

DIARIO DE SESIONES D S P A

DIARIO DE SESIONES



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

COMISIONES

Núm. 344

X LEGISLATURA

24 de abril de 2017

Presidencia: Ilmo. Sr. D. Jacinto Jesús Viedma Quesada

Sesión celebrada el lunes, 24 de abril de 2017

ORDEN DEL DÍA

PROPOSICIONES DE LEY

10-16/PPL-000009. Comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados en la regulación de la Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

SUMARIO

Se abre la sesión a las diez horas, nueve minutos del día veinticuatro de abril de dos mil diecisiete.

PROPOSICIONES DE LEY

10-16/PPL-000009. Comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados en la regulación de la Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (pág. 4).

Intervienen:

D. Antonio Porras Nadales, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla (pág. 4).

D. Adolfo Manuel Molina Rascón, del G.P. Popular Andaluz.

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

Dña. Nieves Saldaña Díaz, responsable de área de Derecho Constitucional de la Universidad de Huelva (pág. 8).

D. Julio Jesús Díaz Robledo, del G.P. Ciudadanos.

D. Amós García Hueso, del G.P. Popular Andaluz.

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

D. Miguel Agudo Zamora, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba (pág. 20).

D. Julio Jesús Díaz Robledo, del G.P. Ciudadanos.

D. Ángel Rodríguez Vergara, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga (pág. 26).

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

D. Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén (pág. 31).

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

D. Antonio Troncoso Reigada, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz (pág. 37).

Dña. Esperanza Gómez Corona, del G.P. Podemos Andalucía.

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 344

X LEGISLATURA

24 de abril de 2017

D. Pedro Martínez Ruano, profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería (pág. 43).

D. Julio Jesús Díaz Robledo, del G.P. Ciudadanos.

Dña. Esperanza Gómez Corona, del G.P. Podemos Andalucía.

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

D. Luis Picón Bolaños, director de Relaciones Institucionales de la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) (pág. 50).

D. Julio Jesús Díaz Robledo, del G.P. Ciudadanos.

Dña. Esperanza Gómez Corona, del G.P. Podemos Andalucía.

Dña. María de los Ángeles Ferriz Gómez, del G.P. Socialista.

Se levanta la sesión a las trece horas, veintisiete minutos del día veinticuatro de abril de dos mil diecisiete.

0-16/PPL-000009. Comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados en la regulación de la Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Buenos días, señorías. Bienvenidos a esta sesión de la Comisión de Presidencia, que tiene un único punto del orden del día, que es la comparecencia de los agentes sociales en relación a la proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El primer compareciente, el señor don Antonio Porras, es catedrático de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla.

Don Antonio, bienvenido. Y cuando usted quiera tiene usted la palabra.

El señor PORRAS NADALES, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA

—Bueno, pues muchas gracias.

Efectivamente, la limitación de los mandatos es un tema que está en la agenda del desarrollo constitucional contemporáneo. Es cierto que, en su origen, era un instrumento propio de los sistemas presidenciales, que ni siquiera estaba formalmente en la Constitución norteamericana, que se introduce con posterioridad, primero con una costumbre constitucional; posteriormente con una enmienda ya en el siglo XX, en los años cincuenta. Sin embargo, algunos sectores de la doctrina venimos, desde hace algún tiempo, reclamando que, en el ámbito de los sistemas parlamentarios, también se limiten los mandatos de los ejecutivos. ¿Por qué? Quiero decir, en la doctrina tradicional se entendía que la limitación de los mandatos solo era para los sistemas presidenciales, mientras que en los sistemas parlamentarios los mandatos podían prorrogarse en la medida en que existiera confianza..., apoyo electoral o confianza política.

¿Por qué esta incorporación de la demanda de la limitación de los mandatos parlamentarios? Pues, yo diría que porque hay una tendencia difusa a la presidencialización general de todos los sistemas. Hay una cierta influencia, no en que los sistemas parlamentarios se transformen en presidenciales, sino que hay una cierta influencia, o un cierto sesgo, de presidencialización de los sistemas políticos; un sesgo que viene crecientemente apoyado por la tendencia a..., en fin, a lo que el recientemente desaparecido Sartori denominó como la videopolítica, o sea, la proyección creciente de los fenómenos de liderazgo institucional, a través de los medios de comunicación, lo que tiende a generar una cierta dinámica de autorreproducción en el poder.

¿Por qué hay que procurar evitar una autorreproducción en el poder de forma indefinida? Porque se supone que la democracia es el mejor sistema político, entre otras cosas, porque es el sistema que asegura la autorreproducción del sistema, y lo asegura mediante elecciones periódicas que, en su caso, generan

alternancias. Es el eterno problema de los sistemas autoritarios de las dictaduras, aparentemente pueden parecer sistemas muy estables, pero no tienen mecanismos de autorreproducción: cuando muere el dictador, el sistema se colapsa.

La democracia es el único sistema que asegura una continuidad, o un autorreproducción, a través de elecciones periódicas, y esa continuidad se consolida en la medida en que existen procesos de alternancia; incluso aunque la alternancia se produjera con la misma mayoría —o sea, con distintos líderes del mismo partido mayoritario—. Esta tendencia se viene intensificando progresivamente en la medida en que hay pues una evolución, en general, a nivel mundial, en los sistemas de partidos, y los tradicionales sistemas de partidos de corte occidental, estables, organizados, bien definidos ideológicamente, están empezando a colapsar. Lo acabamos de ver ayer en las elecciones en Francia, están apareciendo nuevos tipos de partidos, partidos más abiertos, más difusos; partidos cuyo único circuito de integración es un gran liderazgo —o sea, partidos organizados en torno a algún líder—, cuando ese líder llega al poder y, por decirlo así, intensifica las tendencias a la autorreproducción de sus mandatos.

El campo de experimentación más interesante que tenemos en las últimas décadas es Latinoamérica. En Latinoamérica ha habido, en las últimas décadas —en fin, en general, en los últimos veinte o veinticinco años— ciertas oleadas democratizadoras que se han plasmado en reformas constitucionales, reformas constitucionales que han tenido, entre sus objetivos centrales, limitar los mandatos. Y hemos comprobado, y estamos comprobando, cómo estos límites constitucionales son tensionados por los propios líderes que llegan al poder, que, una vez que acotan sus mandatos, hacen su correspondiente propuesta de enmienda constitucional, una reforma constitucional, para volver a prorrogar los mandatos. En algunas ocasiones, las cortes constitucionales latinoamericanas han conseguido frenar esta tendencia; en otros no, y esto ha producido —o está produciendo— pues un cierto decaimiento de los impulsos democratizadores en Latinoamérica.

La experiencia latinoamericana nos demuestra algo que va, en cierta manera, más allá del propio marco latinoamericano, y es que la dinámica presidencial, apoyada en fuertes liderazgos, tiende a generar efectos o tendencias perversas, tendencias de autorreproducción en el poder a toda costa, y esas tendencias perversas la única o la mejor forma que tienen para ser neutralizadas o para ser limitadas es la limitación de los mandatos.

En Europa, o en España, pues no tenemos todavía un desarrollo suficiente, por decirlos así, es un tema que está abierto, que está sobre la mesa, que está en la agenda. Por supuesto, habría que recordar, en fin, hay que hacer honor a la verdad, el caso de José María Aznar, que, con independencia de las valoraciones políticas que uno quiera hacer de él, es alguien que intentó introducir una costumbre constitucional, en España, de limitación de los mandatos, y desde el punto de vista de la historia constitucional, tiene, evidentemente, una página, lo digo con independencia de otro tipo de valoraciones políticas que se pueden hacer de su mandato.

En principio, la eliminación de los mandatos se supone que debería afectar —entiendo yo que debería afectar— única y exclusivamente a la persona que está al cargo del Ejecutivo —en mi opinión, debería generalizarse a alcaldes, presidentes de las comunidades autónomas y presidente del Gobierno—, no creo que deba afectar a los equipos de gobierno; los equipos de gobierno no son..., aunque en apariencia, y a veces, formalmente, en el Estatuto de Andalucía, por ejemplo, aparezcan como órganos autónomos, no son tales órganos autónomos, son órganos que dependen del liderazgo presidencial, es el presidente el que asume la confianza política ante la Cámara, es el presidente el que presenta su programa de investidura, y su programa

ma de investidura es el que marca los parámetros fundamentales de la actuación. Por lo tanto, la limitación de los mandatos debería ser una limitación de mandatos solo para los presidentes de los ejecutivos, que, en su caso, incluso —repito—, en la esfera local o en la esfera central, no creo que el equipo de gobierno debiera estar sometido a esa limitación.

En cuanto a la vía jurídica a través de la cual debería hacerse efectivo, lógicamente, hay que pensar que lo ideal sería que estuviera incorporado al Estatuto, pero, bueno, ya sabemos que, a veces, las innovaciones institucionales —la experiencia incluso andaluza nos demuestra— primero se inician por la vía legislativa y, en su caso, posteriormente, se incorporan a la vía estatutaria, al Estatuto y, en su caso, al Reglamento del Parlamento. Por cierto, y hablando del Reglamento del Parlamento, no me resisto —entre paréntesis y brevísimamente—... Hace poco tuvimos un congreso de Derecho Constitucional, en León, la Asociación Española de Derecho Constitucional, había diversas..., dedicado a parlamento y parlamentarismo, había diversas comunicaciones donde manejan material comparado autonómico, y algún investigador explicó que, en Andalucía, hay dos sistemas de investidura: uno, el del Estado, y otro, el del Reglamento. No tuve tiempo para explicarle que eso era, por decirlo así, un error. Y quiero decir, cuando se introducen innovaciones conviene que se introduzcan también en el Reglamento porque, si no, hay por ahí investigadores que analizan la documentación vigente y dicen: «En Andalucía hay dos mecanismos de investidura», lo cual es un error. Pero un joven investigador que está manejando el material, pues, se encuentra con dos soportes distintos: el Estatuto dice una cosa y el Reglamento dice otra cosa, y dice: «Hay dos sistemas diferentes».

Creo que lo ideal sería que la limitación de mandatos estuviera en el Estatuto, pero evidentemente, a veces, las innovaciones se inician consecuentemente vía legislativa, y, en su caso, si se consolidan o se confirman se podrán incorporar tanto al Estatuto como en su caso al Reglamento parlamentario.

En mi opinión, y resumiendo, creo que se trata de una exigencia contemporánea, propia del Derecho Constitucional, algo que está en la agenda de demandas y de innovaciones del Derecho Constitucional a nivel global, que hasta ahora ha afectado a los sistemas presidenciales o semipresidenciales, pero que supongo debería afectar también a los sistemas parlamentarios, aunque focalizándose, en principio, en la persona, en el cargo unipersonal del presidente de los ejecutivos. Con lo cual a mí, en principio y sobre el papel, esta iniciativa me parece muy positiva. Y personalmente, desde luego, la apoyo.

Nada más.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Muchísimas gracias, señor Porras.

Si por parte de algún grupo hay alguna pregunta que hacer.

Por parte del Grupo Popular, por ir de menor a mayor.

El señor MOLINA RASCÓN

—No, no hay ninguna pregunta, simplemente agradecerle su interesante intervención.

Muchísimas gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias.

Por parte del Grupo Parlamentario Socialista, la señora Férriz.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Sí. Yo también me sumo al agradecimiento.

Y es una breve pregunta, entiendo que lo que plantea, según su exposición, es que, para limitar ese mandato, ¿había que reformar el Estatuto y también la Constitución?

El señor PORRAS NADALES, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA

—Si se trata, lógicamente, del presidente del Gobierno de España también la Constitución lógicamente. Si se trata del presidente del Ejecutivo de la comunidad autónoma, el Estatuto, ciertamente, claro.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Pero habrá que reformarlos en cualquier caso, porque no está contemplado ahora mismo.

El señor PORRAS NADALES, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE SEVILLA

—Sería lo correcto desde el punto de vista sistemático, pero, como ya digo, parece que la tendencia es que las innovaciones se introduzcan primero por vía legislativa y posteriormente se incorporen a nivel estatutario, entiendo que este camino es un camino correcto para dar un primer paso. Si ese primer paso se consolida, en su caso, habría que dar otros posteriores.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Muchísimas gracias, señor Porras, agradecemos su comparecencia. Muchas gracias y buenos días.

[Receso.]

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Continuamos, señorías, con las comparencias.

Le damos la bienvenida a doña Nieves Saldaña, bienvenida. Es responsable del área de Derecho Constitucional del Departamento de Derecho de la Universidad de Huelva.

Señora Saldaña, cuando usted quiera, tiene la palabra.

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Decía que lamento el retraso por motivos del acceso, el tráfico no estaba fácil hoy.

Y, bueno, pues voy, en primer lugar, agradecerle a la comisión que haya tenido a bien pues consultarle a los profesores y profesoras de Derecho Constitucional de las universidades andaluzas sobre una cuestión que nos parece que, bueno, pues resulta de bastante interés, al menos desde el punto de vista constitucional, claro está.

Yo traigo aquí un documento, si ustedes me permiten, para no distraerme pues sí voy a ir leyendo el documento, pero ya le he comentado que podrían..., bueno, pues lo voy a dejar luego cuando termine para que esté a su entera disposición.

Bueno, pues sí voy a señalarles, al hilo de la proposición de ley objeto de consideración en esta comparencia, las cuestiones que desde mi punto de vista, bueno, pues son de relevancia y que, bueno, pues pueden ser de su interés en cuanto a, bueno, pues el análisis que se pueda realizar de la misma.

Según se expone en la exposición de motivos, el objeto de la proposición de ley es el establecimiento en la comunidad autónoma de la limitación de mandatos del presidente o presidenta de la Junta de Andalucía y de los designados como miembros del Consejo de Gobierno en el marco del proceso de regeneración democrática que las instituciones están impulsando, diciendo su exposición de motivos que conviene dar un paso más con la limitación de mandatos de los presidentes de las comunidades autónomas y de los miembros de los consejos de gobierno como uno de los puntos fundamentales de ese proceso de regeneración democrática abierto a nuestra sociedad, que debe ser abordado por nuestras instituciones, ya que contribuye a dar un mayor dinamismo de las políticas públicas y supone subir un peldaño más para poner lo público por encima de los intereses personales o partidistas.

En este sentido, se propone en los artículos 4 y 22 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, una reforma en virtud de la cual se ofrece una redacción que añade un segundo párrafo por el que se introduce la limitación de mandatos, estableciéndose que son inelegibles como presidente o presidenta de la Junta de Andalucía los miembros del Parlamento de Andalucía que hayan ejercido la presidencia de la Junta durante dos legislaturas.

Asimismo se propone la modificación del artículo 22, referido al nombramiento, acceso y toma de posesión del Gobierno, del Consejo de Gobierno, añadiéndose además un segundo párrafo al punto 1 en virtud del cual no podrán ser designados como titulares de vicepresidencias o consejerías aquellos que hayan ostentado estos cargos durante dos legislaturas, salvo que hayan transcurrido cuatro años desde la terminación de su último mandato.

Voy a señalarles, en este sentido, las consideraciones de orden constitucional y estatutario que, a mi juicio, plantea la limitación de mandatos de la persona que desempeña la presidencia del Gobierno de la comunidad autónoma y de los miembros del Consejo de Gobierno.

Desde el punto de vista de las cuestiones constitucionales que se plantean podemos señalar, en primer lugar, la justificación y oportunidad de la limitación de mandatos, especialmente en los regímenes parlamentarios, la posible afectación del ejercicio de los derechos de sufragio, especialmente del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos o representativos en condiciones de igualdad, tal como está consagrado en el artículo 23.2 de nuestra Constitución, y la idoneidad del instrumento jurídico para la regulación de estas limitaciones de mandato, si puede hacerse mediante la legislación autonómica ordinaria o si es necesario su introducción en el respectivo Estatuto de Autonomía, en tanto que es materia propia de legislación orgánica. Cuestiones que pasamos a analizar, señalarles las cuestiones, el documento está pues detallado, ya les señalaré las cuestiones más importantes.

