

Número marginal: IV.3

DICTAMEN Núm.: 358/2017, de 7 de junio

Ponencia: Álvarez Civantos, Begoña

Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor

Órgano solicitante: Consejería de la Presidencia y Administración Local

**Cuestión sometida a dictamen y principales temas tratados:
Consulta facultativa sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.**

TEXTO DEL DICTAMEN

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

El Excmo. Sr. Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local formula consulta facultativa sobre "posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

Visto el objeto de la consulta, examinamos en primer lugar su carácter y las razones que avalan la justificación de la exigencia de trascendencia y repercusión, para después acotar el alcance del dictamen.

1. Carácter facultativo de la consulta y motivación.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 17 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, hay que señalar, en primer lugar, que la cuestión objeto de consulta no figura entre las que requieren dictamen preceptivo, dado que

se refiere a una proposición de ley y no a un anteproyecto de ley.

Precisamente por ello la solicitud de dictamen se formula apelando a lo previsto en el artículo 18 de la Ley 4/2005, en el que se establece que “podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo en aquellos asuntos no incluidos en el artículo anterior, que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran”. A su vez, el dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros (art. 22, párrafo primero).

La solicitud de dictamen está precedida de un escrito del Grupo Parlamentario Socialista dirigido al Presidente y a la Mesa del Parlamento de Andalucía para que se requiera al Consejo de Gobierno, a fin de que éste solicite el pronunciamiento de este Consejo Consultivo “sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley, con nº de expediente 10-16/PPL-000009”. En este sentido, ante las dudas de inconstitucionalidad planteadas sobre la reforma legal que se pretende llevar a cabo, la solicitud del Grupo Parlamentario Socialista considera justificada la consulta, al estimar que resulta indispensable “conocer el alcance real que supondría aprobar una norma ordinaria sin la habilitación estatutaria necesaria para ello que limite mandatos”.

En efecto, hemos de subrayar que, a diferencia de lo que establece la normativa reguladora de otros órganos consultivos, la Ley 4/2005 no contempla que este Órgano se pronuncie sobre la adecuación al Estatuto y a la Constitución de las proposiciones de ley sometidas a la aprobación del Parlamento de Andalucía [contrástese con lo que dispone el artículo 16.1.b) de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias]. Tampoco prevé la Ley que los grupos parlamentarios puedan solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía [mientras que la citada Ley 2/2009 sí los considera “parte legitimada”, como se desprende de su art. 18.1, en relación con el art. 17.1)], ni contempla la solicitud de dictamen por parte del Presidente del Parlamento en el caso de proposiciones de Ley tomadas en consideración, a diferencia de lo que establece la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [arts. 11.1.c) y 12.1].

Sería prolijo analizar el porqué de estas diferencias en la

regulación de las competencias de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas y en la legitimación para formular solicitudes de dictamen; diferencias que se aprecian también en el modelo organizativo y en la designación de los miembros de los Consejos antes citados, en los que interviene el Parlamento de la respectiva Comunidad Autónoma.

No obstante, cabe apuntar que el diferente modelo en la designación de miembros de estos órganos no conduce en todo caso a las peculiaridades antes vistas sobre el ámbito material de la función dictaminadora y la legitimación para solicitar el dictamen. La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, es un ejemplo de lo que se acaba de señalar (art. 4, en cuanto a los dictámenes preceptivos), sin perjuicio de que atribuya a la Presidencia de las Cortes de Castilla y León la facultad de recabar dictamen en aquellos asuntos o expedientes que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran (consultas facultativas), y entre ellas, "especialmente", las proposiciones de reforma del Estatuto de Autonomía.

Precisado lo anterior, hay que reiterar que, en este caso, la solicitud formal la realiza un órgano expresamente legitimado para ello por la Ley 4/2005, aunque haya sido promovida por el Grupo Parlamentario Socialista, instando al Gobierno, a través del Parlamento, a requerir el dictamen. A este respecto consta que, en la sesión de la Comisión de Presidencia y Administración Local del Parlamento de Andalucía celebrada el 24 de abril de 2017, diversos expertos en Derecho Constitucional que expusieron su parecer sobre la viabilidad de la iniciativa, fueron consultados también sobre las conveniencia de solicitar dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía, dado que otros Consejos Consultivos han emitido dictamen sobre disposiciones similares referidas a la limitación de mandatos y lo han hecho en sentido no siempre coincidente, cuestionando en algunos casos la legitimidad constitucional de una iniciativa legislativa de estas características. En este punto, dichos expertos expresan, en general, la conveniencia de solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo, sin perjuicio del informe de los Servicios Jurídicos del propio Parlamento. Uno de dichos expertos llega a precisar, no obstante, que al no estar prevista la consulta por parte del Parlamento, el dictamen tendría que ser solicitado por el Consejo de Gobierno (DSPA num. 344, X Legislatura, 24 de abril de 2017).

En este caso, no cabe duda de que la solicitud de dictamen se formula por órgano competente, que actúa en el ejercicio de una facultad que podría haber ejercitado sin mediar la petición a la que nos referimos, dado que el dictamen atañe a la posible inconstitucionalidad de la limitación de mandatos del Presidente de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno.

Como se ha dicho, las dudas sobre la viabilidad de la proposición de ley, expresadas en el informe emitido por los Servicios Jurídicos del Parlamento y en las comparecencias de expertos en Derecho Constitucional ante la Comisión de Presidencia y Administración Local del Parlamento de Andalucía, el pasado 24 de abril, motivan el planteamiento de esta consulta facultativa.

La solicitud de dictamen parte de la posición institucional del Consejo Consultivo de Andalucía como superior órgano consultivo del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía (art. 129 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

La nueva configuración de este Consejo Consultivo como institución de autogobierno reconocida como tal en el citado Estatuto, y su misión de velar por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Andalucía y el resto del ordenamiento jurídico (art. 1 de la Ley 4/2005), actuando con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia (art. 2 de la citada Ley), puede justificar este tipo de consultas que, por sus propias características, están sujetas a los requisitos estrictos previstos en la Ley 4/2005.

En este orden de ideas, como en su día expresó este Consejo Consultivo en relación con la consulta facultativa formulada por el Excmo. Sr. Consejero de la Presidencia, dando cumplimiento a lo acordado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía ejercitada por el Parlamento de Andalucía (dictamen 72/2006), tampoco en este caso admite la menor duda el cumplimiento del presupuesto de hecho del que parte el artículo 18 de la Ley 4/2005, esto es, la especial trascendencia o repercusión de la consulta.

En efecto, la posible inconstitucionalidad se refiere a la regulación de la limitación de mandatos que se pretende aprobar mediante la modificación de la Ley 6/2006, y no es dudoso que atañe a aspectos nucleares del sistema parlamentario configurado en el Estatuto de Autonomía de conformidad con la Constitución Española. Esta constatación, subrayada por los expertos en Derecho Constitucional durante la comparecencia ya citada, releva de mayor argumentación sobre lo que resulta notorio (res ipsa loquitur).

Basta con señalar que la limitación del mandato de los presidentes y miembros del ejecutivo figura en los programas electorales de algunos partidos políticos, y según sondeos de opinión recientemente publicados es percibida por los ciudadanos como una medida positiva de regeneración democrática; medida que ha sido acogida en determinados pactos de legislatura en orden a su desarrollo, y se ha plasmado normativamente o está en vías de serlo en determinadas Comunidades Autónomas, lo que ha motivado la emisión de diversos dictámenes de Consejos Consultivos, no siempre con pareceres coincidentes, como ya se ha dicho. En esta tesitura, se considera suficientemente justificada la consulta facultativa.

2. Sobre el limitado alcance del dictamen.

En relación con lo que se acaba de exponer, hay que hacer notar que el dictamen de este Consejo Consultivo ha de ceñirse a la cuestión objeto de consulta, esto es, al análisis de la posible inconstitucionalidad de las modificaciones que se postula en la Proposición de Ley, sin entrar en el examen de aspectos de oportunidad y conveniencia que sólo pueden abordarse cuando el órgano consultante lo haya solicitado expresamente (art. 3 de la Ley 4/2005).

Así ha de ser, considerando que la consulta facultativa se constriñe a las dudas de constitucionalidad, que, efectivamente, han sido puestas de manifiesto por algunos profesores de Derecho Constitucional en la comparecencia ya citada en este dictamen, mientras que otros consideran que la limitación de mandatos puede articularse mediante la modificación de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin necesidad de reformar la Constitución ni el Estatuto de Autonomía. En consecuencia con la naturaleza de este tipo de consultas, tampoco se analizarán los problemas de técnica

normativa que podrían plantearse por la falta de concreción de la Proposición de Ley, al girar la inelegibilidad sobre una referencia temporal (dos legislaturas) que puede presentar problemas interpretativos, frente a las fórmulas más precisas empleadas en otras Comunidades Autónomas, que acotan la prohibición mediante un inciso que se refiere a la permanencia en el cargo durante ocho años. Esta problemática ha sido puesta de manifiesto en el informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento, así como en la opinión expresada por determinados profesores de Derecho Constitucional, dando cuenta de las distintas soluciones arbitradas para superar este problema.

