

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 28 de septiembre de 2021, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid

(Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 162, de 9 de julio de 2021)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito que tuvo su entrada en esta institución el día 28 de julio de 2021, Dña. (...), del Grupo Parlamentario Unidas Podemos de la Asamblea de Madrid, solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 162 correspondiente al día 9 de julio de 2021.

SEGUNDO. La solicitud de recurso se fundamenta en que la norma cuestionada “introduce modificaciones profundas en la arquitectura de la Radio Televisión Pública madrileña”, que la solicitante de recurso concreta en que suprime la participación de las organizaciones profesionales y sociales más representativas del sector de la comunicación en el Consejo de Administración; resta competencias al Consejo de Administración; modifica la duración del mandato del Director General; y crea la figura de un Administrador Provisional con las mismas competencias y atribuciones del Director General cuyo mandato puede desarrollarse de manera indefinida hasta que la Asamblea elija Director General.

Pese al carácter sustantivo de estas modificaciones la solicitante de recurso alega que con fecha 22 de junio de 2021, la Mesa de la Asamblea de Madrid acordó calificar y admitir a trámite la Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid presentada por el Grupo Parlamentario Popular, ordenando su publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid y su remisión al Gobierno, y que en fecha 23 de junio de 2021 se acordó la elevación al Pleno de la Cámara de la citada Proposición de Ley a fin de su tramitación en lectura única. Entiende la solicitante de recurso, con mención de diversa jurisprudencia, que la tramitación en lectura única y la consecuente imposibilidad de presentación de enmiendas ha viciado el proceso de formación de la voluntad de la Asamblea e impedido el “*ius in officium*” de los parlamentarios y con ello el artículo 23.2 de la Constitución al tratarse, como ya se ha mencionado, de una reforma sustantiva que afecta al modelo de radio y televisión pública de Madrid.

TERCERO. Se alega en consecuencia la posible vulneración del artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, integrante del denominado bloque de constitucionalidad, ya que dicho precepto autoriza este el procedimiento en lectura única

“cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita” lo que no ocurre en el presente caso, a juicio de la solicitante de recurso, por el carácter sustancial de la reforma.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Cabe anotar, en primer lugar, que la fundamentación de la solicitud de recurso se basa no en el contenido de la reforma operada en la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, de la que evidentemente se discrepa, sino en el modo de tramitación parlamentaria de la misma. Es la tramitación en lectura única lo que primariamente se cuestiona y de ahí que el parámetro de constitucionalidad al que se acude en el escrito de solicitud sea el artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid cuya infracción habría impedido el ejercicio del “*ius in officium*” de los parlamentarios y, con ello, la desatención al artículo 23.2 de la Constitución.

Ahora bien, siendo este el fundamento de la acción que se solicita, la vía reaccional más inmediata y a disposición de la solicitante de recurso en su condición de miembro de la Asamblea de Madrid habría sido la prevista en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional según el cual “las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

Ajuicio de esta Institución esa vía, la interposición del recurso de amparo frente al acuerdo del Pleno de la Cámara optando por la tramitación en lectura única de la Proposición de Ley, era la pertinente para fundamentación con la que se solicita el recurso de inconstitucionalidad y para la defensa del “*ius in officium*” cuya vulneración se alega.

SEGUNDO. Al margen de la consideración anterior y respecto del recurso que se solicita ha de partirse de lo dicho en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, respecto a que

“...las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de trámites y plazos del procedimiento legislativo –bien derivadas de la declaración de la tramitación por la vía de urgencia, bien por el procedimiento en lectura única, bien por la concurrencia de causas excepcionales, o por el mero incumplimiento de los plazos establecidos reglamentariamente– este Tribunal tiene declarado que no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las Cámaras».

No es, por tanto, a la Constitución sino al Reglamento de la Asamblea a donde ha de acudir para comprobar si la decisión del Pleno se ajusta a las previsiones en él

contenidas y si respeta los límites que dicho reglamento establece, porque, como recuerda el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/2011 (FJ4)

“aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5; y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6].