En cuanto a la limitación de mandatos, la naturaleza, finalidad y precedentes en el Derecho Constitucional Comparado, señalarles que es una restricción, la limitación de mandatos, al tiempo que una persona puede ocupar un determinado cargo público de carácter electivo, prohibiéndose a la persona afectada por la limitación presentarse a la reelección para determinado cargo público, de ahí que se le llame en términos técnicos jurídicos «prohibición de reelección o principio de no reelección».

La limitación de mandatos puede ser consecutiva cuando se prohíbe a una persona que ocupó un determinado cargo durante dos o más mandatos consecutivos, sin embargo, es posible que, transcurrido un tiempo, que suele ser un mandato, la persona afectada puede volver a presentarse a la reelección.

La limitación de mandatos es absoluta cuando se impone de forma vitalicia, de manera que se prohíbe la reelección una vez transcurrido un determinado número de mandatos o de años. Y la limitación de mandatos puede ser parcial —para un determinado cargo público o electivo— o total —para todos los cargos públicos electivos—.

Realmente la limitación de mandatos presenta una cierta restricción del derecho de sufragio pasivo, pero en ningún caso entraña una negación del mismo. Solo una limitación de mandatos total para cualquier cargo público electivo y absoluta de por vida supondría en lo sucesivo una negación del derecho de sufragio pasivo para la persona que incurriera en la misma.

Normalmente la limitación de mandatos por este motivo es parcial y consecutiva, la persona afectada podría presentarse como candidata al cargo público concernido, transcurriendo el tiempo prescrito, y además a cualquier otro cargo público electivo.

Por tanto, la delimitación de mandatos afecta al derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos y vendría justificada por consideraciones importantes para el buen funcionamiento de la democracia. Entre otras consideraciones, el mayor reparto del poder político, la renovación de las élites políticas, la prevención del clientelismo político y de la corrupción.

Precisamente la limitación de mandatos puede entenderse como una limitación del derecho de sufragio para en la práctica ampliar este mismo derecho de manera efectiva a un mayor número de personas.

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional Comparado el mecanismo de la limitación de mandatos se ha incardinado en los regímenes presidencialistas con el objetivo de eliminar los riesgos deri-

vados de la reiteración de mandatos por el titular del Ejecutivo, cuando este no se halla sometido a la responsabilidad política ante el Legislativo, o esta solo es posible de forma muy limitada.

El ejemplo paradigmático es, sin duda, la Constitución norteamericana, cuya enmienda número 22 transformó la costumbre constitucional de la no reelección para un tercer mandato en prohibición de legibilidad. El modelo norteamericano ha alcanzado reflejo y se ha traspuesto a otros ámbitos latinoamericanos. Y en Europa, en el caso de la Constitución de Alemania la imposibilidad de exigir la responsabilidad política por el legislativo justifica la limitación de mandatos del presidente de la república.

En cuanto a la limitación de mandatos de los miembros del Parlamento, que no es una cuestión que aquí se esté planteando, pero sí es una figura que ya está recogida en otros ordenamientos constitucionales. Recordemos, desde el punto de vista histórico, que la Constitución de Cádiz, por influencia de la francesa, preveía la limitación para los diputados, en el artículo 110. Actualmente, diversos países como Costa Rica, México, Filipinas... tienen establecida la limitación de los mandatos parlamentarios. Incluso, en el caso de los Estados Unidos, de los 21 Estados que inicialmente adoptaron disposiciones legislativas que limitaban los mandatos de los miembros de sus parlamentos, en varios Estados, los tribunales supremos estatales rechazaron tales limitaciones al considerar que constituían un requisito adicional para los cargos públicos, y que, como tales, solo podían ser establecidas por las constituciones y no por las leyes. Sin embargo, actualmente la limitación de mandato se mantiene en los parlamentos de 15 Estados de los Estados Unidos.

La limitación de mandatos persigue en última instancia la limitación del poder, en aras de la defensa de los derechos y libertades fundamentales, que es el núcleo fundacional del Estado constitucional. Así, en el marco del régimen presidencial, su finalidad principal es evitar la deriva autoritaria del régimen político, garantizando su rotación. En el marco de los regímenes parlamentarios, su finalidad es la renovación permanente de las élites políticas, evitándose así la conformación de una clase política, profesionalizada y privilegiada, que es propensa al clientelismo y a la corrupción política. Aunque hay que reconocer que, para alcanzar efectivamente tal finalidad, la limitación de mandatos debería extenderse no solo a los miembros del Poder Ejecutivo sino a todos los cargos públicos representativos. En cuanto a la limitación de mandatos en el sistema constitucional español y su incorporación al Derecho autonómico, en nuestro sistema constitucional vigente, inserto en el modelo del parlamentarismo racionalizado, en el que el presidente del Poder Ejecutivo depende de la confianza parlamentaria, lo que ha sido reproducido de forma generalizada en el ámbito de los estatutos de autonomía, no parece tener mucho anclaje constitucional una limitación de los mandatos del presidente del Ejecutivo, pues la duración del mismo puede depender en exclusiva de la pervivencia de la confianza del Legislativo.

De ahí que nuestra Constitución no hay establecido norma alguna limitativa de la posibilidad de elección del presidente del Gobierno, ni tampoco la previeron inicialmente los estatutos de autonomía. Sin embargo, a lo largo de estos casi 40 años de conformación del sistema constitucional, la figura del presidente del Ejecutivo, tanto a nivel nacional como autonómico, ha ido cobrando cada vez mayor protagonismo, hasta el punto de que podría hablarse de una evidente deriva presidencialista del régimen parlamentario. Buen ejemplo de ello es el Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado de 2007, que viene a regular de forma separada al presidente de la Junta de Andalucía del Consejo de Gobierno, alcanzando así una posición de mayor relevancia, como reflejan sus funciones, aproximándose así al llamado parlamentarismo de primer ministro o canciller. A esto han contribuido además las estructuras partidistas, que coadyuvan a la personalización del

líder del partido político en los procesos electorales, de manera que puede constatarse la presidencialización de las elecciones legislativas, por cuanto que los ciudadanos son conscientes de que lo que están eligiendo realmente es el futuro presidente del Ejecutivo.

Por todo, no extraña que la limitación de mandatos de quienes ocupen la presidencia del Gobierno de la comunidad autónoma se haya terminado incorporando al Derecho autonómico, como una medida tendente a imponer una periódica renovación de los dirigentes políticos, congruentes con un sistema parlamentario fuertemente condicionado por una acusada preponderancia de la figura del presidente del Ejecutivo autonómico, como consecuencia de las restricciones a la exigencia de responsabilidad política —censura constructiva— y las limitaciones a la proporcionalidad del sistema electoral. Por este motivo, la limitación de mandatos se ha previsto en los estatutos de autonomía de Castilla-La Mancha y Cataluña, y varias comunidades autónomas han introducido, o están en trámite de adoptar en su ordenamiento jurídico, previsiones legislativas similares, con mayor o menor alcance.

Así, el vigente Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, tras la reforma operada en la Ley Orgánica 3/1997, de reforma del mismo, establece que las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Parlamento, de la Cámara, aprobarán una ley del Gobierno y del consejo consultivo, en la que se incluirá la limitación de los mandatos del presidente, artículo 13.2. Por lo tanto, el Estatuto de Autonomía [...] dirige un mandato al legislador autonómico para que limite los mandatos del presidente, sin concretar nada más, quedando por lo tanto la libertad de configuración del legislador. En efecto, la dicción literal del precepto habla únicamente de «limitación de mandatos», por lo que podría quedar cumplida la previsión estatutaria mediante la indicación de un número de mandatos determinados. Sin embargo, y dado que la duración de estos no resulta predeterminada, especialmente teniendo en cuenta que la reforma de los estatutos han introducido la posibilidad de que el presidente de la comunidad autónoma acuerde la disolución anticipada de la Cámara, de establecerse un número máximo de elecciones como presidente de la Junta, aun cuando sea alto, como medio para limitar la permanencia de estos en los cargos, la inelegibilidad podría producirse después de cortos periodos de ejercicio del cargo.

Por lo tanto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha señaló que resultaba concorde con la finalidad perseguida establecer un número máximo de años de ejercicio de la Presidencia del gobierno autonómico, y cumplido dicho plazo imponer la inelegibilidad para tal cargo. De esta manera, se evita tanto que la permanencia efectiva en el cargo variase en función del momento de las sucesivas elecciones, como que el uso de los mecanismos de disolución, de exigencia de responsabilidad política se realizará con el objetivo de alargar las posibilidades de permanencia en dicho cargo. En su aplicación se ha estipulado, en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que no podrá ser elegido presidente quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato. Es decir, la prohibición de reelección no es absoluta, pues cabe de nuevo la elección transcurridos cuatro años desde la terminación del último mandato.

Posteriormente, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que puede regularse por ley la limitación de mandatos, en su artículo 67.2, aunque esta previsión estatutaria no ha sido desarrollada hasta ahora. Más recientemente, en 2014, en Extremadura, el Estatuto de Autonomía, que carece de previsión alguna en la materia, ha regulado la limitación de mandatos

del presidente de la Junta de Extremadura, de forma muy estricta o al menos más estricta que los precedentes, en la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, estableciéndose que no podrá ser elegido presidente de la Junta quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos sucesivos, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato, y sin que en ningún caso pueda ser elegido quien hubiera ostentado este cargo durante al menos ocho años.

En la norma extremeña, por lo tanto, se limitan los mandatos a dos consecutivos, permitiéndose optar de nuevo a la elección a los cuatro años desde la terminación del mandato, pero siempre que no se hubiera ostentado el cargo durante al menos ocho años. No obstante, el Consejo Consultivo de Extremadura, en su dictamen sobre el proyecto de ley autonómico, tomando en consideración la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los cargos electivos de representación política, y del precedente de la previsión expresa de limitación de mandatos contenida en el Estatuto de Castilla-La Mancha, se mostró contrario a la introducción y regulación de la limitación de mandatos en la legislación ordinaria autonómica, por considerar que se trata de una limitación del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad, tal y como está previsto en el artículo 23.2, y que como tal requiere de una regulación mediante ley orgánica, por lo que manifestó que era más correcto que fuera prevista expresamente la limitación de mandatos en el Estatuto de Autonomía, que habilitara su desarrollo legislativo posterior.

Sin embargo, unos meses más tarde, en su Dictamen de 13 de febrero de 2104, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en respuesta a una consulta realizada por el consejero de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, sobre la viabilidad jurídica de la limitación legal del periodo de duración del mandato del presidente, sostiene que la limitación del número de mandatos del presidente autonómico, es conforme a la Constitución y el Estatuto de Autonomía, pudiendo ser introducida por reforma del Estatuto de Autonomía, aunque no es un vía obligatoria, o bien por la legislación ordinaria, siendo la vía adecuada para incluirla, como causa de inelegibilidad en la ley del Gobierno autonómica.

En estas líneas y consideraciones, unos meses más tarde, en la Región de Murcia, mediante la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, se introduce la limitación de sus mandatos, como un mecanismo de impulso democrático y buen gobierno, estableciéndose que no podrá ser elegido presidente de la comunidad autónoma quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos. Por lo tanto, de la dicción literal se deduce que el precepto es bastante impreciso, pues se refiere simplemente a dos mandatos, sin especificar si la limitación se refiere a dos mandatos completos, sucesivos, a ocho años sucesivos, a dos mandatos aunque no sean completos, o a ocho años del total sean, o no, sucesivos. Sin duda, hubiera sido interesante contar con la opinión del Consejo Consultivo de la Región de Murcia. Sin embargo, no se ha emitido, al no ser preceptiva, al tener su origen la modificación legislativa en una proposición de ley.

Ya muy recientemente, en Castilla y León, la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad, ha establecido una limitación temporal de ocho años para los titulares de las consejerías del Gobierno autonómico, de manera que no podrán ser nombrados como titulares de una consejería quienes ya lo hubieran sido de ese mismo departamento durante ocho años. Se impone una limitación de carácter temporal máxima de ocho años para ser titular de una misma consejería, pero

no impide ser titular de otra, por lo que bastaría con rotar o cambiar de consejería, o incluso con modificar la denominación de la consejería para poder ser titular. Así mismo, se extiende esta limitación a las personas que hayan ostentado durante ocho años la Presidencia de la Junta de Castilla y León o la Presidencia o titularidad de alguna de las instituciones propias de Castilla y León, que no podrán ser propuestas para su reelección en la misma. Atendiendo a la redacción de la previsión normativa, la limitación se aplicará a quienes hayan ostentado la Presidencia durante ocho años, consecutivos o no, por lo que cabría la reelección cuando la duración de los mandatos anteriores no hubiera alcanzado los ocho años. Además, la norma castellano-leonesa, a diferencia de las regulaciones autonómicas anteriores, extiende la limitación de mandato, con carácter general, a la Presidencia o titularidad de las instituciones propias de la comunidad. No obstante, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen sobre el proyecto de ley autonómico, tomando en consideración que se trate de un límite al ejercicio del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, la prohibición de ser reelegido como presidente, señala el Consejo Consultivo, de existir tendría que estar recogida de forma clara e inequívoca en una norma de rango adecuado, como la Ley Orgánica de Régimen Electoral General o el propio Estatuto de Autonomía.

En otras comunidades autónomas se han iniciado ya los trámites previos para acordar normas de esta naturaleza. Así, por ejemplo, muy recientemente, el 23 de marzo de 2017, se ha tomado en consideración una proposición de ley de modificación de la Ley 1/1983, del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, para limitar también los mandatos de la Presidencia de la misma.

Paso entonces ya a considerar, teniendo todas estas cuestiones y los precedentes en el ámbito del Derecho autonómico, la limitación de mandatos en el Derecho autonómico andaluz, atendiendo a la Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Realmente, como ya sabemos, en el Estatuto de Autonomía de Andalucía no se contiene ninguna prohibición expresa relativa a la limitación de los mandatos del presidente de la Junta, ni una remisión a su desarrollo legislativo posterior. En efecto, el Estatuto vigente, aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, regula la figura del presidente de la Junta de forma específica en el Capítulo III del Título IV, estableciendo en el artículo 117 las funciones y responsabilidad ante el Parlamento, y en el 118 la elección y responsabilidad ante los tribunales. En ninguno de ellos, ni especialmente en el artículo 118, relativo a su elección, se establece una previsión expresa limitativa de los mandatos ni tampoco una habilitación legal para un desarrollo posterior. Sin embargo, hay que recordar que bien podría haberse incluido, pues ya en los inicios del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía se plantearon propuesta para incluir la limitación del mandato. Así, tanto Izquierda Unida como el Partido Andalucistas, en su momento, propusieron que el texto estatutario debía recoger una limitación de dos legislaturas como máximo para que un mismo candidato o candidata ostentara la Presidencia de la Junta. Esto está recogido en *El Correo de Andalucía* de fecha de 21 de marzo de 2004. También se propone por el Partido Andalucista que el Estatuto de Autonomía fije los principios de una ley electoral basada en la aprobación de listas abiertas, candidaturas paritarias y limitación de los mandatos, según recoge el periódico *El Mundo* el 21 de marzo de 2005. Y durante la tramitación parlamentaria de la reforma estatutaria, diversos grupos parlamentarios propusieron la limitación del mandato del presidente o presidenta de la Junta de Andalucía a ocho años. Sin embargo, se rechazó que el Estatuto limitara los mandatos a ocho años de la Presidencia autonómica.