II

Con el fin de situar debidamente la cuestión sometida a dictamen, seguidamente realizamos diversas consideraciones sobre el distinto significado que posee la limitación de mandatos según el sistema político en el que opere. Con esa finalidad nos referimos al origen de la limitación de mandatos en los sistemas presidencialistas y a su plasmación constitucional.

Antes de ello conviene hacer notar, como lo hace el informe de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre democracia, limitación de los mandatos e incompatibilidad de funciones políticas [adoptado en su 93ª sesión plenaria, celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2012, CDL-AD (2012) 027rev; apdo. "IV. Limitation of the mandate: from history to contemporary norm and practice"] que la limitación de mandatos no es una nueva institución democrática, sino una vieja cuestión que se remonta a la democracia ateniense, en la que se estableció la rotación de cargos como instrumento para facilitar la representación de los ciudadanos y prevenir el uso indebido del poder al servicio de intereses privados.

También en la República Romana se contempló la rotación en las magistraturas y se estableció la iteratio que prohibía el ejercicio continuado del cargo durante mandatos consecutivos sin mediar un tiempo mínimo de interrupción.

1. Percepción de la limitación de mandatos como principio consustancial al Presidencialismo.

Sin perder de vista el breve apunte histórico que después realizaremos, cabe afirmar que la limitación de mandatos tiene

origen en los sistemas presidencialistas, en los que cobra pleno sentido por los rasgos característicos de esta forma de gobierno. En efecto, haciendo abstracción de las variantes y peculiaridades que resultarían de un examen comparativo de los sistemas presidencialistas, y asumiendo los inconvenientes que presenta una visión simplificada y alejada de la riqueza de matices que proporcionaría dicho estudio (que, por razones obvias, desbordaría el cometido de este dictamen), conviene realizar una síntesis sobre las notas características o rasgos comunes que, en general, se predicán de dichos sistemas, por contraposición a los sistemas parlamentarios.

Así, cabe señalar que los sistemas presidencialistas se caracterizan por el papel central que se atribuye a la institución presidencial, de la que toman su nombre. El presidente no es investido por el Parlamento, sino elegido directamente por el pueblo. La legitimidad democrática del presidente deviene directamente del electorado, de modo que accede al cargo sin requerir la confianza del Parlamento, que no interviene en la formación del gobierno.

En consecuencia con lo anterior, en dichos sistemas el Parlamento no puede exigir responsabilidad política al presidente; no operan en ellos instituciones típicas de los sistemas parlamentarios racionalizados como la cuestión de confianza o la moción de censura constructiva. El rechazo de la primera o la aprobación de la segunda constatan la pérdida de confianza en el Gobierno y tienen como consecuencia la dimisión de éste, materializándose así la exigencia de responsabilidad política.

Ambas instituciones son elementos nucleares del parlamentarismo racionalizado, en el que las relaciones Parlamento-Gobierno y la permanencia de éste en el poder se basan en el mantenimiento de una relación de confianza, que comienza con la elección parlamentaria del Presidente del Gobierno y continúa con la instauración de iniciativas y controles, y, en su caso, con la puesta en marcha de los mecanismos de responsabilidad política, que permiten la retirada de dicha confianza y la remoción del Gobierno. Tales instituciones no son parangonables, ni en la sustancia ni en el procedimiento, con la posibilidad de destitución del presidente en los sistemas presidencialistas, excepcional y muy limitada en cuanto a sus presupuestos de hecho (proceso de destitución

conocido como impeachment en los países anglosajones).

La propia concepción de la división de poderes presenta marcadas diferencias entre los sistemas presidencialistas y los sistemas parlamentarios. En los primeros, la separación de poderes opera de manera rígida y nítida -aunque no se trate de una separación estanca- mediante un sistema de controles y contrapesos (checks and balances), mientras que en los sistemas parlamentarios se observa una separación atenuada entre el poder legislativo y el ejecutivo, primando la colaboración y cooperación entre ambos. Lo habitual en los sistemas presidencialistas es que el presidente desempeñe la Jefatura del Estado y la del Gobierno, de manera que concentra un poder no equiparable al de los presidentes en las democracias parlamentarias; de ahí que la limitación de mandatos se conciba como un instrumento al servicio de la protección de las libertades y los derechos de los ciudadanos, en el entendimiento de que la permanencia en el poder de los presidentes electos, sin limitación de mandatos, podría propiciar situaciones anómalas de abuso de poder y menoscabo de las libertades civiles, bajo la cobertura de una democracia puramente formal.

2. Plasmación constitucional de la limitación de mandatos.

En este apartado realizamos una breve reseña sobre la limitación de mandatos en la praxis política contemporánea, subrayando que su regulación se produce en los textos constitucionales, fundamentalmente en las Constituciones americanas que configuran sistemas de corte presidencialista, mientras que se trata de una institución prácticamente inédita en los sistemas parlamentarios europeos.

Consideración aparte merece la limitación de mandatos en Francia, que opera en un régimen semipresidencial, cuyo modelo es visible en diferentes países africanos del área francófona. La Constitución francesa de 1958, al regular el cargo de Presidente de la República dispone que "Nadie podrá ejercer más de dos mandatos consecutivos".

En similar sentido, pueden citarse otros casos, como la limitación que se establece al regular la "relegibilidad" del Presidente en la Constitución de la República Portuguesa de 1976. En concreto su artículo 126, apartado 1, dispone que "no se admitirá la reelección para un tercer mandato consecutivo ni durante el

quinquenio inmediatamente siguiente al final del segundo mandato consecutivo”.

Del mismo modo, la limitación de mandatos se contempla en el sistema político finlandés, a mitad de camino entre el parlamentarismo y el presidencialismo. Hasta la ley constitucional de 22 de julio de 1991 (núm. 1074/1991) no se imponía límite a la reelección presidencial, la modificación que entonces se introdujo se recoge en la vigente Constitución de Finlandia (año 2000), en la que se dispone que el Presidente de la República es elegido “por un mandato de seis años”, sin perjuicio de que la misma persona “pueda ser elegida Presidente consecutivamente por un máximo de dos mandatos” (art. 54).

Una regla similar rige en el sistema semipresidencial de Ucrania, en el que el Presidente, elegido directamente por los ciudadanos para un mandato de cinco años, no puede desempeñar el cargo durante más de dos mandatos consecutivos (art. 103 de la Constitución de 1996).

Enlazando con lo que acabamos de señalar, reiteramos lo que han expuesto la práctica totalidad de los expertos que han comparecido en la Comisión de Presidencia y Administración Local del Parlamento de Andalucía, esto es, el entendimiento de la limitación de mandatos como una institución propia de los sistemas de gobierno presidencialistas (o semipresidencialistas), que impide la reelección indefinida del Presidente de la República con el fin de conjurar el peligro de manifestaciones abusivas del poder, con el daño para los derechos de los ciudadanos y el funcionamiento democrático de las instituciones.

Es notorio que tales peligros son más intensos en países con menor tradición democrática por la acumulación de prerrogativas presidenciales y su ejercicio prolongado en el tiempo. Así lo demuestra el análisis histórico y el énfasis que se pone en algunas Constituciones al regular la limitación de mandatos presidenciales, como se verá seguidamente; énfasis que se explica porque en dichos países los ciudadanos han padecido etapas políticas convulsas; períodos políticos caracterizados por formas de gobierno autoritarias bajo vestiduras democráticas que, a la postre, explican que la limitación de mandatos sea vista como una cuestión de vital importancia que debe asegurarse en las respectivas Constituciones y no en la legislación ordinaria.

En cuanto al origen de la limitación de mandatos, politólogos y juristas recurren con frecuencia a la historia constitucional de los Estados Unidos de América, aunque dicha institución se plasma antes en el sistema constitucional de Ecuador y México, tal y como se verá después. En este sentido, cabe apuntar que, aunque la Constitución de 1787 no limitaba los mandatos presidenciales, George Washington sentó una práctica constitucional al renunciar a presentarse como candidato para un tercer mandato; una regla no escrita que fue observada por los presidentes de los EEUU desde 1797.

Sin embargo, el Presidente Franklin D. Roosevelt -en un período marcado por la Gran Depresión y el comienzo de la Segunda Guerra Mundial- desempeñó el cargo de Presidente entre 1933 y 1945 (fue reelegido por tercera vez en 1940 y para un cuarto mandato en 1944, que no pudo completar por su fallecimiento el 12 de abril de 1945).