TERCERO. El Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone en su artículo 167 que

“cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite en lectura única”. Y asimismo que “la propuesta de la Mesa podrá realizarse a iniciativa propia o a petición del autor de la iniciativa legislativa, con ocasión del acto de calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación del proyecto o proposición de ley”.

Por su parte, y en cuanto a los límites de esa facultad, el artículo 169 del Reglamento dispone que

“No podrán ser objeto de tramitación en lectura única A) Las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular y las de los Ayuntamientos; B) Los proyectos y proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y C) El proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”.

No tratándose en el presente caso de ninguna de las normas que el reglamento parlamentario veda para su tramitación a través del procedimiento en lectura única, el examen de su constitucionalidad habría de centrarse, desde el punto de vista formal que ahora se trata, en el cumplimiento de los requisitos del artículo 167 relativos a que sea la naturaleza del proyecto o proposición o la simplicidad del mismo lo que aconseje o permita su tramitación por dicho procedimiento.

Ahora bien, en relación con los presupuestos habilitantes del procedimiento legislativo en lectura única, se dice en la STC 139/2017, de 29 de noviembre (FJ 7) que,

“Este tribunal tiene declarado que se trata de cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación e interpretación en su aplicación, de modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única corresponde al órgano u órganos de la Cámara facultados para ello, sin que, desde la perspectiva de control que nos corresponde de tales decisiones parlamentarias, podamos reemplazar, por respeto a la

autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, la voluntad o el criterio de oportunidad del órgano u órganos que las han adoptado”.

Y en el mismo fundamento jurídico de la sentencia que se viene citando, se dice que,

“En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje”.

Se trata pues -la opción por el procedimiento legislativo en lectura única- de una materia no constitucionalizada, en la que los órganos de la Asamblea de Madrid disponen de un amplio margen de apreciación respecto de la existencia de los presupuestos habilitantes, margen de apreciación no revisable en vía constitucional y susceptible de aplicarse a cualquier materia salvo, en el presente caso, las que expresamente veda el propio Reglamento.

Por otra parte el Tribunal Constitucional ha insistido en numerosas sentencias en que las eventuales infracciones los reglamentos parlamentarios sólo podrán llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara (por todas, STC 136/2011, fj 10.e). Y en el presente caso tal circunstancia no ha quedado en absoluto acreditada por la solicitante de recurso que ni acredita ni alega que no haya tenido la oportunidad de intervenir en los debates relativos a la adopción o no del propio procedimiento en lectura única, así como en el debate a la totalidad relativo a la aprobación del proyecto o proposición de ley.

CUARTO. Cuestión distinta es el desacuerdo político con el contenido de la reforma operada por la Ley 1/2021 en Radio Televisión Madrid que por su intensidad hubiera podido merecer el recurso a un procedimiento legislativo en el que las facultades de debate y enmienda alcanzasen su máxima intensidad. Pero, aunque se ponga de manifiesto la discrepancia con la misma, no es el contenido o alcance de la reforma lo que fundamenta la solicitud de recurso sino el procedimiento legislativo empleado para su tramitación y aprobación. Y como se ha visto, el Reglamento de la Asamblea de Madrid solo excluye del procedimiento en lectura única a determinadas iniciativas legislativas entre las que no está la aquí tratada, de lo que se ha derivado el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas en la tramitación de la ley 1/2021 porque así lo dispone el artículo 167.2 del Reglamento, precepto este sí que podría plantear algunas dudas respecto de su adecuación al derecho de participación política del artículo 23.2 de

la Constitución a tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 139/2017 f.j. 7, entre otras) pero que no puede ser aquí objeto de examen ni de pronunciamiento.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo (e.f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid número 162 correspondiente al día 9 de julio de 2021.