Realmente, a mi juicio, no les faltaba razón a quienes defendieron la introducción de la limitación de mandatos respecto de la persona que ejerciera la Presidencia de la Junta, pues, como apuntábamos más arriba, a lo largo de estas cuatro décadas de conformación del sistema autonómico, la figura del presidente del Ejecutivo autonómico ha ido cobrando cada vez mayor protagonismo, hasta el punto de que puede hablarse de la deriva presidencialista del régimen parlamentario. En este sentido, como decía anteriormente, se refleja en el artículo 117 de la norma estatutaria, cuando establece las funciones y competencias del presidente autonómico. Aplico aquí todas las consideraciones que hice anteriormente. Por lo tanto, la doctrina ha señalado que se echan en falta en el comentario al Estatuto de Autonomía de Andalucía las innovaciones que hubiera aconsejado incorporar la limitación de los mandatos presidenciales, como han hecho indirectamente el Estatuto de Cataluña o de Castilla-La Mancha.

En cuanto a la introducción de la limitación de mandatos mediante la legislación autonómica, la falta de previsión normativa expresa en sede estatutaria requiere, por lo tanto, analizar si es posible introducir la limitación de mandatos mediante una modificación de la legislación autonómica competente en la materia, como ya han realizado y hemos estudiado las comunidades autónomas de Extremadura, Murcia y Castilla y León. En este sentido, los Consejos Consultivos de Extremadura y Castilla y León se han mostrado contrarios a la introducción o regulación de la limitación de mandatos en la legislación ordinaria autonómica, por considerar que se trata de una limitación del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución, que requiere de regulación orgánica, por lo que debería estar prevista de forma expresa en el propio Estatuto de Autonomía, habilitando su desarrollo legislativo posterior. Sin embargo, a mi juicio, no puede afirmarse que la limitación de los mandatos presidenciales implique necesariamente una limitación esencial del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad, derivado del artículo 23.2 de la Constitución. Como ha analizado detenidamente el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en su Dictamen de 13 de marzo de 2014, hay que tener en cuenta el alcance restringido que el concepto de cargo público tiene en el artículo 23.2 de la Constitución, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la ha limitado a los cargos electivos de representación genuinamente política de los entes territoriales, es decir, los que corresponden al Estado y los entes en los que se organiza territorialmente, conforme al 137. Por lo tanto, diputadas y diputados, senadores y senadoras, parlamentarios europeos y autonómicos, diputados provinciales, concejales y representantes de otros entes locales, afirmando que el mencionado derecho del artículo 23 de la Constitución cobra sentido al asociarse al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en las elecciones periódicas por sufragio universal, en una sentencia reciente de 29 de octubre de 2012. De ahí que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional module la operatividad del derecho de participación cuando se trata de elecciones de segundo grado, que no pueden equipararse a la elección directa, como es el caso que nos ocupa, pues, según está previsto en el artículo 118 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento. En estos casos no puede afirmarse que la limitación de mandatos del presidente o de la presidenta de la Junta implique una efectiva afectación del principio representativo presente en el acceso a cargos públicos, pues no se puede afirmar que exista un derecho fundamental a ser propuesto como presidente o presidenta de una comunidad autónoma. Que, de serlo, estaría sujeto a los requisitos previstos legalmente, como ha señalado reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al tratarse de un derecho

de configuración de [...], entre cuyos requisitos pueden incluirse determinadas causas de inelegibilidad, como puede serlo haber ejercido o permanecido en el cargo durante cierto tiempo. En este sentido, la limitación de mandatos del presidente de la comunidad autónoma no implica una regulación general, además del de sufragio pasivo, pues se circunscribe a un requisito legal, para un concreto órgano de la estructura institucional de la comunidad autónoma, no quebrándose el principio de igualdad en la medida en que cualquier ciudadano se verá afectado por idéntico límite una vez que haya desempeñado el cargo de presidente o presidenta autonómico durante el número de mandatos o el periodo temporal establecido.

Por lo tanto, tampoco cabe pensar que la limitación de mandatos del presidente o presidenta de la comunidad autónoma forme parte...

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Disculpe, disculpe un momentillo. Perdone, señora Saldaña, debe...

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Sí, voy terminando..., estoy terminando.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Muchas gracias, muchas gracias.

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—... forme parte, por lo tanto, de la estructura orgánica de la comunidad, desarrollada en el Estatuto. Por lo tanto, consideramos que si bien la limitación de mandatos del presidente de la Junta puede ser introducida por vía estatutaria, sin embargo no es una vía excluyente obligatoria, pudiendo ser articulada por la legislación ordinaria, para lo que habrá que determinar cuál sería el instrumento legislativo idóneo. Y por lo que aquí interesa, si es posible realizarlo mediante una modificación de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que es objeto de la proposición de ley que analizamos. En este sentido, de las cuatro comunidades autónomas que hasta la fecha han procedido a regular la limitación de mandatos de los presidentes autonómicos, dos de ellas lo han establecido en leyes que regulan el Gobierno autonómico y otras dos de ellas lo han establecido en leyes que regulan el Gobierno autonómico y otras dos lo han establecido mediante ley reguladora del Estatuto de los altos cargos de la Administración autonómica.

En este sentido, la proposición de ley afecta en este caso..., la modificación que se establece mediante la proposición de ley afecta a la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía que constituye un desarrollo de la previsión contenida en el artículo 121 del Estatuto de Autonomía.

A nuestro juicio, precisamente el artículo 4, que está referido a la elección del presidente o presidenta de la Junta de Andalucía parece que se sitúa en el campo material concreto propio de la limitación de mandatos, en cuanto a que constituye una modalidad o concreción material del instituto jurídico de la inelegibilidad que configura el régimen de elección. Por todo, parece adecuada la introducción de la limitación de mandatos en la Ley de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En relación con la redacción que ofrece el artículo 4, en virtud de la cual se añade un segundo párrafo por el que se introduce la limitación de mandatos como causa de inelegibilidad, estableciéndose que son inelegibles los miembros del Parlamento de Andalucía que hayan ejercido la Presidencia de la Junta durante dos legislaturas, la adición del precepto es similar en cuanto a su alcance y falta de concreción a lo establecido en la Ley de modificación del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. Por lo tanto, consideramos que es necesario superar esa imprecisión, pues se refiere simplemente a dos legislaturas, sin especificar si la limitación se refiere a dos legislaturas completas o no, y si son o no sucesivas. Y dado que la duración de estas no resulta predeterminada como consecuencia de la facultad del presidente o presidenta de la comunidad autónoma de proceder a la disolución anticipada de la Cámara, por lo tanto, se aconseja en este caso establecer una mayor concreción, como es el establecimiento de un número de años determinado, como han hecho otras legislaciones previas.

En cuanto a la modificación del artículo 22, relativo a la extensión de la limitación de mandatos a las vicepresidencias o consejerías y a aquellos que hayan ostentado este cargo durante dos legislaturas, salvo que hayan transcurrido cuatro años desde la terminación de su último mandato, entendemos que no hay ninguna objeción para extender a los miembros del Consejo de Gobierno autonómico, pero hacemos las mismas consideraciones en cuanto a la inconcreción, puesto que se refiere a dos legislaturas, aunque aquí la prohibición de reelección no es absoluta pues cabe de nuevo la elección transcurridos cuatro años desde la terminación del último mandato.

Finalmente, quería señalarles dos cuestiones. Aunque pueda llevarse a cabo y aprobarse finalmente la reforma propuesta en esta proposición de ley, no queremos dejar de señalar que atendiendo a la finalidad que persigue la limitación de mandatos y para evitar que quede al albur de futuras mayorías parlamentarias, no habría que descartar su futura introducción en el Estatuto de Autonomía mediante el oportuno proceso de reforma relativo en los artículos correspondientes a la elección del presidente o presidenta de la Junta y los miembros del Consejo de Gobierno, garantizándose así su pervivencia mediante la vocación de estabilidad normativa estatutaria a salvo de los vaivenes producto de mayorías coyunturales o inestables.

Como reflexión final, la limitación de mandatos tal como se presenta en la proposición de ley, aun siendo necesaria como medida de regeneración democrática, por sí sola es insuficiente. Pues para asegurar una permanente renovación de las élites políticas que evite la conformación de una clase política profesionalizada y privilegiada propensa al clientelismo y la corrupción, habría que articular muchas otras medidas, por ejemplo: regulación de puertas giratorias, aforamientos, listas abiertas, primarias, etcétera. Incluso se podría plantear si la limitación de mandatos debería extenderse no solo a los miembros del poder ejecutivo sino a todos los cargos públicos representativos. En todo caso, en el siglo XXI sigue teniendo plena virtualidad lo que dijera uno de los padres fundadores del sistema constitucional en 1748, cuando afirmaba Montesquieu en *El es-*

píritu de las leyes: «Pero es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él, yendo hasta donde encuentre límites. Quién lo diría, la misma virtud necesita límites».

Muchas gracias, quedo a su disposición para las consideraciones o preguntas que estén...

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias, gracias, señora Saldaña.

Gracias.

Rápidamente, si por parte de algún grupo político que quiera hacer alguna pregunta o algún comentario...

¿No?

El señor DÍAZ ROBLEDO

—Sí, muy brevemente.

Muchas gracias por su intervención. Comparto prácticamente en su integridad lo que ha manifestado hoy aquí, pero, además de eso, le voy a hacer una pregunta muy concreta. Aun no siendo el sistema político español presidencialista, ¿cree usted que es pertinente, obviamente no sola sino con otras reformas que también ha manifestado, con las que estoy de acuerdo, en este momento político, no por el momento político concreto, pero es posible en el sistema político español, más allá de que sea presidencialista o no, lo cree oportuno?

Gracias.

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Atendiendo a la finalidad que persigue, las distintas finalidades, es absolutamente congruente con las finalidades esenciales del Estado constitucional, con independencia del régimen presidencialista o no, o parlamentarista, porque de lo que se trata es de garantizar la limitación del poder, y eso es la esencia del Estado constitucional.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Por parte del Grupo Popular.

El señor GARCÍA HUESO

—Pues, simplemente agradecer su intervención, ha sido muy completa, bastante completa. Y, bueno, yo, lo que sí me gustaría comentarle es si la reforma, esta reforma que estamos hablando, ¿lo ve más conveniente ahora que en otro momento o se tienen que dar ciertas circunstancias para que esta reforma tenga más sentido?

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Desde el punto de vista político, obviamente hay muchísimas variables a considerar, pero desde el punto de vista jurídico constitucional insisto en que establecer mecanismos de limitación del ejercicio del poder, siempre que sean racionalizados y proporcionales al fin que se persigue, que serían conformes a la Constitución, no son cuestiones de oportunidad sino siempre es el momento adecuado para iniciar los procesos, desde el punto de vista jurídico constitucional. Desde el punto de vista político, pues ya serían otras consideraciones.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Señora Férriz.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Sí. Yo, en primer lugar, tengo... Bueno, en principio agradecerle realmente su exposición. Tenía una duda porque no me viene reflejado..., que es usted responsable del área de Derecho Constitucional. Pero concretamente... *[Intervención no registrada.]*

Sí, ¿y qué es, profesora titular?

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Bueno, pues ya que me hace esta pregunta, soy profesora titular acreditada de Derecho Constitucional desde el año 2012, pero, como consecuencia de la limitación de la tasa de reposición, pues no he podido concurrir a ninguna plaza desde...

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Vale, vale. No, es que no viene detallado todo, y, en su caso, pone «responsable», y era por saberlo.

Mire, yo después de la exposición, que se la agradezco, porque además nos ha hecho un poco el panorama también a nivel de todo el país, ha citado usted en todas las comunidades autónomas que había un dictamen del Consejo Consultivo. ¿Usted cree que en Andalucía es necesario también que tengamos ese dictamen del Consejo Consultivo?

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Este tipo de órganos son consultados en el..., este tipo de órganos está previsto que sean consultados en relación con las iniciativas legislativas determinadas, si se trata de proyectos de ley. Pero, en el caso de

proposiciones de ley que se llevan a cabo en el seno del propio órgano legislativo, no están previstas. Por eso decía que en el caso de la modificación de la ley, de la introducción de la limitación de mandatos en Murcia, como fue por la vía de una iniciativa legislativa interna en el Parlamento, no se ha emitido ese dictamen del Consejo Consultivo.

En cuanto a si pudiera, dentro de las competencias solicitarse, por supuesto. Ya le indico...

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—¿Y sería conveniente?

La señora SALDAÑA DÍAZ, RESPONSABLE DE ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE HUELVA

—Sí, me parece que podría ser..., todas las consideraciones desde el punto de vista jurídico constitucional que se puedan hacer para contribuir a la conformación del debate y a las soluciones que se planteen, por supuesto.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Vale. Gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Muchísimas gracias, señora Saldaña. Agradecemos su comparecencia, y muchas gracias.

[Receso.]

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Señorías, reiniciamos el turno de comparecientes. Nos acompaña don Miguel Agudo Zamora, catedrático de Derecho constitucional de la Universidad de Córdoba.

Bienvenido, don Miguel, y cuando quiera tiene usted la palabra.

El señor AGUDO ZAMORA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

—Buenos días.

Bueno, en primer lugar, transmito mi agradecimiento a la comisión y a los miembros de la misma por haber contado conmigo para esta comparecencia.

Bueno, como yo creo que..., como ya creo que ya sabéis, pero conviene a veces recordar, la limitación de mandato pues es una restricción legal o constitucional, que creo que ese va a ser el objeto básicamente de mi intervención y, sobre todo, de mi conclusión última.

Cuando digo constitucional, en el caso de Andalucía se va a entender como estatutario, al tiempo que una persona puede ocupar un determinado cargo público de carácter electivo. Por lo tanto, esa técnica prohíbe que la persona afectada pues por la limitación de mandato pueda presentarse a la reelección para determinado cargo público.

La limitación de mandato puede ser consecutiva, cuando se prohíbe que una persona ocupe un determinado cargo durante dos o más mandatos consecutivos, que sería el caso que aquí nos trae, transcurrido un tiempo, normalmente un mandato de por medio por las personas afectadas podría volver a presentarse a la reelección o a su nombramiento, dependiendo del tipo de cargo del que estuviéramos hablando, y se le podría aplicar nuevamente la limitación de mandato y así sucesivamente, o también, podría ser absoluta, cuando habláramos de una limitación no de forma consecutiva sino de por vida.

Igualmente la limitación de mandato puede ser parcial para un cargo determinado, o bien total si afectara a todos los cargos públicos electivos. Este tipo de limitación de mandatos total hasta ahora no se implantado, que yo conozca, en ningún tipo de..., en ningún otro lugar yéndonos al Derecho comparado. Por tanto, siempre hemos hablado, siempre de esa limitación de mandato parcial.

Bien, la limitación de mandato es una técnica que puede inscribirse, pues, perfectamente en el pensamiento constitucionalista que tiende a limitar el poder político del Estado y de las élites políticas que detentan cargos públicos, para garantizar, se supone, pues una sociedad democrática mejor o unos derechos y libertades de la sociedad civil, y, por supuesto, atendiendo al tipo de órgano al que se aplica, pues podemos hablar de cargo en algunos casos, miembros del Poder Ejecutivo, generalmente esas limitaciones son más frecuentes en sistemas constitucionales presidencialistas, más que los sistemas constitucionales parlamentarios, siendo el más conocido el caso de los Estados Unidos de América, con la limitación a dos mandatos del presidente de la nación.

También se puede aplicar perfectamente también a miembros del Poder Legislativo, cuya finalidad en ese caso sería distribuir el poder político entre los ciudadanos y evitar que la permanencia en el cargo por mucho

tiempo de los legisladores pues creara una clase política profesionalizada y privilegiada, que se fuera alejando de la demanda de los ciudadanos, y que tuviera además, en fin, el riesgo, no iba a decir la tendencia, pero sí el riesgo de caer en determinadas formas de clientelismo o de corrupción.

También podemos hablar de la limitación de mandato cuando se aplica a los miembros de determinados organismos públicos de control, tengan carácter jurisdiccional o no. Véase el caso de los tribunales constitucionales, tribunales de cuentas, defensores del pueblo, etcétera, y la finalidad es garantizar la independencia e imparcialidad de tales organismos frente a los órganos políticos que los han asignado.