Fallecido Roosevelt, el Congreso aprobó la vigésima segunda enmienda a la Constitución, que fue ratificada por los Estados el 27 de febrero de 1951. Dicha enmienda impone un límite de dos mandatos (de modo que un Presidente no puede permanecer en el cargo más de ocho años); límite compatible con haber desempeñado el cargo durante dos o menos años por sustitución, cuando un Presidente no puede concluir su mandato. Subrayamos, pues, que fue necesaria una enmienda constitucional para instaurar la limitación de mandatos que durante casi dos siglos había regido como una especie de costumbre no refrendada en la Constitución.

Las Constituciones de Americana Latina establecen la limitación de mandatos siguiendo el ejemplo de la de EEUU, pero con notables variaciones, que, en algunos casos, permiten la reelección tras un segundo mandato bajo ciertas condiciones.

Así, según el artículo 97 de la Constitución Argentina de 1994, El Presidente y Vicepresidente de la República "duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo". El mismo precepto añade que "si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo". Así pues, la regulación no responde a la fórmula de prohibición absoluta

de reelección tras el segundo mandato, sino al modelo que permite la reelección cuando ha transcurrido dicho período constitucional.

El artículo 112 de la Constitución de la República de Perú de 1993 dispone que el mandato presidencial es de cinco años, si bien permite que el Presidente pueda ser reelegido de inmediato para un período adicional. En este aspecto la Constitución sigue la fórmula de la Constitución de los EEUU.

Sin embargo, no se trata de prohibición absoluta, pues el precepto contempla que transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex-presidente puede "volver a postular, sujeto a las mismas condiciones". Como ha señalado la doctrina, ese plazo de espera supone que, pasados cinco años, un presidente podría volver a gobernar durante diez años consecutivos y así sucesivamente.

El artículo 173 de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972 establece que "Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes".

El artículo 82 de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 dispone que el mandato del Presidente de la República será de cuatro años (tras la redacción resultante de la enmienda de revisión núm. 5 de 1994) y permite la reelección por un único mandato (enmienda constitucional de revisión num. 16, de 1997).

El artículo 190 de la Constitución de Colombia dispone lo siguiente: "El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años..." Anteriormente, el acto Legislativo 02 de 2004 permitió la reelección presidencial inmediata en Colombia, facultando a quienes hubieran ejercido la Presidencia de la República, incluyendo al primer mandatario en el cargo, para permanecer durante un segundo período "si mediante el voto así lo deciden los ciudadanos". Así lo hicieron, optando a la reelección, los Presidentes Álvaro Uribe Vélez (2006) y Juan Manuel Santos (2014).

En junio de 2015, la Cámara de Representantes eliminó la reelección introducida por el acto legislativo 02 de 2004, que

había sido objeto de varias demandas. La sentencia de fecha 19 de octubre de 2005, dictada por la Corte Constitucional de Colombia (C-1040/05), realiza un análisis histórico que merece la pena destacar por el contraste que supone con la historia constitucional europea en este punto. En efecto, la Corte destaca que «la figura de la reelección presidencial inmediata es, a todas luces, ajena a nuestra tradición Constitucional». De hecho -señala dicha sentencia- «en el transcurso de la historia republicana de Colombia, y con excepción de la constitución de 1821, que se explica por el dominio que ejercía la figura del libertador Simón Bolívar, no ha existido la reelección inmediata estando en ejercicio el actual Presidente de la República».

El artículo 144 de la Constitución de la República de Ecuador (2008) dispone que “el Presidente de la ya República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez”.

A título de ejemplo, mencionamos otras Constituciones americanas que presentan una regulación más restrictiva en este punto. Concretamente, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en el artículo 83 (reformado por última vez el 10 de enero de 2014), establece lo siguiente:

“El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

En realidad, como ha destacado la doctrina, la limitación de mandato se introdujo en la Constitución de México antes que en EEUU, mediante reforma de la Constitución de 1917 introducida en 1933; reforma que tiene su antecedente remoto en la limitación de mandatos para miembros del poder legislativo prevista en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814, en el que se dispone que “tampoco serán reelegidos los diputados, sino es que medie el tiempo de una diputación”. Antes que en México se introdujo dicha limitación en el sistema constitucional de Ecuador. Concretamente, en la llamada “Gran Constitución” de 1830 (la primera Constitución de Ecuador) se dispuso que “el Presidente duraría en sus funciones cuatro años y no podría ser reelegido, sino pasados dos periodos constitucionales”.

Por su parte, el artículo 229 de la Constitución de la República de Paraguay de 1992 (que vivió la experiencia de sucesivas reelecciones del General Alfredo Stroessner entre 1954 y 1989) establece: "El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República".

El artículo 15 de la Constitución Política de la República de Chile es tajante al disponer que "El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de seis años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente".

A su vez, el artículo 134 de la Constitución Política de Costa Rica establece que "El período presidencial será de cuatro años"; precepto al que añade que "Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial, consagrados por esta Constitución implicarán traición a la República", precisando además, que la responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible".

Especialmente ilustrativas resultan otras Constituciones sobre la percepción de la prohibición de reelección como una cuestión trascendental para el funcionamiento del sistema político presidencialista, que justifica la necesidad de introducir las limitaciones de mandatos en la "Norma Normarum". En concreto, la Constitución de El Salvador de 1983, cuyo artículo 154 dispone que "el período presidencial será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones ni un día más".

El artículo 184 (reformado) de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1993 dispone que "El Presidente y Vicepresidente de la República, serán electos por el pueblo para un período improrrogable de cuatro años, mediante sufragio universal y secreto" y el artículo 187 se refiere de modo preciso

a la "prohibición de reelección", estableciendo a tal efecto lo siguiente: "La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo".

En el mismo sentido, el artículo 239 de la Constitución Política de Honduras de 1982 dispone lo siguiente: "El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública."

Este género de prevenciones se comprenden a partir de experiencias negativas sobre la eficacia de los textos constitucionales y el temor a que las prohibiciones de reelección quedaran diluidas ante lo que se ha dado en llamar "democraduras", palabra compuesta empleada en referencia a los sistemas políticos que formalmente adoptan institutos jurídicos propios de la democracia, pero envuelven formas de gobierno dictatoriales.

3. Recapitulación: trascendencia de la regulación de mandatos en sede constitucional.

El examen de Derecho comparado que acabamos de realizar, permite observar que la limitación de mandatos plasmada en sede constitucional no se plantea en términos de conveniencia sino de necesidad. Esto es especialmente visible en los sistemas presidencialistas, como evidencia el peculiar y contundente modo de configuración de dicha limitación en algunas Constituciones Latinoamericanas, según acabamos de ver.

En efecto, la limitación de mandatos no plantea un problema teórico, ni el debate en torno a la misma puede responder a disquisiciones sin trascendencia práctica. Por el contrario, cuando se plantea la viabilidad de la limitación de mandatos, ya sea en un sistema político de corte parlamentario o presidencialista, afloran cuestiones nucleares que atañen a la

esencia de un sistema político.

Como hemos visto, la limitación de mandatos se considera una institución ligada de manera natural a las formas de gobierno presidencialistas y, como tal, amparada por las respectivas normas constitucionales. Pero cuando se postula el establecimiento de dicha limitación en los sistemas parlamentarios surgen inmediatamente interrogantes sobre su acomodo a la Norma Suprema, u otras normas integrantes del denominado bloque de la constitucionalidad, y esto es lo que ha sucedido en este caso con la Proposición de Ley a la que se refiere este dictamen.

Ciertamente, la diferenciación entre el sistema parlamentario racionalizado y los sistemas presidencialistas, que apenas hemos esbozado anteriormente, es importante en el contexto que ahora centra nuestra atención. No se trata de elucubraciones doctrinales sin repercusión alguna a la hora de decidir cómo y con qué alcance puede articularse una limitación de mandatos. Es importante, entre otras cosas, para interpretar el aparente silencio que guarda el Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre una materia tan trascendente, siendo así que el subsistema político que en él se regula responde por principio al modelo de parlamentarismo racionalizado.

Bajo formas de gobierno presidencialistas se han vivido experiencias políticas difícilmente reproducibles en democracias parlamentarias; experiencias en las que se ha materializado el riesgo que se trata de conjurar con la limitación de mandatos, esto es, desviaciones autoritarias con reminiscencias propias de las monarquías absolutas o de regímenes dictatoriales; situaciones que han justificado desde antiguo la garantía constitucional de la limitación de mandatos.

