece un concreto régimen jurídico para la elección de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente y la virtualidad de este



## *Congreso de los Diputados*

---

régimen no puede quedar supeditada a que quien debe desarrollarlo, lo haga efectivamente.

Otra cosa es que, siendo necesaria la aprobación de una normativa complementaria, la Ley no se pueda aplicar en la práctica en toda su extensión hasta que tal aprobación se produzca, de ahí la figura del derecho transitorio que, en el marco de la sucesión normativa, permite resolver las situaciones que se crean en el tránsito de una ley a otra, determinado cuáles se mantienen en el ámbito de la ley derogada y cuáles no. Pero, en todo caso, el derecho transitorio tiene un periodo de vigencia limitado y preestablecido y no puede, por sí solo, afectar al régimen no transitorio, sino tan solo durante el tiempo en que resulta de aplicación. Una vez que la situación de transitoriedad termina, la ley aprobada rige a todos los efectos. En otras palabras, y por lo que respecta al caso que nos ocupa, si el legislador hubiera querido vincular perentoriamente el nuevo sistema de elección al hecho de que el mismo fuera desarrollado normativamente en un plazo concreto, más allá de lo paradójico de tal pretensión, lo tendría que haber previsto de forma expresa. Y no solo no lo ha hecho sino que, en cambio, ha contemplado, siquiera de manera implícita, la posibilidad de que se supere el plazo establecido; de ahí el apartado 2 de la disposición transitoria segunda, que se prevé precisamente, en garantía de la seguridad jurídica y para evitar vacíos normativos, como un mecanismo que permita resolver los problemas que pudieran derivarse de la eventualidad de que no se aprobara en plazo la normativa de desarrollo.

En definitiva, cabría concluir que el incumplimiento del plazo de tres meses fijado por la Ley 5/2017, estando previsto, como es el caso, un régimen transitorio, no puede tener otro efecto que el de mantener activo tal régimen *“en tanto no se apruebe la normativa”* correspondiente. Dicha normativa, en definitiva, podría ser aprobada en un momento posterior al plazo establecido y, en tanto ello se produzca, por razones de seguridad jurídica, desplegará sus efectos el régimen transitorio.

1.2. Afirmado lo anterior, es preciso concretar cuál sería el régimen jurídico aplicable para el tiempo que dure la situación de transitoriedad creada por el hecho de no haberse aprobado la normativa de desarrollo de la Ley 5/2017.

Es el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la citada Ley el que pretende resolver esta cuestión cuando dispone que: *“2. En tanto no se apruebe la normativa contemplada en el apartado anterior, la elección y las comparencias previstas en el artículo 11 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de*



## *Congreso de los Diputados*

---

*titularidad estatal, se llevarán a cabo con arreglo al procedimiento vigente*”. La clave está en determinar cuál es exactamente este procedimiento vigente.

El artículo 11 de la Ley 17/2006 regula la elección de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente, estableciendo, del total que fija el artículo 10 de la Ley, el número de miembros que corresponde elegir a cada Cámara, el sistema de mayorías y la obligatoriedad de que los candidatos comparezcan ante la Cámara respectiva, en la forma en que reglamentariamente se determine. Actualmente, estas comparecencias se regulan en el apartado II de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal y en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 25 de mayo de 2000, relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado. Todo este conjunto normativo es el que regula el procedimiento de elección del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y ha de entenderse, por una cuestión de seguridad jurídica, como una unidad no separable.

Sobre esta base, y en el marco de la cuestión que ahora nos ocupa, de la Ley 5/2017 se derivan varios regímenes jurídicos (el régimen general, que se regula en el articulado de la Ley 17/2006 y que se aplicará, una vez renovado el Consejo en su totalidad, para las sucesivas renovaciones; el previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2017 para la elección de un primer Consejo; y el previsto en defecto de éste en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de esta Ley), cada uno de los cuales es completo autónomamente y aplicable en unos supuestos concretos, de forma que, según cuál sea la concreta circunstancia en la que nos encontremos, procederá aplicar uno y sólo uno de tales regímenes.

La confusa redacción de las disposiciones transitorias y, en particular, la del apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2017, que remite al *“procedimiento vigente”*, hace que no sea posible concretar cuál es ese régimen sin una labor de interpretación previa.