Y, por supuesto también, se puede hablar de limitación de mandato cuando hablamos de otro tipo de asociaciones que forman parte de una sociedad democrática. Véase por ejemplo los órganos directivos de los partidos políticos, órganos directivos de sindicatos, asociaciones empresariales, etcétera. Bien, todo este tipo de limitaciones pueden ser establecidas normativamente.

Traía aquí una referencia a los Estados Unidos, pero, como me ha señalado con buen criterio el presidente que me atenga al tiempo que me venía dado en la convocatoria, pues simplemente indicarles que esto fue una cuestión que ya se planteó, incluso antes de la aprobación de la Constitución norteamericana, que en los artículos de la confederación, previos a la Constitución de Estados Unidos, estaba planteada una limitación de mandato. No entro a detallar los requisitos y cómo estaba redactado, pero si es verdad que en algunos de los Estados, bueno, cuando se hace la Constitución, que se debatió este asunto durante la convención constitucional, pues no se incluyó en la Constitución de 1787, aunque es verdad, que a lo largo del siglo XIX pues la rotación permaneció como un principio popular de Gobierno republicano. No estaba normativamente establecido, pero sí se tenía a darse, ¿no?

Así, hasta 1901, los miembros de la Cámara de representantes no superan los dos mandatos en el cargo, es decir, cuatro años. Estoy hablando, por lo tanto aquí, de la limitación de mandato en el ámbito parlamentario.

El siglo XX empieza a extenderse mal, pues el tiempo que están los parlamentarios ocupando cargo en el Congreso de los Estados Unidos. Y, por supuesto, el gran hito que nos viene a todos a la memoria es la aprobación de la enmienda número 22 de la Constitución de los Estados Unidos, en el año 1948, que limita dos mandatos completos en la duración máxima en el cargo de presidentes de la República.

En los años ochenta, una asociación llamada United States Term Limits empieza a tener un gran peso en la sociedad norteamericana. Y, a raíz de ella, pues se producen modificaciones en normativas, por las cuales se limitan mandatos en determinados Estados, por un lado, para ocupar cargos en el Congreso federal, y, en otros casos, para ocupar los cargos propios de los parlamentos de cada Estado.

Bien, aquí me interesa citar, porque tiene que ver con lo que voy a decir a continuación, la sentencia [...], en la cual, el Tribunal Supremo Federal declaró que los Estados no podían poner límites sobre los requisitos para el acceso a un cargo federal. No es el caso que aquí nos trae, pero sí es conveniente saber que hay una sentencia del año 1995, del Tribunal Supremo norteamericano, que declara que los Estados no son..., no tienen competencias para limitar los mandatos de aquellos cargos que van a obtener, que van a ser en el Estado federal, o sea, no pueden poner límites a que su congresista o su senador, los que representan ese Estado, pues no estén el tiempo que consideren.

De los 21 Estados que inicialmente aprobaron limitaciones de mandatos para sus respectivos parlamentos, en varios de ellos, en cuatro, no voy a decir en cuáles, los tribunales supremos estatales lo rechazaron.

¿Y por qué lo rechazaron?, porque señalaban que estas limitaciones de mandato constituirían un requisito adicional para los cargos públicos que, como tales, solo podían ser establecidos por la Constitución y no por las leyes, refiriéndose a la Constitución de cada uno de los estados, ¿vale?, y no por leyes.

En otros dos Estados, los parlamentos estatales rechazaron las limitaciones de mandato porque fueron establecidas por ley, y no mediante reforma de la constitución de esos Estados en los cuales se exige la votación popular, no solamente la parlamentaria sino también la votación popular.

Y, en quince Estados de los Estados Unidos, sus parlamentos estatales a día de hoy, hay limitaciones de mandato, incluso en ocho de las diez ciudades más grandes de los Estados Unidos también hay limitaciones de mandato para sus ayuntamientos y alcaldes, y otros 37 Estados han decidido poner límites a los mandatos de otros cargos, no el de parlamentario.

Bien, he hecho esta referencia simplemente porque me interesa la lógica jurídica que subyace en algunas de las argumentaciones hecha por los tribunales y la jurisdicción norteamericana.

Bien, aterrizo, en referencia a la proposición de ley por la que comparezco, más allá de las consideraciones de índole politológica comparadas que ya he mencionado y las que se contienen, pues yo creo que bastante bien explicadas en la exposición de motivos de la proposición, debo hacer las siguientes consideraciones de índole jurídica.

La primera. Como es bien sabido, las comunidades autónomas para hacer efectivo el principio de autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, necesitan de una organización institucional. Los artículos 147 y 152 de la Constitución definen los órganos esenciales de la organización política de la comunidad autónoma: Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno, Presidente, Tribunal Superior de Justicia. Y aunque en un principio dicha organización se preveía para las comunidades autónomas que accedieran a su autonomía por la vía del 151, véase el caso de Andalucía, tras los pactos autonómicos del 81 se generaliza a todas las comunidades autónomas.

El artículo 148.1.1 establece, por su parte, que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, como así lo han hecho Andalucía y el resto de comunidades autónomas, y el artículo 147 de la Constitución, que establece como uno de los contenidos obligatorios del Estatuto de Autonomía la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas.

En relación a los órganos legislativos, simplemente decir que con carácter general todos los estatutos han optado por un sistema unicameral. La Constitución exige que la asamblea sea elegida por sufragio universal y por sistema proporcional.

Y respecto al órgano ejecutivo, que nuestra Constitución contempla en el artículo 152 que sean integrantes del Ejecutivo el presidente y el Consejo de Gobierno, pues no voy a repetir, porque es por todos conocido las funciones del presidente y del Consejo de Gobierno, ni tampoco lo voy a hacer en relación al tercer poder, el Poder Judicial, que no es un poder como tal de la comunidad autónoma, sino que es un poder a nivel estatal, aunque existan tribunales superiores de justicia en cada comunidad autónoma.

Bien. Una vez hechas o recordadas estas revisiones normativas, creo que hay que considerar lo siguiente. Como hemos señalado, la limitación de mandatos a un cargo público, lo he dicho al principio, supone por un lado una restricción del derecho fundamental al acceso en condiciones de igualdad a cargo público. Y como tal limitación de un derecho fundamental, establecido en el artículo 23 de la Constitución, pues hay que poner sobre la mesa cuál es la fuente normativa adecuada para limitar ese derecho fundamental.

Por otro lado, como he dicho antes, dado que nuestra forma política es la parlamentaria, con lo que ello implica de preeminencia del Poder Legislativo o que se manifiesta de modo sustantivo en la elección del presidente del Gobierno, en el caso de España, y del presidente, en nuestro caso, de la Junta de Andalucía, pues, la redacción nueva que se propone al artículo 4.1 de la Ley 6/2006, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pues supondría una limitación de los poderes y funciones otorgados al Parlamento de Andalucía, tanto por la Constitución, artículo 152, por tratarse Andalucía de una comunidad autónoma que accedió por la vía del 151, así como por el Estatuto de Autonomía de 2007, que en el artículo 118 establece como una competencia del Parlamento de Andalucía la elección del presidente. Por lo tanto, en mi opinión, esta limitación hecha por una ley creo que no se trataría de la fuente normativa adecuada. Es mi opinión. Por supuesto, es una opinión sujeta a otras opiniones jurídicas de más conocimiento. Creo que se trataría de una reforma que, en todo caso, aplicaría una reforma del Estatuto de Autonomía y no debería hacerse por ley.

Dicho de otra manera, lo que considero es que la introducción de una limitación del mandato del presidente de la Junta de Andalucía debería hacerse a través de una reforma del Estatuto de Autonomía, dado que, conforme a lo establecido en el artículo 147 de la Constitución, le corresponde a esta fuente normativa, en la que confluyen por tratarse de una ley orgánica tanto la voluntad del legislador estatal como la del autonómico, más —en nuestro caso— la voluntad del pueblo andaluz, la posibilidad de establecer normativamente esta limitación.

Por lo tanto, la aprobación de esta limitación vía reforma de una ley autonómica podría considerarse que vulnera el bloque de constitucionalidad. Por tanto, podrían entenderse como inconstitucional por no estar contenida en el texto de un Estatuto de Autonomía.

Incluso pudiera entenderse, y aquí yo ya no comparto tanto esta opinión, pero pudiera darse, si se siguiera en toda su pureza la doctrina del Tribunal Constitucional, establecida a partir de la Sentencia 31/2010, la sentencia referente al Estatuto de Autonomía de Cataluña, que, al tratarse de una limitación de un derecho fundamental, dicha restricción debería venir regulada en una ley orgánica; por lo tanto, de carácter estatal, pero diferente a aquella que aprueba el Estatuto de Autonomía. ¿Por qué? Porque se entiende que ha sido una limitación de un derecho fundamental, no pude hacerse por la el Estatuto de Autonomía, que, aun siendo ley orgánica, está pensando para otros fines diferentes de regular una comunidad autónoma, no la de limitar un derecho fundamental.

Esa es un opinión, que yo, particularmente, no comparto pero que pudiera jurídicamente también ponerse sobre la mesa.

Incluso también podría pensarse, podrían suscitarse dudas acerca de la posible inconstitucionalidad de la adopción de una medida de esta naturaleza, sin acometer una reforma del artículo 152 de la Constitución, que establece la elección del presidente de la comunidad autónoma como una competencia de la asamblea legislativa autonómica.

Yo, particularmente, no creo que exista, si se reformara el Estatuto de Autonomía y se incluyera esta limitación de mandatos, ninguna necesidad de reformar la Constitución. Particularmente, es mi opinión. Pero, en todo caso, sí considero que tiene que hacerse a través de una reforma del Estatuto de Autonomía.

Por lo tanto, en relación a la reforma planteada del artículo 22... Ah, bueno, y en relación a la otra reforma, la planteada en el artículo 22.2.1 de la Ley de Gobierno, pues traslado prácticamente íntegras mis consideraciones planteadas acerca de la falta de idoneidad de la fuente normativa a través de la cual se pretende estipular una limitación del derecho fundamental de acceso al cargo público.

Por ello, atendiendo a estas consideraciones y dudas jurídico-constitucionales que me plantea esta proposición de ley, yo lo que considero conveniente, antes de profundizar, obviamente, mi sesgo jurista pues debe salir, que se solicite un dictamen jurídico a los letrados y a los órganos de asesoramiento jurídico de esta Cámara o al Consejo Consultivo de Andalucía o a quien se considere conveniente.

Y me pongo, por supuesto, a vuestra disposición para aquello que consideren conveniente plantearme y no sé si me he adecuado más o menos al tiempo.

En todo caso, esto lo voy a dejar por si lo consideráis oportuno.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias.

¿Alguna pregunta? Señor Díaz.

El señor DÍAZ ROBLEDO

—Sí, muy rápido.

¿A través de la LOREG lo vería posible?

El señor AGUDO ZAMORA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

—Opino que, aunque es cierto que ahí estamos hablando más de unas condiciones de régimen electoral, no, no lo veo. Vamos, las dudas son las mismas, considero que tiene que ser a través de un Estatuto de Autonomía, pero incluso si voy a algo más, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, a la hora de limitar ese derecho fundamental, vamos a ver, creo que habría que... en mi opinión, como he dicho antes, la reforma del Estatuto de Autonomía sería la fuente normativa adecuada. La LOREG perfectamente podría estar evitando una de las dudas que planteaba, que sería un instrumento normativo adecuado para restringir un derecho fundamental contenido en el artículo 23 de la Constitución, pero en la otra pata quedaría coja. ¿Cuál? La que estamos hablando de un órgano esencial, una institución de autogobierno en una comunidad autónoma.

Por lo tanto, si no se reforma el Estatuto de Autonomía en el mismo sentido, no vería suficiente la reforma de la LOREG. Entraríamos en una discusión muy seria, que es la normativa básica que regula toda España de cuando hablamos también de una competencia de una comunidad autónoma. Pero es que, en este caso, no es una competencia cualquiera, no es cuando estamos hablando de cuál es la normativa básica de sanidad o de educación, sino que estamos hablando de cuál es, digamos, uno de los meollos fundamentales de la autonomía de una comunidad autónoma, que es la propia regulación de sus instituciones de autogobierno, ¿no?

Pero, bueno, sería una opción —en mi opinión— adicional pero no alternativa a la reforma del Estatuto de Autonomía.

DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 344

X LEGISLATURA

24 de abril de 2017

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias.

¿Señor García?

¿Señora Ferriz?

Le agradecemos, señor Agudo, su comparecencia. Muchísimas gracias por...

El señor AGUDO ZAMORA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

—Muchísimas gracias a ustedes por contar conmigo. Y para cualquier cosa, pues, aquí me tienen y le doy al...

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias.

El señor AGUDO ZAMORA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

—Hay algunos detalles más de lo de Estados Unidos, pero era...

[Intervención no registrada.]

[Receso.]

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Pues, buenos días, por aceptar nuestra invitación. Y, bueno, le invito a que nos exponga su opinión. Tiene de diez a quince minutos.

El señor RODRÍGUEZ VERGARA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—Bien, pues, buenos días.

Por supuesto que, en primer lugar, agradecer la deferencia de la comisión al citarnos a comparecer a todos los departamentos de Derecho Constitucional de Andalucía. Yo comparezco, como ustedes saben, por la Universidad de Málaga, como director, no del departamento, sino de la unidad docente de Derecho Constitucional.

Y siguiendo las instrucciones que se me dieron por escrito y como se me acaba ahora de repetir, pues, voy a intentar hacer una exposición, en no más de diez o doce minutos, sobre mi opinión sobre esta proposición de ley de modificación de la Ley del Gobierno. Y, luego, pues, con mucho gusto, me someteré a las preguntas de ustedes, si tienen a bien hacerme alguna.

Bien. En primer lugar, me van a permitir que comience con una reflexión general sobre el sentido de la proposición de ley, sobre lo que se dice en su exposición de motivos acerca de la necesidad de impulsar medidas de regeneración democrática entre las cuales se incluiría esta de la limitación de mandatos. Me parece oportuno arbitrar medidas que vayan en esta dirección. Y, evidentemente, pues, comparto lo que parece ser el sentir de la exposición de motivos, de que hace falta tomar medidas en este sentido para evitar que se siga profundizando en lo que se ha dado en llamar la desafección, ¿no?, con respecto a la clase política.

Sin embargo, entiendo que la propuesta que se hace de introducir las limitaciones de mandatos tal como viene en la proposición de ley, limitando por una parte el mandato del presidente de la Junta y, por otra parte, el mandato de los consejeros, plantea importantes problemas de tipo técnico, de tipo jurídico, que entiendo que es el sentido de... En fin, es la razón por la cual comparecemos aquí especialistas en la materia, no para dar un juicio de oportunidad política, que eso les compete a ustedes, ¿no?

Los problemas que yo veo, yendo directamente al grano, son de dos tipos. En primer lugar, un problema, digamos, de carácter general: como todos ustedes saben y como seguro que han repetido ya algunos de mis colegas que me han precedido en el uso de la palabra, la técnica de la limitación de mandatos es propia de los sistemas presidencialistas y no de los sistemas parlamentarios.

Esto no quiere decir que no se pueda introducir en nuestro sistema —como ustedes conocen perfectamente, es un régimen parlamentario—, que no se puedan introducir este tipo de cláusulas. Pero, indudablemente, al importarlas de una forma de organización política que nos es un poco ajena, pues, hay problemas de ajuste importantes.

En primer lugar, me parece que habría un problema a la hora de calificar jurídicamente la figura jurídica de la limitación de mandatos, porque en un régimen presidencialista, no hay ninguna duda, es una cláusula de inelegibilidad, puesto que hay una elección directa al presidente y, por lo tanto, hay una cláusula que impide que se presente a las elecciones quien haya ostentado ya dos mandatos consecutivos.