En cambio, la reivindicación de la limitación de mandatos en las democracias parlamentarias es relativamente reciente; podría afirmarse que la necesidad de esta limitación no ha sido sentida inicialmente, al existir la convicción de que el sistema parlamentario posee antídotos suficientes para neutralizar las negativas consecuencias que los expertos y ciudadanos atribuyen a la reelección de cargos sin ningún límite temporal. El principal de ellos, como ya se ha dicho, es que el Parlamento que ha legitimado al Gobierno puede retirarle su confianza y forzar su dimisión. En este orden de ideas, algunos de los profesores de

Derecho Constitucional que han comparecido ante la Comisión de Presidencia y Administración Local del Parlamento de Andalucía, subrayan que la limitación de mandatos que se propone para el desempeño de la Presidencia de la Junta de Andalucía, Vicepresidencias y Consejerías, puede plantear desajustes y problemas técnicos importantes, en tanto que supone la recepción de un elemento extraño, propio del presidencialismo, en un subsistema parlamentario como el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque éste registre, como todos, algunas tendencias presidencialistas propias del liderazgo en el partido y en el gobierno, en una sociedad de la información y la comunicación.

En situaciones de normalidad, las democracias parlamentarias tienen suficientes instrumentos para eludir los riesgos derivados del ejercicio dilatado de un cargo público. El sufragio del pueblo permite la renovación del legislativo y abre la posibilidad de alternancia, y los mecanismos de control del Gobierno y exigencia de responsabilidad política, mediante el juego de mayorías y minorías parlamentarias, junto con otros elementos del sistema, como el papel que los propios partidos políticos en el reclutamiento de candidatos, pueden contribuir a la renovación de cargos públicos y de las élites políticas, determinando también la futura composición del Gobierno. Nos referimos, entre otras medidas, a las limitaciones estatutarias que afectan a potenciales candidatos y se proyectan en la formación de las listas electorales.

Las consideraciones de Derecho comparado que acabamos de realizar ilustran sobre el origen histórico de la limitación de mandatos y la vinculación con los sistemas presidencialistas, lo cual no significa que dicha prohibición no pueda introducirse en sistemas parlamentarios, como así ha sucedido en nuestro país y veremos seguidamente. La extrapolación de la limitación de mandatos al parlamentarismo opera en un contexto político caracterizado por el acercamiento paulatino de aquél, en determinados aspectos, al presidencialismo, quizá por la praxis de los mecanismos de división de poderes en el parlamentarismo, incluyendo el debilitamiento de los instrumentos de control y exigencia de responsabilidad política al Gobierno. Por ello, las medidas antes referidas pueden combinarse con otras en la línea de recuperar o potenciar los elementos del parlamentarismo que se estimen debilitados en la praxis política; medidas que pueden bastar para lograr lo que los

sistemas presidencialistas consiguen mediante la limitación de mandatos.

No obstante lo anterior, el Consejo Consultivo comparte la opinión de los expertos y órganos consultivos que se han pronunciado sobre el tema, en el sentido de que, a nivel teórico, no existe una objeción insalvable al establecimiento de la limitación de mandatos en los sistemas parlamentarios. El problema es el que identifica la consulta formulada a este Consejo Consultivo apelando a la opinión de los profesores de Derecho Constitucional que cita y a la duda que se apunta en el informe de de los Servicios Jurídicos del Parlamento, es decir, si la limitación de mandatos es viable o no desde el punto de vista constitucional y estatutario.

De hecho, realizamos un último apunte histórico para advertir que la limitación de mandatos no es absolutamente desconocida en nuestra historia constitucional. Antes de que se planteara en las Constituciones americanas, la limitación de mandatos se ensayó -sin continuidad- en el continente europeo, si bien en referencia a miembros del poder legislativo y otros cargos públicos. Así, al final del siglo XVII, se consagra en la Constitución francesa de 1791 que "los miembros del Cuerpo legislativo podrán ser reelegidos en la legislatura siguiente y no podrán serlo de nuevo hasta pasado el intervalo de una legislatura" (artículo 6 de la Sección III del capítulo primero del título III).

Poco tiempo después, figura en la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo artículo 110 dispuso que "los diputados no podrán volver a ser reelegidos, sino mediando otra diputación". Más allá de lo anterior la Constitución de 1812, en relación con el gobierno de los Ayuntamientos, dispuso en su artículo 315 que "Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno se mudará todos los años". El artículo 316 contempla la regulación disponiendo que "El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita".

En suma, lo que enseñan los antecedentes que aquí se han relatado es que el establecimiento de la limitación de mandatos tiene su raíz en los textos constitucionales y no en la legislación

ordinaria.

III

Sentado lo anterior, nos referiremos a continuación a las disposiciones legales que han regulado la limitación de mandatos en el ámbito autonómico, así como a los dictámenes que han emitido otros Consejos Consultivos sobre esta cuestión, advirtiendo que dicha limitación sólo se halla prevista en los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha y Cataluña.

1. Regulación estatutaria sobre limitación de mandatos.

El artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en el capítulo destinado a regular el Consejo de Gobierno y su Presidente, dispone lo siguiente:

“El Consejo de Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los Consejeros. Las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Pleno de la Cámara, aprobarán una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, en la que se incluirá la limitación de los mandatos del Presidente”.

Como puede apreciarse, la limitación de mandatos no se regula directamente en la norma estatutaria transcrita, ya que ésta llama al legislador, imponiendo que dicha limitación se contemple en la futura Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo. Aparentemente se trata de una remisión en blanco, pero es evidente que la regulación que se anuncia está sometida al marco constitucional y estatutario en aspectos sustantivos, formales y de Derecho temporal que no admiten una total libertad de configuración de esta institución. En lo que más directamente concierne a la consulta planteada, llamamos la atención sobre la exigencia que impone el propio Estatuto de una mayoría reforzada o cualificada (tres quintos) para la aprobación de dicha Ley; exigencia que sólo puede entenderse bajo la consideración de que la materia objeto de regulación es de crucial importancia y en esa medida se justifica reforzar el principio mayoritario, exigiendo esa mayoría cualificada para la aprobación de la ley que afecta a instituciones de autogobierno tan determinantes.

La legitimidad constitucional de la exigencia de mayoría

cualificada para la aprobación de dicha Ley se vincula con la búsqueda de un mayor consenso por la importancia del interés tutelado y la previsión de dicha mayoría en el Estatuto de Autonomía, en cuanto que éste se concibe por la Constitución Española como norma institucional básica en la que se ha de contener la organización de las instituciones de autogobierno, de conformidad con el artículo 147 de la Carta Magna (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7).

Por su parte, el artículo 67 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (encargado de regular la elección, nombramiento, estatuto personal, cese y competencias del Presidente o Presidenta de la Generalitat) establece lo siguiente en su apartado 2: "El Presidente o Presidenta de la Generalitat es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. Puede regularse por ley la limitación de mandatos".

Las diferencias que se observan entre esta previsión estatutaria, no desarrollada, y el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha son evidentes, ya que el Estatuto de Autonomía de Cataluña apunta una posibilidad y en este sentido la forma verbal "puede" representa una simple habilitación al legislador, mientras que las Cortes de Castilla-La Mancha reciben un mandato ("se incluirá") para regular la limitación de mandatos en una Ley muy concreta y con la apuntada exigencia de mayoría cualificada.

2.- Disposiciones legales aprobadas por las Comunidades Autónomas o en vías de tramitación.

En este apartado exponemos, por orden cronológico, las disposiciones legales que han regulado la limitación de mandatos en determinadas Comunidades Autónomas, y damos cuenta, sintéticamente, del parecer expresado en los dictámenes emitidos por los Consejos Consultivos de Castilla La Mancha, Extremadura, Castilla y León, y Asturias.

2.1. Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Partiendo de la previsión que sobre la limitación de mandatos establece el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la Ley 11/2003 regula la limitación de mandatos del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en

su artículo 4. Tras establecer que el Presidente de la Junta de Comunidades es elegido por las Cortes Regionales de entre sus miembros, en la forma establecida por el Estatuto de Autonomía (apdo. 1), dicho artículo establece que "No podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato".

Como vemos, la prohibición de reelección no es absoluta superado dicho término. Por el contrario, el precepto debe entenderse en el sentido de que permite que quien haya rebasado el umbral de los ocho años vuelva a ser elegible siempre y cuando hayan transcurrido al menos cuatro años desde la finalización de su mandato. Superado ese paréntesis, se extingue la causa de inelegibilidad.

A este respecto, el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla La Mancha 44/1997, de 24 de junio, subraya que "la previsión del nuevo artículo 13 del Estatuto de Autonomía supone una novedad absoluta en nuestro Derecho en el que ni la Constitución ni ninguno de los Estatutos de Autonomía ha establecido norma similar limitativa de la posibilidad de elección de Presidente del Ejecutivo".

En la misma dirección que ya hemos apuntado en este dictamen, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha hace notar lo siguiente: «En el modelo de parlamentarismo racionalizado de la Constitución, con el Presidente del poder ejecutivo dependiente de la confianza parlamentaria, que ha sido reproducido de forma generalizada en los Estatutos de Autonomía, no parece encajable una limitación de los mandatos del Presidente del Gobierno, pues la duración del mismo depende en exclusiva de la pervivencia de la confianza del legislativo. El objetivo de tal limitación, en su forma clásica, no era otro que eliminar los riesgos derivados de la reiteración de mandatos por el titular del ejecutivo, cuando éste no se halla sometido a la responsabilidad política ante el legislativo, o ésta solo es posible de forma muy limitada, ya sea que su nombramiento derive de la elección directa de los ciudadanos, en los sistemas de absoluta separación de poderes, bien por que elegido por la Cámara ésta no pueda exigir tal responsabilidad».