Por un lado, se ha de tener en cuenta que la disposición transitoria segunda, que no se contemplaba en la iniciativa original, se introdujo vía enmienda transaccional en el Congreso y posteriormente fue modificada en el Senado para, entre otras cosas, suprimir, en el inciso final del apartado 2, la palabra *“reglamentario”* en referencia al



## *Congreso de los Diputados*

---

procedimiento vigente, lo que se podría entender en el sentido de que lo que se pretendía mantener no era sólo la normativa aprobada por las Mesas de ambas Cámaras en desarrollo de la Ley para regular las comparecencias sino el marco jurídico completo, incluido el del artículo 11 de la Ley 17/2006, conforme a la redacción anterior a la Ley 5/2017.

Por otro lado, frente al hecho de que el uso del término “*procedimiento vigente*” pueda resultar, a priori, ambiguo, por no quedar claro si se refiere al procedimiento vigente en el momento actual o al existente en el momento de la aprobación de la Ley 5/2017, pero previo a su entrada en vigor, es preciso poner de relieve que una previsión como la que ahora nos ocupa, de naturaleza transitoria y alternativa a otra por la que se establece una regulación de nueva factura, sólo tiene sentido si se refiere al procedimiento anterior. No en vano, si de lo que se trataba era de aplicar el nuevo sistema de elección, no habría sido preciso recurrir a una disposición transitoria y, en todo caso, no parece posible pretender aplicar el nuevo régimen, antes de que el mismo haya sido fijado en su totalidad.

En consecuencia, en tanto no se proceda a la necesaria aprobación de la normativa de desarrollo de la Ley 5/2017, seguiría siendo de aplicación el régimen anterior a su entrada en vigor para la cobertura de las vacantes que pudieran producirse. Una vez esta normativa sea aprobada, la citada Ley podrá desplegar todos sus efectos y se podrá proceder, conforme al nuevo procedimiento y en los términos de la disposición transitoria primera, a la elección de un nuevo Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente.

2. Por lo que respecta al contenido de la Resolución de las Mesas de ambas Cámaras que habrá de aprobarse en desarrollo de la Ley 5/2017, se ha de tener en cuenta que la misma introduce una serie de novedades importantes frente al sistema de elección anterior. Así, el número de miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE pasa de nueve a diez, de forma que el Congreso de los Diputados elegirá a seis miembros (en lugar de cinco) y el Senado a los 4 restantes. En los términos del artículo 14 de la Ley 17/2006, la Ley 5/2017 establece la obligación de que se respete el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Asimismo, se modifica la mayoría requerida para la elección, tanto de los Consejeros como del Presidente de la Corporación, que pasa a ser de dos tercios, sin que se contemple, con la salvedad de la elección del primer Consejo, sobre la que ya nos hemos pronunciado, la posibilidad de su



## *Congreso de los Diputados*

---

elección por mayoría absoluta en una votación posterior, para el caso de no haberse alcanzado la mayoría requerida en la primera. Por otra parte, si bien el mandato de los Consejeros es de 6 años no renovables, a contar desde el nombramiento, la disposición transitoria tercera de la Ley 5/2017 prevé que para la primera elección conforme al nuevo procedimiento establecido, los consejeros podrán ser renovados. Por último, se modifica también la mayoría requerida para la elección del Presidente de la Corporación RTVE y del Consejo, que, en forma análoga a lo previsto para la elección de los Consejeros, será de dos tercios.

A la vista de las modificaciones introducidas por la Ley, la nueva normativa que ha de aprobarse en desarrollo de la misma, deberá tener en cuenta los siguientes extremos:

- Para la elección del primer Consejo tras la aprobación de la Ley 5/2017 se prevé que la selección de los miembros se haga por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los Grupos Parlamentarios. En este marco, será preciso concretar:
  - En cuanto al comité de expertos: su naturaleza, el régimen de designación de sus miembros por los grupos parlamentarios y sus normas de funcionamiento.
  - En cuanto al concurso público: su régimen jurídico, debiéndose fijar, además, el órgano encargado de formular, a la Comisión Consultiva de Nombramientos, la propuesta de los candidatos seleccionados, así como el número de candidatos a seleccionar.
  - Tramitación ante la Comisión Consultiva de Nombramientos, pudiéndose mantener el régimen actual.
  - En cuanto a la elección por el Pleno, se ha de poner de manifiesto la incongruencia existente entre el párrafo segundo de la disposición transitoria primera (segunda votación por mayoría absoluta, siempre que su candidatura hubiera sido propuesta por, al menos, la mitad de los grupos parlamentarios de la Cámara que corresponda), dado que no son los grupos parlamentarios quienes, a priori, formulan la propuesta de candidatos.
- Para renovaciones subsiguientes:
  - De acuerdo con la redacción actual de la Ley no sería posible la renovación parcial del Consejo.
  - Por lo demás ha de advertirse que, frente al régimen transitorio de designación de miembros por concurso público y con la participación de



## *Congreso de los Diputados*

---

un comité de expertos, el artículo 12.2 in fine de la Ley 17/2006 dispone que las vacantes, en los casos de cese durante el periodo de duración del mandato, se cubrirán a propuesta de los grupos parlamentarios.

### **3. Conclusiones.**

3.1. La Ley 5/2017, de 29 de septiembre, por la que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos, modifica el régimen de elección de los miembros de la Corporación RTVE, que pasan de nueve a diez (seis elegidos por el Congreso de los Diputados y cuatro por el Senado), requiriéndose para su designación una mayoría de dos tercios. Adicionalmente, en su disposición transitoria primera la citada Ley establece el procedimiento de elección de un nuevo Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente, con el fin de adaptarlo a la nueva composición, a cuyo efecto, y en los términos de la disposición transitoria segunda, deberá aprobarse, en el plazo de los tres meses siguientes a su entrada en vigor, es decir, antes del 31 de diciembre de 2017, la normativa que contemple la selección de sus miembros por concurso público con la participación de un comité de expertos designados por los Grupos Parlamentarios. Dicha normativa habrá de ser aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta.

3.2. Con carácter transitorio, en garantía de la seguridad jurídica y para evitar vacíos normativos, el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de la citada Ley 5/2017 concreta el régimen jurídico que resultará de aplicación en tanto no se apruebe la normativa de desarrollo. En concreto, se establece que la elección y las comparecencias previstas en el artículo 11 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, se llevarán a cabo con arreglo al procedimiento vigente.

3.3. De la Ley 5/2017 se derivan, en definitiva, varios regímenes jurídicos distintos para la elección de los miembros del Consejo (el régimen general, que se regula en el articulado de la Ley 17/2006 y que se aplicará, una vez renovado el Consejo en su totalidad, para las sucesivas renovaciones; el previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 5/2017 para la elección de un primer Consejo; y el previsto en defecto de éste en el apartado 2 de la disposición transitoria segunda de esta Ley). Cada uno de ellos es completo autónomamente y aplicable en unos supuestos concretos, de forma que, según



## *Congreso de los Diputados*

---

cuál sea la concreta circunstancia en la que nos encontremos, procederá aplicar uno y sólo uno de tales regímenes.

3.4. La no aprobación de la normativa de desarrollo en el plazo establecido, y estando previsto un régimen transitorio, no puede tener otro efecto que el de mantener activo tal régimen, que desplegará sus efectos *“en tanto no se apruebe la normativa”* correspondiente.

3.5. Durante el tiempo que dure la situación de transitoriedad y en tanto no se proceda a la necesaria aprobación de la normativa de desarrollo de la Ley 5/2017, seguiría siendo de aplicación el régimen anterior a su entrada en vigor para la cobertura de las vacantes que pudieran producirse. Una vez esta normativa sea aprobada, la citada Ley podrá desplegar todos sus efectos y se podrá proceder, conforme al nuevo procedimiento y en los términos de la disposición transitoria primera, a la elección de un nuevo Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su Presidente.

3.6. Por lo que respecta al contenido de la Resolución de las Mesas de ambas Cámaras que habrá de aprobarse en desarrollo de la Ley 5/2017, y sin perjuicio de las observaciones realizadas con anterioridad, deberá establecerse el régimen jurídico del comité de expertos y del concurso público.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2017