Pero en un sistema como el nuestro, en el que las elecciones generales, ciertamente, tienen como finalidad que el parlamento que se elige produzca gobierno y, por lo tanto, finalmente, hay una investidura de un presidente del gobierno, en este caso, presidente también de la comunidad autónoma..., pero no es menos cierto que el proceso electoral no está encaminado a eso. Por lo tanto, no sería técnicamente una cláusula de inelegibilidad, porque no estamos planteándonos que la persona que haya ostentado durante dos mandatos la presidencia de la Junta no pueda presentarse a las elecciones al Parlamento. Estamos planteando que el Parlamento no pueda elegirla presidente de la Junta. Por lo tanto, no sería una cláusula de inelegibilidad en sentido estricto. Pero tampoco es propiamente una causa de incompatibilidad, porque las incompatibilidades tienen un régimen bastante definido en nuestro derecho parlamentario, en nuestra jurisprudencia, en donde tampoco casaría esto, entre otras cosas, porque la incompatibilidad lo que exige o lo que implica es una posibilidad de opción entre los dos cargos incompatibles, y aquí no hay capacidad de opción. Aquí lo que estamos diciendo es que quien haya ejercido durante dos mandatos consecutivos la presidencia de la Junta no puede ser elegible.

Por lo tanto, jurídicamente es complicado de situar esta limitación. Y eso no solamente es un problema teórico, eso lleva también aparejados problemas, digamos, de cuál es la norma idónea para desarrollarlo. No sería la Ley Electoral, aquí se hace en la Ley de Gobierno... En fin, creo que aquí habría un problema de calificación que habría que resolver para poder operar en buena técnica legislativa.

Pero el principal problema que yo le veo es la escasa idoneidad que presenta la ley para regular..., la ley, cualquier ley, que presenta la ley para regular esto.

¿Por qué digo yo que la ley es una norma, a mi juicio, no idónea para regular la limitación de mandatos? Pues, en primer lugar, por un problema, vamos a decir, del contenido político de lo que se pretende. La limitación de mandatos es una norma, si me permiten decirlo así, *contramayoritaria*. Es decir, lo que estamos es intentando impedir que alguien, aunque pudiera tener el apoyo mayoritario de la Cámara, no pudiera aspirar a ser elegido presidente de la Junta. Pero si se tiene el apoyo mayoritario de la Cámara se tiene, en principio, la posibilidad de cambiar la ley, incluso en determinadas circunstancias, aunque estaremos hablando de una ley que tiene una exigencia de mayoría absoluta, a tenor del artículo 108 del Estatuto, puesto que es una ley que regula una institución básica de autogobierno, pero incluso con esas circunstancias podrían ser susceptible de cambio. Es decir, que una norma que implica una limitación de mandatos debe estar siempre en un sitio jerárquicamente superior, al menos en donde no se pueda cambiar al albur de las circunstancias políticas, ¿eh?

Por eso, es el ejemplo por todos conocido, cuando nace la idea de limitación de mandatos en los Estados Unidos se hace a través de una enmienda a la propia Constitución, claro.

Pero hay también problemas de carácter jurídico, que yo creo que harían difícil el poder regular este tipo de cláusula, como se pretende, en la Ley del Gobierno, sino que probablemente exigirían, a mi juicio, una reforma estatutaria. ¿Por qué? Porque la limitación de mandatos supone una alteración tan esencial de nuestro régimen parlamentario y de las relaciones del Parlamento y del Gobierno, y de la facultad que tiene el Parlamento para producir, para elegir gobierno, que hacerlo solamente mediante ley, con independencia del problema político que acabo de señalar, plantearía, creo yo, cuestiones jurídicas, por lo menos, por lo menos discutibles. ¿A qué me refiero? Pues, en primer lugar, me refiero, en el caso de la limitación de mandatos de miembros del Consejo de Gobierno, puesto que alteraría lo que yo considero que es una

pieza esencial del régimen parlamentario, que es la facultad discrecional que tiene el presidente de la Junta y presidente del Consejo para elegir a sus consejeros..., en fin, como todos sabemos, incluso el propio procedimiento de investidura está pensado de esa manera, de manera que hay una discrecionalidad absoluta por parte del presidente de la Junta, que ni siquiera tiene que rendir cuentas al Parlamento del nombramiento y cese de los consejeros. Es verdad que no tenemos un artículo en el Estatuto parecido al artículo 100 de la Constitución, que es el que recalca que la facultad de nombrar y cesar a los ministros corresponde en exclusiva al presidente del Gobierno, pero no lo tenemos porque el artículo 100 de la Constitución hace ese énfasis para diferenciar completamente esa función de las posibles atribuciones del Rey. Como en este caso no tenemos este problema, no hay una disposición estatutaria que diga exactamente esto. Pero, claro, dentro de las funciones que se consideran que se atribuyen al presidente de la Junta de dirección política del propio Consejo de Gobierno, entraría esto.

En todo caso, como no me quiero exceder del tiempo que se me ha concedido, y como reitero que estoy dispuesto a contestar a las preguntas que ustedes tengan a bien hacerme, donde yo veo el problema más importante es en la limitación de mandatos del presidente. Porque aquí podríamos tener no solamente un problema estatutario, que podríamos resolver con una reforma del Estatuto, aunque la reforma del Estatuto, como todos ustedes conocen, tiene, digamos, su propia complejidad, sino que podríamos tener también un problema constitucional. ¿De dónde nace el problema constitucional? Pues, nace de lo que establece el artículo 152 de la Constitución. El artículo 152 de la Constitución establece las líneas generales de las instituciones de autogobierno de aquellas comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151. Y establece una serie de garantías propias de esas comunidades, que es cierto que luego la dinámica de nuestro proceso autonómico las ha extendido prácticamente al resto. Pero el punto que a mí me interesaría destacar es que el artículo 151.2 de la Constitución, cuando se refiere al presidente de la comunidad autónoma..., el artículo 152.1 de la Constitución, cuando se refiere al presidente de la comunidad autónoma, dice que el presidente será elegido por la asamblea de entre sus miembros. Y eso lo repite también, luego, el artículo 118 de la Constitución. Es verdad que la interpretación más directa, más sencilla, más fácil de hacer, más evidente, de este artículo de la Constitución es la que nos llevaría a concluir que nadie que no sea miembro de esta Cámara podría ser elegido presidente de la Junta. Pero, a mi entender, cuando el artículo 152 dice que el presidente de la Junta será elegido de entre los miembros del Parlamento, está regulando también, y por lo tanto al regularlo está excluyéndolo de la posibilidad de regulación incluso del Estatuto, cuál es la única condición de elegibilidad para ser presidente de la Junta. Es decir, la interpretación que yo hago de esa disposición es que todo el que sea elegido miembro de esta Cámara tiene derecho a ser elegido presidente de la Junta. Eso, evidentemente, significa que si no tiene la mayoría suficiente no puede ser elegido, va de suyo, pero esa candidatura no se podría excluir. Al parlamentario andaluz que, por el hecho de haber ejercido ya previamente en dos ocasiones la Presidencia de la Junta, se le excluyera de la posibilidad de ser propuesto, se le estaría, a mi juicio, vulnerando su artículo..., al acceso y al mantenimiento y al desarrollo de las funciones públicas del artículo 23.2 de la Constitución. Por lo menos, creo que esta una cuestión que en su momento tendría que resolver el Tribunal Constitucional.

En definitiva, para concluir, bienvenidas sean medidas como esta, al menos en la intencionalidad que tienen. Pero, al importar un instituto que, en cierto modo, es extraño en nuestro sistema, los problemas de ajuste pueden

ser importantes. Y en el caso de la limitación de mandatos de la Presidencia de la Junta, tendríamos ahí un problema constitucional, sobre el que también hay que decir que no hay jurisprudencia, en principio, puesto que el problema no se ha planteado. Pero parece ser que el diseño constitucional es el que apunta a que, en comunidades como la nuestra, todo aquel que ostente la condición de parlamentario andaluz debe poder ser elegible para presidente de la Junta. Por supuesto, esto no significa que esta iniciativa no deba, a mi juicio, seguir adelante, o no deba..., en fin, estudiarse en profundidad. El objetivo de regeneración democrática, etcétera, es muy loable, pero creo que no se podría despachar, en todo caso, con la redacción que está actualmente en la proposición.

Muchas gracias, presidente.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Gracias a usted, señor Rodríguez Vergara.

¿Hay alguna pregunta por parte de los grupos?

Pues, la señora Ferriz, por parte del Grupo Socialista.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Agradecerle su comparecencia. Y creo que ha quedado clara la postura.

Pero varios compañeros anteriores a usted han planteado la posibilidad de consultar al Consejo Consultivo, valga la redundancia. ¿Usted vería eso conveniente, dadas las dudas que surgen con respecto a la mejor..., y a la normativa que tiene este..., vamos, a la mejor manera de proceder normativamente con esta limitación de mandatos?

El señor RODRÍGUEZ VERGARA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—Sí. Bueno, muchas gracias por la pregunta.

Claro, evidentemente, un dictamen del Consejo Consultivo siempre iba a ayudar a esclarecer. Lo que yo ya no sé decirle, o casi, casi sí sé decírselo, por un poquito de memoria, es si la Cámara tiene posibilidad de hacer ese tipo de consultas, ¿no? De manera que habría que arbitrar alguna...

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Me imagino que lo podrá hacer el gobierno, pero nosotros podemos pedírselo al Gobierno.

El señor RODRÍGUEZ VERGARA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

—Esto es, esto es, tendría que ser el Consejo de Gobierno el que consultara al Consejo Consultivo.

DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 344

X LEGISLATURA

24 de abril de 2017

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Vale. Muchas gracias.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Damos por finalizada, entonces, su comparecencia. Y reiterarle..., muchas gracias, por su asistencia.
[Receso.]

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Pues, recibimos ahora a don Gerardo Ruiz Rico, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, y le agradecemos su presencia.

Solo tengo que indicarle que su exposición pues le rogamos que sea de diez a quince minutos. Nada más.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Las consideraciones que voy a hacer van a ser estrictamente de carácter jurídico, no tanto sobre la oportunidad, obviamente, política o la oportunidad, digamos, de otro tipo de consideraciones no jurídicas, como por ejemplo si esto es positivo o no para el tema de la renovación de las élites políticas, digamos que estaríamos ya en un campo propio de la ciencia política o de la sociología política.

Bueno, analizando este tema, yo he trabajado sobre la forma de gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía desde hace ya tiempo y siempre ha sido un tema en el que me he posicionado en favor de la posibilidad de introducir limitaciones a los mandatos de los presidentes de la Junta, o del presidente de la Junta de Andalucía, en algún par de publicaciones que tengo aquí en España y otra en Italia, antes incluso de la reforma del Estatuto de Autonomía del 2007.

De todas maneras yo creo que es, sería correcto, digamos, empezar en mi exposición con un argumentario en contra de la limitación, es decir, porque efectivamente entiendo que hay razones, algunas de las cuales ya habrán defendido mis colegas aquí, ¿no?, sobre la, digamos, la imposibilidad desde el punto de vista jurídico, o la incapacidad del legislador autonómico para introducir vía legislativa una limitación de mandatos que no está recogida en el Estatuto de Autonomía.

Efectivamente, esto es un argumento a tener en cuenta, entiendo. No hay, no hay unos límites establecidos explícitamente en el Estatuto del 2007, y, por tanto, a partir de ahí se podría sostener, efectivamente, que estamos hablando de una cuestión de una relevancia institucional y jurídica, y política, del calibre que requeriría una reforma estatutaria, y no una implantación vía legislativa. Al no haber límites expresos, o explícitos en el Estatuto a la capacidad del Parlamento para proponer a quien considere oportuno, se puede considerar como argumento en contra de la limitación que esta limitación sería antiestatutaria, e incluso podríamos pensar, quizá, yo creo que no sería, no tendría base constitucional, pero podríamos pensar que esa limitación podría afectar en sentido negativo el contenido esencial de algunos derechos fundamentales, como el derecho de participación o el derecho de acceso a los cargos públicos.

Pero yo pienso, por el contrario, que hay más argumentos desde el punto de vista jurídico a favor que en contra de la limitación. Y a favor me refiero a favor de que el legislador pueda hacerlo, de que el legislador autonómico pueda hacerlo con esa mayoría cualificada que entiendo que debería aplicarse para una reforma de la ley de Gobierno, creo en esa relación de argumentarios que voy, digamos, a enunciar, más que a explicar con detenimiento, muy sintéticamente que, en primer lugar, la soberanía parlamentaria no es un principio de carácter absoluto o ilimitado, que su plasmación constitucional, estatutaria y legislativa admite modulaciones e incluso limitaciones a esa soberanía del Parlamento, en la cual entraría quizá la potestad del mismo para proponer candidatos a la Presidencia de la Junta. Que la ley, como categoría

normativa creo que puede ser una categoría apta para regular esta materia, aunque quizá lo conveniente hubiera sido, hubiera sido, que el Estatuto, el Estatuto de Autonomía lo regulara, lo previera, pero esa falta de previsión no tendría por qué ser interpretada, a mi juicio, como una prohibición, es decir, si el silencio estatutario no creo que en este caso concreto sea un condicionante absoluto que impida la posibilidad de que el legislador..., que el legislador tiene, y siempre debe tener, creo, la capacidad para adaptar las normas a las realidades que se le plantean, incluso a una realidad, a una norma como la del Estatuto, que fue aprobado no hace demasiado tiempo.

Se utiliza también el argumento de que esto de la limitación de los mandatos es característico de los sistemas presidencialistas. Ciertamente es así, pero yo he sostenido en más de un trabajo desde hace ya bastante tiempo que las formas de gobierno parlamentarias se han presidencializado, y esa presidencialización implica que los poderes que al final tiene un presidente de la Junta de Andalucía no difieren excesivamente en cuanto a calidad y alcance a los poderes que puede tener un presidente en un sistema presidencialista, y, por tanto, las mismas razones y argumentos que se defienden para limitar los mandatos en un sistema presidencialista cabría también utilizarlos, a mi modo de ver, para limitar, para limitar los mandatos del presidente de la Junta de Andalucía, de un subsistema parlamentario fuertemente presidencialista, o presidencializado, y en el Estatuto de Autonomía encontramos también razones para esto.

Así pues hablamos de participación política, de soberanía, de autonomía del Parlamento, de potestad parlamentaria para la formación del gobierno, pero todos ellos son derechos, perdón, derechos, potestades, principios, de configuración legal. Y esa configuración legal puede alcanzar —entiendo— a la necesidad de implantar esa limitación.

Yo creo que en el fondo la limitación lo que persigue es, digamos, romper con una tendencia que ha habido en el caso del subsistema político andaluz de alternancia endogámica; es decir, las alternancias se han producido por razones y por decisiones internas del partido que ha gobernado esta comunidad autónoma. Mientras que ahora, quizás, con una limitación de mandatos implantada legalmente, quizás el elector cobra un poco más del protagonismo que debe tener a la hora de prestar su apoyo a candidatos futuros, ¿no? Creo que no existe un derecho de reelección, que tenga al menos una base constitucional ni siquiera tampoco estatutaria en ese derecho fundamental a ser presidente, ¿no?, o a optar por la presidencia de una comunidad autónoma. No creo que tenga una base constitucional, y, por tanto, esto amplifica las posibilidades del legislador. Tampoco creo que sea una cuestión que afecte a derechos fundamentales y que por tanto requiera una regulación vía ley orgánica. La interpretación del Tribunal Constitucional es bastante restrictiva, no tanto en cuanto al alcance material de los decretos leyes, que sí ha sido excesivamente liberal o flexible, ¿no?; pero sí, por el contrario, para la reserva material de ley orgánica, el Tribunal Constitucional ha mantenido una interpretación restrictiva. Y por eso considera en algunas de sus sentencias que cuando el artículo 23 se refiere a cargo público lo hace..., el acceso a los cargos públicos, se refiera solo a las instituciones de carácter estatal.