Sin embargo, el dictamen referido no ve obstáculo para la regulación legal de la limitación de mandatos, precisamente

porque parte de la novedad de la previsión estatutaria, que contempla «el sometimiento a limitación de los mandatos del titular del ejecutivo cuando éste se encuentra sometido a la exigencia de responsabilidad política ante la Cámara de cuya confianza depende su permanencia en el cargo».

Bajo esta premisa, el dictamen subraya lo siguiente: «Se trata por ello de una medida tendente a imponer una periódica renovación de los dirigentes políticos, quizás congruente con un sistema de parlamentarismo fuertemente condicionado, en el que la combinación del sistema político diseñado por el Estatuto de Autonomía y la vigente Ley Electoral ha producido una acusada preponderancia de la figura del Presidente de la Junta de Comunidades, como consecuencia de las restricciones a la exigencia de responsabilidad política (censura constructiva) y las limitaciones a la proporcionalidad del sistema electoral, preponderancia que podría acentuarse al atribuir al presidente la facultad de disolución anticipada de las Cortes Regionales, ya que este mecanismo puede actuar tanto como prevención del cambio de grupo político de los parlamentarios de la mayoría o de indisciplina de ésta, como de mecanismo para elegir el momento del proceso electoral más propicio para el Presidente.»

En suma, cabe afirmar que el dictamen consideró viable la regulación legal de la limitación de mandatos bajo la premisa de que el legislador cumple así un mandato estatutario, independiente de las dificultades técnicas de la ley entonces proyectada y del difícil encaje de dicha limitación en un sistema parlamentario.

Por el contrario, el dictamen no aprecia un posible obstáculo derivado del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución (igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos). Sí aprecia de modo implícito una lesión de dicho derecho en el caso de que la reforma operara retroactivamente. Por ello señala que: «...la vigencia del precepto nunca podrá afectar a las posibilidades de ejercicio de la Presidencia de la Junta de quienes accedieron a dicho cargo sin que la limitación de mandatos existiera, pues de otra forma se produciría un efecto retroactivo de una norma restrictiva del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, previsto en el artículo 23.2 de la Constitución, mucho más cuando tal precepto tendría carácter de "lex singularis", sólo aplicable al actual Presidente de la Junta de Comunidades».

El Consejo Consultivo de Andalucía comparte las consideraciones realizadas en dicho dictamen, y a propósito de la fundamentación jurídica que emplea debemos reiterar que la Proposición de Ley a la que se refiere la consulta que nos ocupa no parte de una previsión estatutaria como la del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha.

2.2. 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.

El artículo 8.3 de dicha Ley dispone lo siguiente:

“No podrá ser elegido presidente de la Junta de Extremadura 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”.

La exposición de motivos destaca el establecimiento de la limitación del mandato presidencial como principal novedad, señalando que esta previsión tan sólo será de aplicación a la persona que ostente la Presidencia a la entrada en vigor de la misma y a la que la ostente con posterioridad.

Dicha limitación responde al mismo esquema que hemos visto en disposiciones similares, lo que dispensa de realizar cualquier comentario adicional. El problema que suscita esta regulación es que carece de un apoyo expreso en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, a diferencia de lo que hemos visto en el caso de la regulación de Castilla-La Mancha. Así lo advierte el Consejo Consultivo de Extremadura en su dictamen 534/2013, de 31 de octubre. En él se expone que «para determinar las causas de incompatibilidad o inelegibilidad en el cargo de Presidente autonómico es necesario que se prevea en una ley orgánica, rango que sí ostenta el Estatuto de Autonomía».

Desde el punto de vista sustantivo, el dictamen considera que «la limitación de mandatos del Presidente difícilmente pudiera calificarse de proporcional o razonable a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional 71/1989, de 20 abril»; sentencia que, en relación con el derecho reconocido en el artículo 23 de la

Constitución, condicionado en su ejercicio a los requisitos que señalen las leyes, precisa que «desde la perspectiva del derecho de sufragio pasivo, es obligado integrar en este derecho la exigencia de que las normas electorales sean cumplidas en cuanto constituyen garantía del correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los candidatos que hayan sido preferidos por el cuerpo electoral -STC 21/1984, de 9 de marzo.»

En esta línea, analizando la limitación de mandatos contenida en el entonces Proyecto de Ley a la luz del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, el Consejo Consultivo de Extremadura remite a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en concreto, a las SSTC 8/1985, de 25 de enero, FJ4; 19/1990, de 21 de junio, FJ 5; y 47/1990, de 20 de marzo, FJ 7. Sobre esta última, recuerda que se refiere a la exigencia de ley orgánica para regular los requisitos de acceso a cargos electivos de representación política, a través de procedimientos electorales generales, por exigencia del artículo 81.1 de la Constitución. En todo caso, el dictamen subraya que la limitación que se pretende introducir sólo debería afectar a los electos después de la entrada en vigor de disposición legal proyectada, pero “no a los que ya hubieran desempeñado el cargo, para evitar efectos retroactivos de normas limitadoras de derechos”, ya que, en caso contrario, se infringiría el artículo 9.3 de la Constitución.

2.3. Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Se trata de una ley de artículo único, en virtud del cual -por lo que atañe a este dictamen- se añade un nuevo apartado al artículo 7 de la citada Ley 6/2004, de 28 de diciembre, con la siguiente redacción: “No podrá ser elegido Presidente de la Comunidad Autónoma quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos”.

Al no existir ninguna previsión sobre limitación de mandatos en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, la Ley se acoge a la previsión genérica contenida en el artículo 31.5 de dicho Estatuto, según el cual el procedimiento de elección del Presidente del Consejo de Gobierno, así como su estatuto personal, será desarrollado “mediante ley de la Asamblea,

aprobada por el voto favorable de la mayoría de sus miembros”.

En cuanto a su justificación, la exposición de motivos subraya la necesidad de “adaptar algunos aspectos de la regulación de la figura del Presidente a las nuevas exigencias ciudadanas existentes al respecto, en particular, la limitación de sus mandatos, que se configura como un mecanismo de impulso democrático y buen gobierno, aplicable a los presidentes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que ejerzan su mandato tras la entrada en vigor de esta norma”.

2.4. Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Hace apenas unos meses, la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, incorpora una limitación de mandatos que afecta a quienes hayan ostentado la Presidencia de la Junta de Castilla y León o hayan desempeñado las Consejerías del Gobierno autonómico.

Concretamente, en este último caso, el apartado 2 del artículo 2 (dedicado a regular el “nombramiento” de altos cargos de la Junta de Castilla y León) dispone que “no podrán ser nombrados como titulares de una Consejería quienes ya lo hubieran sido de ese mismo Departamento durante ocho años”.

Se trata de una regulación novedosa, en claro contraste con las aprobadas por las Comunidades Autónomas ya citadas. A simple vista se observa que la prohibición de nombramiento no es absoluta, sino relativa, ya que lo que se veda es “ser titular de una misma Consejería”, de modo que cuando el cargo de Consejero se haya desempeñado en otra Consejería durante el período temporal máximo (ocho años), no opera la prohibición.

Por otra parte, la disposición adicional primera (bajo el epígrafe “Limitación de mandatos”), establece que “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 la Comunidad de Castilla y León no podrán ser propuestas para su reelección en la misma Institución”.

Según explica la exposición de motivos, la limitación se regula

en disposición adicional por referirse a una cuestión material que no encuentra su encaje sistemático en el articulado de la ley.

En cuanto al fundamento estatutario de la regulación, la exposición de motivos señala que con respecto a los miembros de la Junta de Castilla y León, la Ley responde a “un mandato normativo, con la exigencia de rango de ley, establecido en el artículo 28.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León”. Sin embargo, este apartado se limita a establecer que “Una ley de Castilla y León regulará la organización y composición de la Junta, así como las atribuciones y el estatuto personal de sus miembros”, sin que el Estatuto contemple ninguna limitación de mandatos como la que se regula.

El Consejo Consultivo de Castilla y León tuvo ocasión de pronunciarse sobre el entonces anteproyecto de ley por el que se regula el Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en su dictamen 164/2016, de 19 de mayo, advirtiendo que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León omite cualquier referencia a este tipo de limitación.