Así pues, podríamos pensar que la limitación de mandatos entra dentro de ese concepto amplio de los criterios de inelegibilidad, ¿no?, que se establecen legalmente para otros temas, ¿no? ¿Se podría considerar que se comete una infracción del Estatuto de Autonomía si el legislador aprueba la limitación de mandatos? A mí me parece que no, me parece que esto podría ser..., se podría llevar al Tribunal Constitucional, pero yo creo que no tiene una base constitucional, ni tampoco estatutaria, ¿no?

¿Sería necesario que el Estatuto autorizara esto? Pues es verdad que cuando se va a hablar de los precedentes estatutarios de Castilla-La Mancha o de Cataluña hay una previsión estatutaria sobre una potencial o futura limitación de mandatos; pero, por otro lado, existen precedentes legislativos de otras comunidades: en 2003, como ustedes saben, Castilla-La Mancha, o el 2014, con la comunidad autónoma de Extremadura, donde se han implantado esas limitaciones de mandatos vía legislativa y no ha habido ningún problema de carácter estatutario o constitucional.

Hay, supongo que lo conocerán, un dictamen del Consejo Consultivo de Asturias, que también sostiene la viabilidad jurídica de la limitación de mandatos al considerar, pues, que no afecta al derecho de participación política del artículo 23.1. Lo curioso, y esto es también algo que a nivel académico yo defendí en su momento, es que las comunidades autónomas... Estamos hablando de comunidades autónomas del 143, no del 151, que estarían —digamos— afectadas por un marco constitucional del 152 sobre la organización institucional básica de las comunidades autónomas del 151. Pero es que tampoco creo que del 152 se puedan derivar unas condiciones muy estrictas y unas limitaciones muy rigurosas, ¿no?, para el legislador, para que desarrolle ese marco constitucional tan flexible que el 152 de la Constitución permite tanto a los estatutos como después a los legisladores autonómicos. Y, por tanto, pues creo que, en mi opinión, yo creo que se puede limitar, digamos, sin infringir el Estatuto de Autonomía, vía legislativa, esa capacidad, esas limitaciones, se pueden implantar esas limitaciones de mandato.

Lo que ya no estoy muy..., no, no tengo claro, y yo creo que me posicionaría, sin embargo, en una interpretación contraria, es a la posibilidad de que se pueda condicionar la capacidad del presidente, la potestad del presidente para designar y separar a sus consejeros. Es decir, las limitaciones de los consejeros entiendo que sí podrían chocar más abiertamente con una potestad que —a mi juicio— el 117 del Estatuto de Autonomía de Andalucía no condiciona demasiado al presidente, ¿no?, para no poder presentar, para no poder nombrar como consejero a quien ya ha tenido dos mandatos anteriormente como tal, ¿no? Entiendo que esa limitación presidencial de la potestad presidencial sí que podría chocar o ir en contra del espíritu del 117 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Bueno, es más o menos lo que quería exponerles.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Pues, muchísimas gracias, ahora damos paso a la intervención de los grupos, si alguno quiere intervenir. Pues, la señora Ferriz, por el Grupo Parlamentario Socialista.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Sí.

En primer lugar, obviamente, agradecerle que haya comparecido hoy y queda clara su postura. Yo le voy a preguntar: ¿usted cree conveniente...? Es que lo he hecho con los compañeros anteriores. ¿Usted cree conveniente que en Andalucía se solicitara un dictamen al Consejo Consultivo, tal como han hecho otras comunidades autónomas?

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—A mí me parece recomendable, claro. Aunque yo creo que la posición del Consejo Consultivo va a ser más bien contraria a la limitación, pero imagino... Es una intuición que tengo, ¿eh?, pero yo creo que va a ser más bien...

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Pero por qué tiene esa intuición si en Asturias acaba usted de poner un ejemplo justamente que avala su posicionamiento.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—No sé, yo recuerdo la opinión del Consejo Consultivo en su momento sobre el tema de la..., si no recuerdo mal, sobre el tema de las reprobaciones, sobre las censuras individualizadas de los consejeros. También ahí fue —digamos— muy formalista en la interpretación del Estatuto. Es decir, al no existir en el Estatuto se consideró que no, que no era viable estatutariamente incluirlo, ¿no? Entonces, creo que hay una cierta tendencia a interpretar de una manera un tanto formalista el Estatuto, ¿no?

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Pero yo le he preguntado...

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Pero, vamos..., es una, es una inter... No tiene quizás ningún sentido...

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Yo le he preguntado por la conveniencia porque...

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Pero me parece conveniente, yo creo que...

DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 344

X LEGISLATURA

24 de abril de 2017

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Una de las intervinientes anteriores nos ha hecho una exposición, la verdad que es de agradecer, de todo el panorama nacional. Y, entonces, ha sido curioso ver cómo los distintos dictámenes de los consejos consultivos de las distintas comunidades autónomas no todos coincidían.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—¿Que todos coincidían?

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—No, no, no, no todos coincidían.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—No todos coincidían, claro.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—O sea, ha sido un poco...

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Sí, este dictamen del...

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—No sé si eso bueno o malo.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—... Consejo Consultivo de Asturias es..., ese es uno de los dictámenes a favor, ¿no?

DIARIO DE SESIONES DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 344

X LEGISLATURA

24 de abril de 2017

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Sí. Parece un poco... Todas, todas las comunidades autónomas tenían un previo dictamen del Consejo Consultivo, unos favorables, otros negativos, dependiendo de cuál era la postura que se buscaba. Pero por eso le decía que, claro, bueno, parece conveniente que Andalucía tenga el suyo.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Yo creo que sí.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Que Andalucía tenga el suyo, más allá de lo que..., el funcionamiento que tenga...

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Sí, sí, porque el legislador, evidentemente, es autónomo para tomar o no en consideración lo que sostenga el Consejo Consultivo Andaluz, ante el hecho evidente de que hay precedentes de dictámenes y de normas legislativas que pueden ir en un sentido contrario, así el caso hipotético del Consejo Consultivo [...].

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Pues, señor Rico, trasladarle, creo que en nombre de todos los grupos...

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Muchas gracias.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Reiterarle las gracias por haber comparecido, ¿no?, y desearle buen viaje.

El señor RUIZ-RICO RUIZ, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE JAÉN

—Muchas gracias, un placer, para eso estamos.

[Receso.]

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Bueno, pues buenas tardes.

Recibimos a don Antonio Troncoso, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Cádiz. Le agradecemos su presencia y le pediría que su exposición se ajustara a 10, 15 minutos.

Muchas gracias.

El señor TRONCOSO REIGADA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

—Con la venia de la señora presidenta, señorías, quiero agradecer, primero, la invitación para comparecer en esta comisión en relación con la reforma de la Ley del Gobierno. Esta reforma establece una limitación de dos mandatos del presidente de la Junta, del vicepresidente y de los consejeros.

La primera reflexión que quisiera compartir va encaminada a recordar nuestra forma de Gobierno parlamentario: nuestro país, nuestra comunidad autónoma, tiene una forma de Gobierno parlamentaria, y limitar los mandatos de presidentes es lo que caracteriza a las formas de Gobierno presidencialistas. En los regímenes presidencialistas, el presidente es elegido por el pueblo y ostenta una legitimidad democrática directa. En los regímenes presidencialistas el presidente no es elegido por el Parlamento y no tiene por qué mantener la confianza parlamentaria. De hecho, presidente y Parlamento pueden pertenecer a formaciones políticas distintas. El Parlamento no puede remover al presidente, no le puede exigir su responsabilidad política. No hay moción de censura, ni tampoco cuestión de confianza.

En los regímenes presidencialistas, el Parlamento solo puede remover al presidente en supuestos limitados, en supuestos tasados de *impeachment*. La relación entre presidente y Parlamento es una relación de pesos y de contrapesos, de *checks and balances*.

En los regímenes presidencialistas, el presidente ocupa al mismo tiempo el cargo de jefe del Estado y de jefe del Gobierno, y, por ello, acumula un gran poder. Es en ese marco donde se limitan los mandatos como un límite al poder del presidente, que genera desconfianza cuando se prolonga mucho tiempo. De esta forma se evitan derivaciones autoritarias o populistas. Esta limitación de mandatos, a dos mandatos, existe y es muy conocida en Estados Unidos o en Argentina. En otros países, el mandato se limita a uno solo, un poco más extenso, sin posibilidad de reelección: Perú, cinco años; Méjico, seis años —el sexenio—, o Brasil, cinco años. Estos últimos países tienen una experiencia histórica de caudillismos y dictaduras.

Nuestra forma de Gobierno, en España y Andalucía, es distinta, es una forma de Gobierno parlamentaria: el presidente no es elegido por el pueblo y no tiene una legitimidad democrática directa. El presidente es investido por el Parlamento y, por tanto, tiene que preservar, conservar la confianza del Parlamento durante toda la legislatura. De hecho, el Parlamento le puede exigir la responsabilidad política al presidente, a través de la aprobación de una moción de censura, o rechazando una cuestión de confianza. El presidente no dispone, como tal, de un mandato, porque siempre puede remover..., en cualquier momento le puede remover el Parlamento.

Como es [...], la situación del vicepresidente y consejeros es distinta: estos no disponen tampoco de la confianza del Parlamento, no disponen tampoco de un mandato, sino que se mantienen en el cargo mien-

tras que [...] la confianza del presidente, que les puede cesar en cualquier momento. De hecho, hay directores generales que mantienen que tienen un mandato de jueves a jueves en esta comunidad autónoma o de viernes a viernes en el Estado.

La primera conclusión es pues que una limitación de mandatos no es característica de los regímenes parlamentarios sino de los regímenes presidencialistas.

La segunda reflexión va encaminada a matizar la anterior, porque quiero recordar que nuestra democracia no es una democracia de parlamentarios, no es una democracia de representantes, sino que es una democracia de partidos. Son los partidos y las conexiones de partidos las que presentan candidatos y candidaturas a las elecciones. El candidato depende del comité electoral para que le incluya en la lista electoral; cuanto mejor sea la relación del eventual candidato con su partido, mejor será el puesto en la lista. Además, el tipo de lista electoral es una lista electoral cerrada y bloqueada donde se vota al partido. Tienen una enorme importancia los grupos parlamentarios, que son la traducción, en la Cámara, de los partidos políticos. El presidente de la comunidad autónoma normalmente dirige al presidente, dirige también el partido de la comunidad autónoma. Por tanto, el presidente de la comunidad autónoma va a retener la confianza del grupo parlamentario que lo apoye. Esto ocurre en el caso de que el presidente tenga un grupo parlamentario muy mayoritario, que lo apoye en la Cámara. En el caso de que la mayoría parlamentaria sea más reducida o dependa de varios grupos, la situación no cambia, porque tampoco prevalece el Parlamento, porque nuestro modelo es un modelo de parlamentarismo racionalizado que procura favorecer la estabilidad de los gobiernos.

El presidente de la comunidad autónoma puede ser elegido en segunda votación por mayoría simple, pero la aprobación de una moción de censura requiere una mayoría absoluta. Además, debe ser una moción de censura constructiva, con un candidato a la presidencia del Gobierno. Es un modelo alemán de exigencia de responsabilidad política frente al presidente, que favorece la estabilidad de los gobiernos frente a la inestabilidad de los gobiernos en el periodo de [...].

Por tanto, la segunda conclusión es que un presidente elegido por el Parlamento al comienzo de la legislatura tiene muy fácil mantener la confianza del Parlamento. Esto significa que, aunque estemos en un régimen parlamentario, no existe en la práctica una exigencia de responsabilidad política del Parlamento al presidente, es decir, un presidente nombrado por el Parlamento se perpetúa durante la legislatura. Ahora bien, en la siguiente legislatura tiene que ser de nuevo elegido por el Parlamento, que es un Parlamento distinto.

La tercera reflexión va encaminada y dirigida a mirar la realidad actual: hay presidentes de comunidades autónomas que han permanecido durante muchas legislaturas en esta comunidad autónoma y en otras comunidades autónomas, de todos los signos políticos. En Andalucía, el presidente Chaves estuvo en el cargo 20 años —cinco legislaturas—; en Castilla-La Mancha, el presidente Bono estuvo en el cargo 20 años —cinco legislaturas—; en Extremadura, el presidente Rodríguez Ibarra estuvo en el cargo 24 años —seis legislaturas—, pero también en Galicia, el presidente Fraga, estuvo en el cargo 15 años —cuatro legislaturas—; algo semejante ocurrió en Cataluña y el País Vasco. Todas tienen ejemplo de presidentes que han permanecido durante mucho tiempo en el cargo. Por ese motivo, se han aprobado límites al mandato de presidentes en Castilla-La Mancha, en Extremadura y Murcia.

Ahora bien, la ausencia de límites, hasta ahora, del mandato no ha impedido la democracia, ni tampoco ha impedido la alternancia política en esas comunidades autónomas. No me corresponde a mí hacer una valo-

ración política de oportunidad de la medida, puedo comprender y también compartir la conveniencia de limitar los mandatos de presidentes o de los consejeros, que ha sido pelantía de la proposición de ley como una reforma que pretende profundizar en la calidad democrática y en la regeneración democrática. También, a mi juicio, esta medida puede suponer un interesante límite al poder público, en beneficio de la sociedad que evita la acumulación de poder y de privilegios en algunas personas o grupos de personas, que puede favorecer la alternancia dentro de un mismo partido político y que puede prevenir de algunas formas de clientelismo y de corrupción política, como se ha visto estos días en la Comunidad de Madrid.

Repito, puedo compartir la medida, pero también quiero subrayar, desde una posición moderada, que limitar los votos del presidente o de los consejeros no es una exigencia del principio democrático. Hay países, como Alemania, cuya canciller, Merkel, lleva doce años. También Kohl se mantuvo en la cancillería durante muchas legislaturas y nadie duda de que Alemania sea un régimen democrático.

Y hay países con limitación de mandatos, lo que no ha impedido que el mandato lo ejerzan o lo quieran ejercer después familiares: los Kirchner, los Bush, los Clinton, que pertenecen a los mismos grupos de élites. Pero sobre todo quiero subrayar que esta medida no debe ser aislada, sino que tiene que estar acompañada de otras medidas que mejoren la calidad democrática, como son las listas abiertas o las primarias en los partidos políticos, para que los candidatos lo sean elegidos por los presidentes de los partidos.

No obstante, quiero recordar que el Parlamento tiene que ser sensible a la calle, pero no debe actuar con automatismos. Me refiero, por ejemplo, a la supresión de los aforamientos, que no protegen a los políticos, sino a la actividad política y, en el fondo, a la democracia.

Por último, hay que señalar que la limitación de los mandatos del presidente y de los consejeros supone un límite al derecho a ejercer cargos políticos y funciones públicas recogido en la Constitución. En esta comunidad autónoma, en Castilla-La Mancha, en Extremadura, en Murcia, se ha optado por que sea la ley la que incluya esta limitación a este derecho fundamental. Castilla y León y la Comunidad de Madrid lo han planteado como una reforma del Estatuto de Autonomía. Me parece acertado este planteamiento, porque establecer límites a la elección del presidente es algo relevante, que afecta a la forma de gobierno y que puede tener un encaje en el Estatuto.

Nada más, muchas gracias.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Pues, muchísimas gracias.

Damos paso ahora a la intervención de los grupos, si alguno quiere intervenir.

Pues, por el Grupo Parlamentario Podemos, la señora Gómez Corona.

La señora GÓMEZ CORONA

—Bueno, muchas gracias.

Darle las gracias y la bienvenida a este grupo. Al resto de compañeros, disculpadme porque, por conciliación, me he incorporado tarde y no sé si se ha hablado de esto.