Según el dictamen, la limitación de mandatos se configura como un caso de “irreelegibilidad”, una especialidad de la inelegibilidad, y supone «una privación del sufragio pasivo referida al caso de un sujeto que ha desempeñado con anterioridad un mandato electivo». En el supuesto de la limitación de mandatos referida a la Presidencia de la Junta de Castilla y León, el dictamen destaca que «no se priva de la condición de procurador sino de la de presidente, de ostentar la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella”, bastando una determinada antigüedad en el cargo «como una causa suficiente para despojar de tal posibilidad».

Por todo ello, el Consejo Consultivo de Castilla y León acoge la opinión doctrinal que considera que «la limitación de mandatos debería ser establecida por el Estatuto de Autonomía o, por remisión expresa de éste, en la ley electoral autonómica, en virtud de su competencia de autoorganización, dentro del respeto de las disposiciones previstas por la LOREG sobre causas generales de inelegibilidad».

2.5. Opinión discrepante del Consejo Consultivo de Asturias, a favor de la posibilidad de regular la limitación de mandatos por

Ley ordinaria.

El dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias 45/2014, de 13 de febrero, establece una conclusión diferente a la de los dictámenes de los Consejos Consultivos de Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León antes citados, y lo hace al dar respuesta a una consulta facultativa formulada por el Consejero de la Presidencia sobre la viabilidad jurídica de la limitación legal del periodo de duración del mandato del Presidente del Principado de Asturias; limitación que establecería un período máximo de permanencia en el cargo de ocho años, pero permitiría que la misma persona volviera a desempeñarlo en el futuro después de transcurrir un “período sabático”.

El dictamen confirma la tesis mantenida por la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante, en el sentido de que dicha regulación podría realizarse por ley ordinaria, sin necesidad de modificar el Estatuto de Autonomía para que regulase directamente dicha limitación de mandatos, o bien se limitara a contemplar dicha posibilidad para que fuese desarrollada por una ley ordinaria. En este sentido, el Consejo Consultivo de Asturias llama la atención sobre el alcance restringido que el concepto de cargo público tiene en el artículo 23.2 de la Constitución, y se remite a la STC 192/2012, de 29 de octubre, en la que se señala lo siguiente:

«...desde la STC 23/1984, de 20 de febrero, hemos ceñido la noción constitucional de «cargo público» empleada en el art. 23.2 CE a los cargos electivos de representación genuinamente política de los entes territoriales, esto es, los que corresponden al Estado y a los entes en que se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE (diputados y senadores, parlamentarios europeos y autonómicos, diputados provinciales, concejales y representantes de otros entes locales), por considerar que el derecho que define esta vertiente del mencionado art. 23.2 CE es un reflejo del Estado democrático en el que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE). En efecto, el derecho de acceso a los cargos públicos de representación política cobra su auténtico sentido al asociarse al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE)» (FJ 3).

En esta dirección el dictamen subraya que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional modula la operatividad del derecho de participación cuando se trata de la elección de segundo grado, que no cabe equiparar a la elección directa.

El dictamen descarta la afectación del bien jurídico protegido (la representación), y subraya con la STC 10/1983, de 21 de febrero (FJ 2), que:

«El sentido democrático que en nuestra Constitución (art. 1.2) reviste el principio del origen popular del poder obliga a entender que la titularidad de los cargos y oficios públicos sólo es legítima cuando puede ser referida, de manera mediata o inmediata, a un acto concreto de expresión de la voluntad popular. Es obvio, sin embargo, que pese a esta identidad de legitimación de todos los titulares de cargos y funciones públicas, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos.» Este presupuesto no concurre en el caso de la elección del Presidente, pues son los miembros de la Junta General los que lo eligen de entre los mismos.

En resumen, considerando que en este caso no operaría la reserva de ley orgánica, ni se dañaría el principio de igualdad, el Consejo Consultivo de Asturias comparte con el órgano consultante que la limitación del número de mandatos del Presidente no necesita ser introducida en el Estatuto de Autonomía, aunque tal solución aportaría una mayor garantía, sino que puede ser aprobada por el legislador autonómico.

2.6. Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid para la limitación de los mandatos de la Presidencia de la Comunidad de Madrid [Iniciativa PROPL-3/2017(X)].

Seguidamente, nos referimos a esta Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos con la finalidad de modificar la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, para establecer la limitación de los mandatos de la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

Dicha Proposición de Ley, calificada y admitida a trámite por la Mesa de la Asamblea el 20 de febrero de 2007, aparece publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid (BOAM, núm. 105, de 23 de febrero de 2017; pág. 11526 y ss.). Consta de un artículo único, que modifica el artículo 4 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en los siguientes términos:

«1 [...]

»2.- No podrá ser elegido Presidente de la Comunidad de Madrid quien ya hubiese sido investido como tal en dos ocasiones anteriores.

A efectos de la limitación prevista en el párrafo anterior no se computarán las investiduras subsiguientes a los supuestos de disolución anticipada de la Asamblea.»

Tras la toma en consideración de la Propuesta por el Pleno de la Cámara, consta que la Mesa de la Asamblea, en su sesión de 16 de mayo de 2017, ordena la publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid (18 de mayo de 2017) y acuerda la apertura del plazo de presentación de enmiendas. En ese estado de tramitación se encuentra la reforma incorporada a la Proposición de Ley, cuyo contenido se explica por sí mismo y coincide, en general, con las disposiciones que anteriormente hemos examinado. También añade una precisión en el párrafo segundo, en coherencia con la finalidad perseguida, relativa a las denominadas "legislaturas acortadas".

La exposición de motivos que acompaña a la proposición señala que "la prolongación de los mandatos presidenciales más allá de un máximo de dos legislaturas constituye un elemento potencialmente generador de redes clientelares y de patrimonialización de la gestión pública". Partiendo de esa consideración "la exposición de motivos afirma que "una institución como la limitación de mandatos cuyo origen se encuentra en los sistemas presidencialistas, puede importarse con éxito en modelos parlamentarios como el español y actuar eficazmente como factor regenerador de la vida política".

Al no existir ninguna previsión sobre limitación de mandatos en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (cuyo art. 11.4 sí reenvía a una ley de la Asamblea la determinación de las

causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados), se han suscitado dudas sobre el acomodo de dicha Proposición de Ley al referido Estatuto de Autonomía y a la Constitución.

2.7 Proposición no de Ley aprobada en Pleno [9L/PNLP-0066-0902314] para que el Parlamento de La Rioja inicie la reforma del Estatuto de Autonomía en este punto.

Finalmente traemos a colación esta Proposición no de Ley aprobada por el Parlamento de la Rioja, porque es reveladora de un determinado entendimiento del problema, esto es, que como paso previo a la regulación legal de la limitación de mandatos es necesario reformar el Estatuto de Autonomía de la Rioja.

En efecto, la referida Proposición (publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja, Serie B, núm. 35, 5 de febrero de 2016, pág. 859 y ss.) insta al Parlamento de La Rioja para que acuerde modificar el Estatuto de Autonomía de La Rioja a la mayor brevedad posible, incluyendo como mínimo los siguientes puntos:

“...limitación a dos legislaturas del mandato del presidente o presidenta del Gobierno de La Rioja, así como de todos los alcaldes, alcaldesas, regidores o regidoras de municipios”. El texto precisa después que la limitación se ceñiría a “alcaldes, alcaldesas, regidores o regidoras de municipios, agrupaciones de municipios, mancomunidades o entidades infra o supramunicipales cuyo censo poblacional supere los 5.000 habitantes”.

La exposición de motivos señala que “después de 37 años de democracia, una de las reformas a impulsar es la limitación a dos mandatos de cuatro años para alcaldes de los principales municipios y el presidente del Gobierno autonómico”.

IV

Sentado lo anterior, nos referimos al contenido de la Proposición de Ley andaluza y a la justificación que ofrece para establecer la limitación de mandatos, teniendo en cuenta lo dicho sobre el limitado alcance de este dictamen, consecuentemente con la naturaleza de la consulta facultativa que ha sido formulada.

1. Modificaciones de la Ley del Gobierno postuladas en la

Proposición de Ley.

Según los antecedentes de la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa, la "Proposición de Ley relativa a modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía" fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular Andaluz con fecha 12 de septiembre de 2016.

La Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 14 de septiembre de 2016, de conformidad con lo previsto en el artículo 124.2 del Reglamento de la Cámara, acordó ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA) de la Proposición de Ley (con número de expediente 10-16/PPL-000009) y remitirla al Consejo de Gobierno, con el fin de que mostrase su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no sobre la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Dicha Proposición de Ley figura publicada en el BOPA núm. 305, de 20 de septiembre de 2016, y consta de un artículo único, por el que se modifican los artículos 4 y 22 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Concretamente, en primer lugar, se postula una nueva redacción del artículo 4 de la citada Ley -ubicado en el capítulo I del título I, dedicado a la "elección de la Presidencia de la Junta de Andalucía"- cuya novedad radica en la adición de un segundo párrafo para configurar la siguiente causa de inelegibilidad:

"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 de Andalucía durante dos legislaturas".

Por otra parte, la Proposición de Ley prevé una nueva redacción del artículo 22 de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (destinado a regular el nombramiento y el cese de los miembros del Consejo de Gobierno). La comparación de la redacción propuesta con la redacción vigente lleva a señalar que en este caso se añade un segundo párrafo al apartado 1 de dicho artículo para configurar igualmente una causa de inelegibilidad en los siguientes términos:

“No podrán ser designados como titulares de vicepresidencias o de consejerías aquellos que hayan ostentado estos cargos durante dos legislaturas, salvo que hayan transcurrido cuatro años desde la terminación de su último mandato”.

La inelegibilidad prevista para la elección del Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía opera incondicionadamente, ya que prohíbe la reelección si el potencial candidato ha ejercido la Presidencia de la Junta de Andalucía durante dos legislaturas. Siendo así, cabe afirmar que se trata de una inelegibilidad de carácter absoluto para ese concreto cargo.

En cambio, la inelegibilidad cuya aprobación se postula para las personas que hayan desempeñado una Vicepresidencia o Consejería durante “dos legislaturas”, representa un supuesto de limitación de mandato doctrinalmente calificado como inelegibilidad consecutiva; una inelegibilidad relativa en el tiempo, en tanto que la prohibición cesa cuando “hayan transcurrido cuatro años desde la terminación de su último mandato”.

En términos coloquiales podría hablarse de “período de enfriamiento”, lo cual supone que no existe propiamente un número de mandatos máximo siempre que se observe dicho requisito temporal.

2. Justificación de la limitación de mandatos en la exposición de motivos de la Proposición de Ley.

Al expresar la justificación de la norma, la exposición de motivos que acompaña a la Proposición de Ley viene a señalar que ésta se inscribe en un proceso de regeneración y profundización en la calidad de la democracia, “impulsado por las demandas de la sociedad y por la pérdida de la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones”.

En esta dirección, la exposición de motivos subraya que “conviene dar un paso más con la limitación de mandatos de los presidentes de las comunidades autónomas y de los miembros del Consejo de Gobierno como uno de los puntos fundamentales de este proceso de regeneración democrática abierto en nuestra sociedad”, contribuyendo a “dar un mayor dinamismo a las políticas públicas” y a “poner lo público por encima de los

intereses personales o partidistas”.

La intervención de los expertos en Derecho Constitucional que han comparecido en el Parlamento de Andalucía expresando su parecer sobre la Proposición de Ley ponen de relieve que existe una tendencia a incorporar la limitación de mandatos en diversos órganos estatales, autonómicos y locales, que se interpreta en clave de regeneración democrática. A favor de dicha limitación se aduce que el desempeño de determinados cargos sin límite de tiempo podría propiciar fenómenos indeseados de profesionalización de la política, clientelismo, patrimonialización de las instituciones y corrupción. En este mismo sentido, la doctrina ha expresado que la limitación de mandatos es una institución o instrumento al servicio de la renovación de las élites políticas.

Tal y como hemos visto, las reformas legislativas aprobadas en el ámbito autonómico, o en curso de tramitación, permiten constatar que estas mismas o similares consideraciones se han esgrimido para justificar la limitación de mandatos más allá incluso de la referida a los miembros del poder ejecutivo, pues en algunos casos se postulan también para diputados, alcaldes y otros cargos públicos.

Hace casi dos siglos, Alexis de Tocqueville se preguntaba si los legisladores de los Estados Unidos tuvieron razón o no al permitir la reelección del presidente. En un ejercicio de retórica, el politólogo y jurista francés señalaba que impedir que el jefe del poder ejecutivo pueda ser reelecto, parece, a primera vista, contrario a la razón. “Se sabe -precisa el autor- la influencia que ejercen el talento o el carácter de un solo hombre sobre el destino de un pueblo, sobre todo en las circunstancias difíciles y en tiempo de crisis”. En este sentido, afirma que “las leyes que prohíben a los ciudadanos reelegir a su primer magistrado les quitan el mejor medio de hacer prosperar el Estado o de salvarlo” y añade que “se llegaría así, por otra parte, al resultado extraño de que un hombre fuera excluido del gobierno en el momento mismo que acababa de demostrar que es capaz de gobernar bien”.

Pero al mismo tiempo se pregunta si no cabe oponer a dichas razones otras más fuertes aún. Respondiendo a la pregunta, Tocqueville subraya que “la intriga y la corrupción son vicios naturales de los gobiernos electivos” y cuando el jefe del Estado

puede ser reelegido, "esos vicios se extienden indefinidamente y comprometen la existencia misma del país".

En esta dirección Tocqueville advierte de los peligros de la reelección y considera que "cuando el jefe del Estado mismo se lanza a la liza, usurpa para su propio uso la fuerza del gobierno"; entonces -señala- "es el Estado mismo, con sus inmensos recursos, el que intriga y corrompe". Según expresa, "Las negociaciones, como las leyes, no son para él más que combinaciones electorales; los empleos se convierten en recompensas por servicios prestados no a la nación, sino a su jefe". En suma, Tocqueville considera que "el principio de reelección" hace "más extensa y peligrosa la corruptora influencia de los poderes electivos".

La pasión del alegato de Tocqueville en contra del principio de reelección es visible en estos pasajes de su obra: "Reelegible (y esto es verdad, sobre todo en nuestros días, en que la moral política se relaja, y en que los grandes caracteres desaparecen), el presidente de los Estados Unidos es tan sólo un instrumento dócil en manos de la mayoría... los legisladores pretendieron que la guiase, y él la sigue... Así, para no privar al Estado de los talentos de un hombre, volvieron casi inútil su talento; y, para reservarse un recurso en circunstancias extraordinarias, expusieron al país a graves peligros todos los días". (La Democracia en América, libro primero, primera parte, capítulo octavo, segunda parte).

Sus ideas evocan, en cierto modo, las reflexiones que Montesquieu realiza sobre el poder en El Espíritu de las Leyes, al señalar: "nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder dice que no incite al abuso, a la extralimitación. Para que no se abuse del poder, es necesario que ponga límites a la naturaleza misma de las cosas. Una Constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe."

Las palabras de Tocqueville deben entenderse en relación con el contexto histórico-político que inspira su obra, si bien es verdad que buena parte de los argumentos que expone a favor y en contra de la reelección conservan vigencia y han reaparecido en la escena política. Sus palabras demuestran que conocía a la perfección el debate fundacional entre quienes defendían la

existencia de un ejecutivo federal con limitación de mandatos y poderes que no debilitaran la soberanía de los Estados y los federalistas, partidarios de un ejecutivo fuerte y estable.

En la línea que se acaba de apuntar, sesenta años antes de que Tocqueville publicara la obra comentada, Alexander Hamilton (bajo el seudónimo Publius) aborda el tema que nos ocupa ("Re-Eligibility of the Executive) en El Federalista núm. 72 (New York Packet, 21 de marzo de 1788). Concretamente, se dirige al pueblo del Estado de Nueva York realizando un ejercicio retórico (al final del cual sienta una conclusión contraria a la que hemos visto defendida por Tocqueville) y lo hace en los siguientes términos: "Nada parece más plausible a primera vista... que el primer magistrado continúe en funciones durante un tiempo determinado, para enseguida excluirlo de ellas, bien durante un período limitado o de manera perpetua". Sin embargo -afirma Hamilton-, "ya sea temporal o perpetua, esta exclusión produciría aproximadamente los mismos efectos y éstos serían en su mayor parte más perniciosos que saludables". Para Hamilton, la reelección "es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo". Por el contrario, considera que la idea de hacer imposible que el pueblo conserve en funciones a aquellos hombres que en su opinión se han hecho acreedores a su aprobación y confianza, constituye una exageración, cuyas ventajas son problemáticas y equívocas en el mejor caso y están contrarrestadas por inconvenientes mucho más ciertos y terminantes.

Sin embargo, en medio de un debate que dura hasta nuestros días, la idea de la limitación de mandatos se fue abriendo paso, sin que inicialmente se hubiera propuesto una articulación jurídica del principio, valorando sus implicaciones constitucionales.

A este respecto, traemos a colación una carta de Thomas Jefferson a John Taylor que se conserva en la Biblioteca del Congreso de EEUU (6 de enero de 1805). En ella, días después de tomar posesión del cargo en segundo mandato, el tercer Presidente de los EEUU se refiere a su idea inicial de que el Presidente fuese elegido para un mandato de siete años y

subraya su intención de seguir la práctica sentada por G. Washington, adhiriéndose al principio que lleva a retirarse al final del segundo mandato. No obstante, advierte del peligro de que la indulgencia y los apegos de la gente propicien que la reelección se convierta en algo habitual y con ella el mantenimiento del Presidente en el poder. Para evitarlo sugiere el establecimiento de la limitación de mandatos mediante una enmienda constitucional; enmienda que se llevó a la práctica, en efecto, ciento cuarenta y seis años más tarde.