La verdad es que, como usted bien ha dicho, la limitación de mandatos es algo más propio del régimen presidencialista y, claro, traerlo a un sistema parlamentario de gobierno no deja de ser un elemento extraño, no es consustancial al mismo y, por tanto, la duda que a mí me plantea es si, efectivamente, no tendría que estar recogido en el Estatuto de Autonomía. Es decir, no es tanto la cuestión política, de fondo, sobre qué se piensa sobre esto, sino, al estar limitando el 23.2 de la Constitución, de alguna manera, y al estar, además, introduciendo ese sistema, esa condición para poder acceder a la Presidencia del Gobierno o ser miembro del Gobierno porque haría falta no estar incursos en esa causa de inelegibilidad, creo que es incluso en el texto, de no haber estado dos legislaturas al frente del Gobierno, tengo la impresión de que un condicionante de ese calibre tendría que estar recogido en la norma institucional básica, ya sea el Estatuto o, si habláramos de eso a nivel nacional, obviamente, en la Constitución. Usted lo ha resaltado así en el último momento. Simplemente, bueno, pues darle las gracias por su intervención y decirle que, en ese punto, tenemos las mismas, creo que las mismas dudas, podríamos decir.

Muchas gracias.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Señor Troncoso.

El señor TRONCOSO REIGADA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

—Sí.

Agradezco mucho las palabras de la señora Gómez Corral. Coincido con su planteamiento. En esta materia, hay que diferenciar lo que son los juicios de oportunidad de los juicios constitucionales, ¿no? He intentado no hacer valoraciones de oportunidad, aunque es verdad que me parece una medida acertada, pero también comprendo que hay gente que puede [...] ese punto de vista y pueda defender otro modelo, sin esos mandatos limitados, pero yo entiendo que es una medida razonable, que supone un límite al poder, una garantía del Estado de Derecho y, por lo tanto, me parece una medida acertada.

Y, en relación con la forma de llevarla a efecto, hay que tener en cuenta que en otras comunidades autónomas, como la de Extremadura, como en Murcia y Castilla-La Mancha, se ha hecho por ley, desde el principio, pero yo comparto con usted el punto de vista de que, aparte de que, además de que se limita un derecho fundamental, que se puede limitar por ley, esta medida de hacer... establece una causa de inelegibilidad para ser presidente de la comunidad autónoma y el elemento que supone un acercamiento entre una forma de Gobierno parlamentaria y una forma de Gobierno de un corte distinto, más presidencialista, en esa característica de limitar los mandatos del presidente, me parece razonable que se incorpore a la norma institucional básica de la comunidad autónoma.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Por el Grupo Parlamentario Socialista, la señora Ferriz.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Sí, mi...

Bueno, primero, agradecerle, obviamente, que esté esta mañana con nosotros.

Sí, mi comentario iba en ese sentido, en el que a usted le parece que establecer los límites tiene que ser por una reforma del Estatuto más allá de que otras comunidades lo hayan hecho mediante ley.

Pero le quiero preguntar: ¿usted establecería alguna diferencia entre la limitación a los presidentes y al Consejo de Gobierno?

El señor TRONCOSO REIGADA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

—A mi juicio, la posición del presidente y los consejeros, evidentemente, no es la misma, y he procurado exponerlo en mi intervención.

El presidente de una comunidad autónoma, como comentaba, tiene una legitimidad democrática indirecta. Evidentemente, no ha sido elegido por el pueblo como un presidente en un régimen presidencialista, pero es verdad que, existiendo un sistema de lista cerrada y bloqueada, el ciudadano vota al partido y vota a un candidato a la Presidencia de Gobierno, con lo cual hay un elemento de introducción del presidencialismo en la elección, en el fondo, autonómica o a Cortes Generales porque, en el fondo, se elige un partido y un candidato a la Presidencia de Gobierno.

De hecho, los ciudadanos, en la provincia de Cádiz, no siempre conocen a los candidatos de los partidos políticos, ni siquiera a aquellos que tienen una cultura universitaria. Conocen a uno o dos o tres, pero no podrían conocer a todos los miembros de la lista, y sí eligen por partidos y eligen por candidatos. De hecho, hace poco tiempo, un candidato como fue el candidato de Podemos a las europeas, Pablo Iglesias, llegó a poner su cara en la papeleta, un elemento de identificación. Con lo cual, resalto que, aunque las elecciones son elecciones a Cortes Generales, a un sistema parlamentario, existe un elemento importante de elección del candidato a la Presidencia del Gobierno, que tiene una legitimidad democrática indirecta y acumula un gran poder, porque también acumula el poder en el partido político y hace y deshace las listas y, entonces, evidentemente, el Parlamento es un Parlamento de representantes que tiene un actor representativo. No voy a decir que existe un mandato imperativo, pero sí voy a decir que el hecho de ser una democracia de partidos hace que, evidentemente, el presidente de la comunidad autónoma tenga un gran poder.

El consejero, su posición no es la misma, sino que es la posición de una persona que depende de la confianza del presidente. Eso es muy importante que lo sepa, porque hay gente que cree que está por sus méritos y, entonces, es bueno aclararle que, por méritos, hay muchas personas que son valiosas, pero que uno está en un puesto de dirección política en el Consejo de Gobierno porque comparte un programa político y porque tiene la confianza del presidente.

Evidentemente, la capacidad de remoción del consejero es mucho mayor que la del presidente y el poder que acumula un consejero es mucho menor que el de un presidente. En ese sentido, creo que la posición es distinta.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Perdone.

Sí, lo que quería saber es si usted es partidario, por lo que yo he deducido de su intervención, de limitar los mandatos de los presidentes y, además, hacerlo por Estatuto de Autonomía, pero ¿es partidario de limitar los mandatos del Consejo de Gobierno? Quedándome clara la diferencia de uno y otro.

El señor TRONCOSO REIGADA, CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ

—Sí, yo..., me gusta ser muy respetuoso con los temas de oportunidad, porque no me gusta hacer valoraciones políticas sin tener un carácter más, en este caso, como experto.

Yo entiendo que entiendo como razonable limitar los mandatos de los consejeros, lo veo razonable. Entiendo también que la posición no es exactamente la misma que la del presidente, creo que un consejero atesora mucho menos poder que un presidente, porque depende del presidente y, por tanto, entiendo que puede ser una medida razonable, porque supone un límite al poder de un consejero, pero también entiendo a las personas que mantienen que una Consejería de Hacienda, con una persona de una gran experiencia política y financiera, consejerías muy técnicas, creo que no tiene... Respeto los puntos de vista de quienes mantienen que no tiene que ser imprescindible.

Yo soy una persona que procuro ser moderada y no ser una persona de pensamientos maximalistas. Me parece razonable quien mantenga limitar el mandato del consejero, pero la cuestión es distinta a los presidentes y también parece razonable el no limitarlos.

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Bueno, pues muchísimas gracias, señor Troncoso.

Le traslado, además, las gracias de parte de todos los grupos políticos. Y nada, desearle que tenga una feliz vuelta.

Muchas gracias.

[Receso.]

La señora CÉSPEDES SENOVILLA, VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN

—Buenas tardes.

Tenemos, en esta ocasión, a don Pedro Martínez Ruano, que es profesor titular de la Universidad de Almería. Y sin más, pues, nos gustaría que nos expusiera sus ideas al respecto. Y solo recomendarle que se ciña a un tiempo de diez o quince minutos.

Muchas gracias.

El señor MARTÍNEZ RUANO, PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

—Muchísimas gracias, señora presidenta.

Señorías, buenas tardes.

En primer lugar, me gustaría agradecer a esta comisión su invitación para comparecer ante la misma en relación con una cuestión tan relevante como es la Proposición de Ley de reforma de la Ley del Gobierno de Andalucía, y en un asunto de especial trascendencia, como es la limitación de mandatos.

En esta comparecencia trataré de exponer, brevemente, en primer lugar, la naturaleza jurídica de la institución de la limitación de mandatos, para realizar, posteriormente, un análisis de la propuesta tanto desde una perspectiva material como formal, para finalizar con unas breves conclusiones sobre esa proposición y sobre el incremento de la calidad democrática de nuestro sistema político.

Así, en primer lugar, creo que lo que hemos de poner de manifiesto es la necesidad permanente de profundizar en el proceso de democratización de nuestra sociedad y de nuestro sistema.

La democracia no es una estación de llegada que se alcanza con la constitucionalización y reconocimiento de la participación política, sino que es un proceso de mejora continua de dicho modelo, que, sucesivamente, ha de enfrentarse a nuevos retos y a nuevas encrucijadas, como lo pueden ser en la actualidad la democracia electrónica o los ataques o injerencias que, a través de la red, se pueden producir en el desarrollo de los procesos electorales.

La democracia es, asimismo, un sistema cultural, asociado a un determinado modo de ejercer los cargos públicos. Por tanto, se refiere no solo a la elección, sino también, y sobre todo, al desempeño del cargo. Y así ya lo indicaba Tucídides al narrar la oración fúnebre de Pericles.

En ese sentido, alcanzados determinados niveles de participación política, la mejora del sistema y de la cultura democrática ha de alcanzarse, básicamente, a través de la implementación de instituciones y de mecanismos de control, precisamente, sobre el desempeño de dichos cargos.

En este sentido, como les decía, lo primero que debemos plantearnos es la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de una institución, como es la limitación de mandatos o prohibición de reelección del jefe del poder ejecutivo. A este respecto, el estudio y análisis de esta institución en otros ordenamientos y por parte de la doctrina arroja unas conclusiones determinantes sobre la misma.

Primera. La limitación de mandatos o prohibición de reelección es una institución de naturaleza constitucional. La limitación de mandatos del jefe del poder ejecutivo es una institución que afecta directamente a la

organización del poder político y a la relación de este con los ciudadanos, siendo por tanto una institución de carácter constitutivo y fundamental, por lo que su regulación ha de efectuarse en la norma constitucional o en la norma institucional básica de cualquier comunidad.

Así, la limitación de mandatos es una técnica que puede inscribirse perfectamente en el pensamiento constitucionalista, tendente a limitar el poder político del Estado para garantizar los derechos y libertades de la sociedad civil.

Cuando se aplica la limitación de mandatos a los miembros del poder ejecutivo —en especial, al presidente de la república en los regímenes presidencialistas—, su finalidad básica es evitar una deriva autoritaria del propio régimen político que ponga en peligro las libertades civiles y políticas y la democracia constitucional misma. De tal modo que la limitación de mandatos se articula como una técnica de control en la relación directa entre el cargo público y el elector. Esta idea ya era mencionada en *El federalista*, por Madison, quien consideraba la limitación de mandatos como uno de los medios para evitar la degeneración del gobierno republicano. Así las cosas, su consideración como norma constitucional implica que ha de ser compartida, de consenso, y tener vocación de permanencia, no pudiendo ser nunca una norma del parlamento contra el gobierno, y muchísimo menos lo sería si fuese una norma del gobierno en contra del parlamento.

Por tanto, es así propio de los sistemas de gobierno presidencialistas que sea la Constitución la que establezca los requisitos para ser presidente de la república, pues esta no debe ser una materia que sea regulada por el legislador ordinario. Y ello por dos motivos fundamentales:

Uno. Basándonos en el principio de división de poderes, la conformación constitucional del poder ejecutivo no puede estar en manos, exclusivamente, del poder legislativo.

Dos. Una cuestión de suma trascendencia, como la elección presidencial, no puede estar al albur de coyunturales mayorías parlamentarias o de circunstancias transitorias.

En segundo lugar, hemos de indicar que la limitación de mandatos es una institución propia de regímenes presidencialistas, en la medida en que en estos la relación de confianza se establece directamente entre el presidente del ejecutivo y el electorado, no estando condicionado su mandato y la duración del mismo a decisión alguna del parlamento.

En este contexto, se ha establecido —por citar solo algunos ejemplos— la prohibición absoluta de reelección en Méjico, con un mandato de seis años, y la prohibición de reelección por más de dos mandatos en los Estados Unidos de América. Así, el artículo 83 de la Constitución de los Estados Unidos de Méjico señala que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, en ningún caso, y por ningún motivo, podrá volver a desempeñar ese puesto. Mientras que la vigésimo segunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, en su sección primera, indica que ninguna persona podrá ser elegida para el cargo de presidente más de dos veces.

Ahora bien, la limitación de mandatos del presidente del ejecutivo no ha tenido ninguna materialización relevante en los ordenamientos constitucionales estructurados sobre un sistema de Gobierno parlamentario, y ello, porque en esto, la elección y el mantenimiento del Ejecutivo se deriva directamente, no del pueblo sino de su relación de confianza con el Parlamento, quien puede retirársela cuando crea conveniente.

En cuanto al contenido concreto de esta propuesta, hemos de señalar que, desde un punto de vista material, ha de agradecerse todo intento por mejorar la calidad democrática de cualquier sociedad y de sus

instituciones, siendo razonable, a tal efecto, plantearse cuál debe ser la duración oportuna del ejercicio de determinados cargos públicos. En cualquier caso, sorprende la propuesta porque parece poco ambiciosa, pues se circunscribe de forma concreta y precisa solamente a la limitación de mandato, sin hacer referencia a otras cuestiones que se podrían abordar en esa misma línea.

En este sentido, esta tipología de normas le corresponde, asimismo, dignificar a la política y a quienes la ejercen, pues a veces cuando se ha intentado utilizar o articular la limitación de mandato o regular el estatuto de presidente o de expresidente, se han utilizado precisamente para lo contrario: para dar un trato denigrante a quienes han dedicado o dedican una parte importante de su vida al servicio público.

Ahora bien, desde un punto de vista formal, creo que han de realizarse también una serie de indicaciones a esta propuesta.

Primera. La propuesta de reforma hace referencia al concepto o término de dos legislaturas como límite máximo para el desempeño de la Presidencia de la Junta de Andalucía. En este sentido, lo referente en el Derecho constitucional comparado o en la propia Ley 1/2014, de Extremadura, que se cita en la exposición de motivos, hacen hincapié precisamente en el principio de no reelección, aludiendo a conceptos como elección, mandatos, o a un número determinado de años, para delimitar de forma concreta y precisa el ejercicio del cargo.

En esa propuesta no es así, no sé si porque se ha producido una confusión terminológica entre los conceptos de mandato y legislatura, o porque es el contenido deseado que se quiere dar a la norma. De aprobarse esta norma en su literalidad, impediría, por ejemplo, que un presidente que haya ejercido la Presidencia durante dos legislaturas, aunque la segunda haya sido en funciones, pueda presentarse a la reelección para un segundo mandato.

En segundo lugar, la reforma planteada, yo creo, opino, que requiere una modificación de las previsiones constitucionales y estatutarias al respecto, siendo, como hemos señalado, una institución de naturaleza constitucional, su inclusión en nuestro ordenamiento, aun entendiendo que pueda ser adecuada, ha de realizarse en la categoría normativa precisa.

Así, si por ejemplo quisiéramos incorporar esta institución, en relación al Presidente del Gobierno de la nación, no nos cabe ninguna duda de que debería realizarse en el texto constitucional, tratándose de la Presidencia de las comunidades autónomas la respuesta, a priori obvia, sería que dicha reforma se debería realizar en el Estatuto de Autonomía. Además, hemos de tener en cuenta que el carácter exclusivo de la competencia, en materia de organización y estructura de las instituciones de autogobierno de la comunidad autónoma andaluza, está, como no puede ser de otro modo, supeditada a las previsiones constitucionales, en concreto a las establecidas en el artículo 152.1 de la Constitución, de tal modo que, aunque tengamos competencia exclusiva para la organización de nuestras instituciones de autogobierno, no podríamos establecer, por ejemplo, un sistema presidencialista en nuestro Estatuto de Autonomía, porque en el artículo 152.1 de la Constitución se establece un sistema de gobierno parlamentario para las comunidades autónomas del artículo 151, limitación esta que evidentemente solo afecta a las del 151 y no a las demás.

En cuanto al ámbito personal, esta norma afectaría a la presidencia, vicepresidencia y consejería. Me pregunto si en un futuro sería también extensible a los propios parlamentarios. Recientes trabajos, como la limitación de mandatos parlamentarios, como técnica constitucional permanente de renovación de las élites políticas, pues se lo plantean, por ejemplo.

En cuanto al ámbito temporal, esta propuesta tiene carácter retroactivo. Por ello, hemos de preguntarnos cuándo empezarían a computarse esas dos legislaturas, o sí de aprobarse ya, hemos de entender que esta ya se entendería incluida en la misma. Yo creo que en este sentido, sería conveniente, a mi entender, el Parlamento andaluz pueda aprobarse una norma en este sentido, sería necesario incorporar las pertinentes normas de derecho transitorio que, si echamos un vistazo a la vigesimosegunda enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América, prácticamente son las que ocupan la totalidad de la enmienda. La enmienda es una enmienda bastante extensa, pero solo dedica la primera línea al establecimiento de la prohibición de reelección por más de dos mandatos del presidente de los Estados Unidos de América. El resto de la enmienda, todo en su conjunto, es derecho transitorio para determinar con claridad que no le es de aplicación a quien ese momento esté ostentando la Presidencia, y que evidentemente no entraría en vigor hasta que no fuese ratificada la reforma constitucional por el suficiente número de Estados de la unión.

Asimismo, la propuesta solo dice dos legislaturas. También podremos plantearnos si debería decir dos o más legislaturas o mandatos, ya que, desde un punto de vista restrictivo, incluso podríamos plantearnos si sería, o no, aplicable esta norma a quien haya desempeñado ya el cargo más de dos legislaturas.

Tenemos expresidentes que ya han ocupado este cargo más de dos legislaturas o de dos mandatos, ¿le sería de aplicación a ellos esta norma que dice solo dos legislatura, quiero decir, dos o más legislaturas o mandatos?

Concluyo. Las conclusiones a las que yo he podido llegar en relación a esta proposición de ley son breves, y se las sintetizo.

Primero, entiendo que la norma es de naturaleza constitucional, que es una institución propia de regímenes presidencialista con un difícil encaje en los sistemas de Gobierno parlamentario. Sería necesario determinar con claridad si hace alusión a legislatura o a mandato, que hace determinar con claridad, asimismo, la duración o el tiempo máximo que se entiende que afectaría a quien desempeñase la Presidencia, y que de llevarse a cabo la reforma, a mi juicio, debería llevarse en el Estatuto de Andalucía.

Finalizo. Creo que se hace necesario, evidentemente, plantearnos la necesidad de llevar a cabo una regeneración democrática de todo nuestro sistema político, y creo que esta ha de partir, en primer lugar, del reforzamiento del Parlamento y de la recuperación de su centralidad política.

La recuperación plena de su función legislativa y de control puede pasar por la progresiva adopción de modelos presidencialistas con Parlamento y con asamblea desligados del Ejecutivo, que puedan realizar adecuadamente sus funciones legislativas, presupuestaria y de control. En este esquema, la limitación de mandato de la Presidencia no sería sino uno más de los mecanismos de equilibrio entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Sin más, quedo a su disposición para las cuestiones que deseen plantear.

Muchas gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Muchas gracias, señor Martínez.

Señor Díaz.

El señor DÍAZ ROBLEDO

—Sí, muchas gracias por su intervención.

Dos preguntas muy rápidas. ¿Cree usted que sería insalvable el encaje en un sistema que no es presidencialista, junto a otras medidas?

El señor MARTÍNEZ RUANO, PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

—No, no, no, es insalvable, es decir, es de difícil encaje porque, en un sistema presidencialista, la elección y el mantenimiento en el cargo del jefe del Ejecutivo depende de la voluntad del Parlamento. Es el Parlamento quien elige, es el Parlamento quien, si lo estima conveniente a lo largo de la legislatura, puede retirarle su confianza al jefe del Ejecutivo.

No es así en los sistemas presidencialistas donde se establece la limitación de mandato. La limitación de mandato se establece como una técnica de control en la relación del presidente de la república con el electorado, con el fin de que no se pueda perpetuar eternamente en el desempeño de su cargo, en la medida en la que se entiende que podría articular mecanismos, como puede ser la prolongación de la duración del mandato... Todos sabemos las técnicas que torticeramente se han utilizado en determinados regímenes políticos para que, progresivamente, un presidente elegido democráticamente se mantenga en el cargo durante veinte o treinta años.

¿Cuál es la única técnica?, la prohibición de reelección, una prohibición de reelección que sí vemos en algunos otros sistemas políticos, incluso está vinculada, no solamente a su persona, sino también a personas que estén en su círculo familiar, pues para evitar que se puedan realizar actos en fraude de ley constitucional, en donde, tras los dos mandatos del presidente, es sucedido por su cónyuge o viceversa, o lo que sucede, por ejemplo, en Rusia, en donde se alternan sucesivamente el presidente del Estado y el presidente del Ejecutivo.

¿Es insalvable?, no. Es una institución que se puede incorporar, evidentemente, a regímenes parlamentarios, pero ahí habrá de entender el Parlamento que ya no es él quien ostenta, de forma exclusiva, la potestad de determinar quién ha de ejercer el poder ejecutivo. Por eso les decía, finalmente, que a mi juicio la mejor técnica para que la democracia comience a regenerarse, sobre todo no solamente en España y en Andalucía, en el mundo occidental, es quizás una vuelta a regímenes presidencialistas. El sistema parlamentario de gobierno termina abocando al Parlamento a un difícil desempeño, sobre todo de la función de control, porque es una mayoría parlamentaria quien ha elegido al Gobierno y es muy difícil que esa mayoría parlamentaria controle al Gobierno que ha elegido. Y con institutos normativos, como puede ser el decreto ley, el Parlamento termina siendo también un actor secundario en la función legislativa. Si ya ni siquiera el Parlamento va a ser el actor principal en la función legislativa es que algo está fallando. Es necesario que comencemos a replantearnos cuál debe ser, de nuevo, la relación entre el Parlamento y el Gobierno.

A mi juicio, la institución de mandato..., la [...] de eliminación de mandato es una institución necesaria. Pero donde verdaderamente cobra su virtualidad es en un sistema presidencialista. En un sistema parlamentario lo que hemos de plantearnos con claridad es qué tipo de Parlamento queremos y qué modelo de relación de ese Parlamento con el Gobierno es la que queremos.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Señora Gómez.

La señora GÓMEZ CORONA

—Sí. Brevemente.

Nada más que para dar las gracias al interviniente por su intervención y decirle que, bueno, que compartimos quizás las mismas inquietudes, que el encaje de una figura como la limitación de mandatos propiamente, o típico de los sistemas presidencialistas, un sistema parlamentario, a nuestro juicio, pero tendría que hacerse a través de la norma institucional básica. Entonces, bueno, el hecho de que ya se haya hecho en otras comunidades autónomas, claro, en aras a la presunción de constitucionalidad de las leyes, ¿no?, pues bueno, nos impide que..., digamos que nos impide decir que es algo que es inconstitucional o que no se asemeja..., no sé, a lo que debería ser. Pero, bueno, nos parece que es un obstáculo importante, no sabemos si insalvable, pero por lo menos importante. Con independencia, luego, ¿no?, de lo que nos parezca políticamente la introducción de ese elemento... Bueno, sí parece claro que debería estar regulado junto a los otros sistemas que..., junto a los otros rasgos que caracterizan el sistema parlamentario de gobierno. La disolución, la moción de censura, etcétera. Entonces, bueno, plantea los problemas que usted ya ha dicho.

Por tanto, agradecerle y decirle que ha sido muy útil su comparecencia. Gracias.

El señor MARTÍNEZ RUANO, PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

—Gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias, señora Gómez.

Señora Ferriz.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Sí. Yo agradecerle también su comparecencia. Yo creo que la postura ha quedado bastante clara.

Y yo quería preguntarle si usted vería conveniente que solicitáramos un dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía.

El señor MARTÍNEZ RUANO, PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

—Yo creo que en una cuestión tan importante como esta lo veo..., vamos, oportuno, por supuesto.

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Muchísimas gracias, señor Martínez.

Agradecemos su participación en esta comisión y le agradecemos su asistencia.

El señor MARTÍNEZ RUANO, PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

—Muchas gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Señorías, si les parece, como el siguiente compareciente no asiste, hacemos un receso hasta las 13:20 horas, que es la siguiente comparecencia.

Gracias.

[Receso.]

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Bueno, señorías, reanudamos esta Comisión de Presidencia.

Nos acompaña don Luis Picón Bolaños, director de Relaciones Institucionales de la Confederación de Empresarios de Andalucía.

Bienvenido, don Luis. Cuando quiera, tiene usted la palabra.

El señor PICÓN BOLAÑOS, DIRECTOR DE RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA CEA

—Muchas gracias y espero que no estén demasiado cansados, después de la jornada que llevan.

Ante todo, quiero darles las gracias por facilitarnos la comparecencia en esta comisión para exponer nuestro criterio sobre un tema que consideramos de alto contenido político y social para Andalucía, como es su regeneración democrática.

Conocen perfectamente nuestra condición de agente económico y social más representativo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las consecuencias jurídicas, políticas y sociales que de ello se derivan a partir tanto de las previsiones constitucionales como estatutarias.

Estamos, por tanto, legitimados para intervenir en este debate, incluso les diría más: dada la responsabilidad que tenemos con el interés general, en defensa del interés general, estamos obligados a participar y dar nuestra opinión aunque no se trate de un tema sencillo ni estrictamente empresarial.

La limitación de mandatos de las personas que ostentan la presidencia del Gobierno es algo que responde a una demanda social, que todos los grupos políticos en el debate parlamentario han admitido y que forma parte de lo que están desarrollando ya varias comunidades autónomas de España y de algunos acuerdos que están suscritos. Por tanto, es una opción política que respetamos y que entendemos, jurídica, política y socialmente viable y justificada.

Ahora bien, el debate sobre la limitación de mandatos es algo que hemos tenido también ocasión de analizar internamente en los últimos años, dado que somos una organización que se inspira y desarrolla en principios democráticos y, por tanto, también nuestros órganos de gobierno están sometidos a un proceso electoral.

Fruto de ese debate, llegamos ya hace un breve periodo de tiempo a la conclusión de que el concepto fundamental, el bien jurídico a proteger, si se me permite la analogía, era favorecer la renovación de las personas en el ejercicio de los cargos electivos. Pero esa renovación nosotros no la hemos vinculado al tiempo en el que desarrolla su actividad..., al tiempo que está la persona en el cargo, sino a la edad que ostenta. Por eso, en nuestros estatutos no se incluyen cláusulas de inelegibilidad, sino de cese por llegar a una determinada edad. Promovemos, por tanto, la renovación, pero respetando la voluntad democrática de nuestra amplia base organizativa. Y, por eso, nosotros lo que hemos hecho en nuestros estatutos es limitar el ejercicio del cargo a una circunstancia personal, como es llegar a la edad de 70 años.

En el año 1900, la edad media era en España de 35 años. Hoy, estamos en 82 años. Creemos que este es un dato objetivo que justifica una limitación de mandatos, pues, de no existir ese cese por edad, no se facilitarían la necesaria renovación que, entendemos, es oportuna. Si uno de los principios que queremos es fortalecer elementos que faciliten la renovación constante de las personas que ocupan cargos públicos, creemos que fijar un límite máximo de edad es un aliciente para facilitar ese acceso de más personas al ejercicio de la acción representativa.

Pero, más allá de estas reflexiones generales de cómo nosotros hemos abordado el tema, nos centraremos en el texto que se somete a nuestra consideración. Compartimos muchos de los criterios manifestados en el debate que tuvo lugar en el Pleno, en la toma de consideración de esta proposición. Creemos que una cuestión es la voluntad de limitar esos mandatos y otra bien distinta la forma en que se ha previsto en el texto que se somete a nuestro análisis. Compartimos que existen lagunas en el proyecto que, entendemos, deben ser objeto de su consenso, pues, evidentemente, hay que dejar muy bien cerrada la diferencia entre el concepto legislatura y el mero transcurso de cuatro años.

En nuestra opinión, y venimos a establecer un criterio, a proponerles un criterio, el criterio debiera ser el criterio temporal, es decir, establecer un máximo de 8 años o el tiempo que consideren más adecuado en el ejercicio del cargo para que opere la limitación. En tal sentido, nuestra propuesta es analizar la limitación, no como un elemento de inelegibilidad, sino de cese de quien ostente la presidencia de la Junta de Andalucía al cumplirse ocho años de periodo acumulado en dicho cargo, sea de forma continuada o de forma ininterrumpida en el tiempo.

Ahora bien, desde un punto de vista, también, de la práctica y de la gestión política administrativa, no tendríamos tan clara la limitación de mandatos respecto a las personas que ocupan los cargos de consejero que, además, pueden cambiar de ámbito competencial.

Uno de los grandes problemas que, como gestores de intereses, hemos tenido en los últimos años, ha sido la gran rotación de altos cargos públicos en Andalucía. Hemos sufrido, con comillas, que ha habido titulares de consejerías y, sobre todo, muchos directores y directoras generales que han estado un tiempo muy escaso al frente de sus centros directivos, por no hablar de algunos que han estado vacantes más tiempo del necesario.

Por tanto, creemos que se podría distinguir perfectamente entre la persona que ocupa la presidencia de la Junta de Andalucía, que claramente ejerce una función estrictamente política, con la de los consejeros que ejercen funciones más ejecutivas que, en muchas ocasiones, requieren de un tiempo para su desarrollo y, sobre todo, requieren de una experiencia y un conocimiento en la gestión y en el desarrollo del ámbito público de su competencia que consideramos no se agota en el tiempo, sino que la experiencia es un grado.

Para finalizar, les ruego me permitan una reflexión general. Uno de los elementos que, con mayor intensidad, defendemos desde las organizaciones empresariales, especialmente desde CEA, es el relativo a la mejora de la regulación. Un principio de buena regulación que se enuncia bajo la idea de que, 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 el caso de las cuestiones relativas a regeneración democrática, podría entenderse que no se está cumpliendo este principio de buena regulación. Vemos que se están produciendo una multiplicidad de normas y propuestas que entendemos podrían recogerse en un único texto normativo. Asimismo, creemos que se pueden estar generando barreras y obstáculos para el acceso al ejercicio de la actividad política pública, pues, por ejemplo, la legislación orgánica en materia de protección de datos quiebra cuando estamos ante el ejercicio de una función pública. Tener acceso a las declaraciones de IRPF de los cargos públicos, conocer la antigüedad de su vehículo o facilitar que se generen ránkines en base a sus patrimonios son cuestiones que pueden suponer una barrera de acceso, así como una discriminación respecto al conjunto de la ciudadanía.

Existen muchas formas de controlar el patrimonio pasado, presente y futuro, sin que ello suponga una desproporcionada intromisión en la vida privada de las personas, sus cónyuges o asimilados y descendientes, que ven, directamente o indirectamente, publicadas cuestiones propias de su ámbito íntimo y familiar.

Creemos que es necesaria una regulación armonizada, proporcional, que aporte seguridad jurídica y confianza, que facilite la regeneración democrática, pero que siga facilitando el acceso a la actividad política, eliminando así barreras que perjudican el necesario criterio de promoción de la participación democrática.

Muchas gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Gracias, señor Picón.

Señor Díaz, ¿tiene alguna pregunta?

El señor DÍAZ ROBLEDO

—No, yo solo darle las gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—¿Señora Gómez?

La señora GÓMEZ CORONA

—Lo mismo, agradecer al compareciente por su intervención y que haya acudido aquí hoy.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—¿Señora Ferriz?

La señora FÉRRIZ GÓMEZ

—Nos vamos a sumar también al agradecimiento, pero, vamos, ha quedado clara su postura. Gracias.

El señor VIEDMA QUESADA, PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

—Bueno, pues, señor Picón, muchísimas gracias por su participación. Y, señorías, con esto terminamos el turno de comparecencias y levantamos la sesión.