Este es precisamente el objeto de la consulta que pasamos a responder, dado que viene dada por las dudas suscitadas sobre la posible inconstitucionalidad de la Proposición de Ley.

V

Sentado lo anterior, es preciso advertir que el análisis de la cuestión de fondo no puede realizarse aisladamente, como si se tratara, sin más, de una reforma puntual de la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma, sino sistemáticamente, advirtiendo sobre la decisiva influencia que ejercería sobre el sistema político andaluz la proyectada limitación de mandatos, que afecta a la Presidencia de la Junta de Andalucía y a los miembros del Gobierno. Asimismo, dado que la consulta plantea, fundamentalmente, la posible contradicción entre la Proposición de Ley y el Estatuto de Autonomía, en este contexto realizaremos algunas consideraciones previas para destacar -por obvio que pueda parecer- que dicho Estatuto no puede ser contradicho o alterado por una ley ordinaria del Parlamento de la propia Comunidad Autónoma.

1. Contemplación del problema desde la idea de Sistema y no sólo desde la perspectiva del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución.

No se trata sólo de elucidar si la limitación de mandatos postulada debe ser regulada en una ley orgánica por afectar al derecho fundamental que permite a los ciudadanos "acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes" (artículo 23.2 de la Constitución) y si la concreta regulación respeta el contenido esencial de dicho derecho, o, por el contrario, lo lesiona.

El Consejo Consultivo comparte, en líneas generales, el parecer

que han expresado los Consejos Consultivos de Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León sobre el problema que se analiza. También considera acertadas las consideraciones que realiza el Consejo Consultivo de Asturias en relación con la modulación del alcance del artículo 23.2 de la Constitución por parte de la jurisprudencia constitucional cuando el sistema de elección de un cargo público es de segundo grado, no equiparable a la elección directa por el electorado.

En este sentido, nos referimos a lo obvio: el Estatuto de Autonomía determina que "el Presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento" (artículo 117.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en adelante EAA).

Ciertamente, no es el pueblo el que elige directamente al Presidente de la Junta de Andalucía, es el Parlamento el que otorga su confianza al candidato que presentará su programa de gobierno (art. 118.3 EAA) y el que puede retirársela y exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la moción de censura (art. 126 EAA) y, en su caso, mediante el rechazo de la cuestión de confianza (art. 125 EAA).

En este sentido, damos por reproducido lo expuesto en la STC 10/1983, de 21 de febrero (FJ 2), sobre la vinculación que la jurisprudencia constitucional establece entre representación y elección popular directa; sentencia en parte transcrita en este dictamen al citar el dictamen del Consejo Consultivo de Asturias que aborda esta cuestión. Dicha doctrina se confirma en la STC 81/1994, de 14 de marzo (FJ 2), destacando el sentido y la trascendencia de la distinción entre cargos públicos representativos cuya designación resulta directamente de la elección popular y otros cargos, en la medida en que la primera «materializa o personifica la efectividad del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas» (SSTC 5/1983 y 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983 y 29/1983, así como a las SSTC 28/1984 y 30/1987).

Con mayor motivo puede afirmarse que la elección de quienes hayan de desempeñar las Vicepresidencias o las Consejerías es una elección indirecta o de segundo grado, pues corresponde a quien ostente la Presidencia de la Junta de Andalucía "designar a los miembros del Consejo de Gobierno y distribuir entre ellos las correspondientes funciones ejecutivas". (art. 118.4 EAA).

Partiendo de esta premisa, algunos de los expertos que han comparecido en la Comisión de Presidencia y Administración Local, consideran que la limitación de los mandatos no implica necesariamente una limitación esencial del derecho fundamental a acceder a los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad; conclusión que se establece en línea con lo expuesto en el dictamen del Consejo Consultivo de Asturias ya referido.

Ahora bien, siendo indiscutible que estamos ante una elección indirecta o de segundo grado, no lo es menos que sería erróneo considerar que las causas de inelegibilidad examinadas sólo deben contemplarse desde la óptica constitucional que proporciona la contemplación del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución Española. Así, del mismo modo que hay que reconocer que la elección del Presidente de la Junta de Andalucía es indirecta o de segundo grado, hacemos notar la importancia de interpretar la norma que contempla dicha elección desde una perspectiva sistemática, pues opera en el seno de un sistema, como pieza que, al menos en teoría, presenta una trabazón lógica con el conjunto de piezas que componen dicho sistema.

Esta idea de sistema, (y su precipitado hermenéutico que es la interpretación sistemática), es determinante para el pronunciamiento que se le pide a este Consejo Consultivo, como también lo es la interpretación ex antecedente. De este modo, sentaremos una conclusión sobre el significado del aparente silencio que guarda el Estatuto de Autonomía en este punto.

Al valorar la trascendencia de la limitación de mandatos postulada, hemos de hacerlo considerando que dicha institución no quedaría extramuros de la regulación estatutaria dedicada a la organización institucional de la Comunidad Autónoma (título IV EAA). Por el contrario, la institución de mandatos quedaría ineluctablemente ligada -como una pieza más- al sistema político que regula el EAA, en el que se insertan los capítulos destinados a la regulación del Parlamento de Andalucía (cap. III), Presidente de la Junta (cap. III) y el Consejo de Gobierno (cap. IV) y las relaciones entre el Parlamento y el Consejo de Gobierno (cap. V). Más allá de lo anterior, difícilmente puede hacerse abstracción de que en dicho sistema se inserta, asimismo, la normativa electoral.

Proponemos el siguiente ejemplo para comprender hasta qué punto es necesario examinar el problema desde esa concepción global o sistemática. Nos referimos a lo antes dicho sobre la elección directa o de segundo grado del Presidente y de los miembros del Consejo de Gobierno, de la que se han extraído consecuencias para concluir que una ley ordinaria podría regular la limitación de mandatos, dada la operatividad más limitada que en este tipo de elección posee el artículo 23.2 de la Constitución. Pues bien, aunque formalmente no existe una elección directa del Presidente de la Junta de Andalucía, los mecanismos electorales de las elecciones al Parlamento de Andalucía permiten visualizar que al mismo tiempo que se vota una lista se está votando al potencial candidato a Presidente.

Lo expresa certeramente uno de los Catedráticos de Derecho Constitucional que han expresado su opinión sobre la Proposición de Ley: el Presidente, dice, 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".

Visto el problema desde el prisma individual, no cabe ignorar que las normas en cuestión son "limitativas" y vedan que determinadas personas puedan volver a ser elegidas para desempeñar la Presidencia de la Junta de Andalucía (nueva propuesta de redacción del art. 4 de la Ley 6/2006) o las Vicepresidencias y Consejerías (art. 22 de dicha Ley), con la salvedad, en este último caso, de que "hayan transcurrido cuatro años desde la terminación de su último mandato".

Ese plano de análisis no puede ser ignorado, pero no es el más determinante y ha pesado en exceso, desviando la atención del verdadero nudo gordiano del problema, aunque lo que finalmente se plantee -desde una u otra perspectiva- es el problema de la idoneidad del vehículo normativo y no tanto la bondad técnica de la norma o la viabilidad de una limitación de mandatos en la medida en que no tenga alcance retroactivo sea proporcionada y no dañe el principio de igualdad.

Nos referimos, en fin, a la idea de SISTEMA que está en la base de la hermenéutica jurídica, y en este caso exige considerar que la elección del Presidente de la Junta de Andalucía y la de las Vicepresidencias y Consejerías constituye una pieza fundamental del sistema político parlamentario delineado en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

2. El problema del vehículo normativo (similar al planteado en otros países). La Proposición de Ley conculca el Estatuto de Autonomía.

2.1. Sobre la naturaleza del Estatuto de Autonomía y su especial fuerza normativa o resistencia pasiva, en virtud de su configuración constitucional.

Como hemos adelantado, conviene efectuar unas breves consideraciones de Teoría de la Constitución que enmarcan el problema que, en el fondo, subyace en el objeto de la consulta. Y ésta no es otra que si un Estatuto de Autonomía, en este caso el de Andalucía, puede ser contradicho o alterado por una ley ordinaria del Parlamento de la propia Comunidad Autónoma.

Los cimientos del Estado Constitucional se basan en dos pilares esenciales: el principio de soberanía popular, donde se reside el "poder constituyente", y la idea de la limitación del poder del gobernante, como "poder constituido". La consecuencia inmediata es que la Constitución se convierte en Ley Suprema como obra del poder constituyente, que es el pueblo soberano. De esta manera, el principio político de soberanía popular se erige en la fórmula jurídica de supremacía constitucional. La cláusula de cierre de todo este edificio teórico vendría impuesta por la capacidad del Tribunal Constitucional para declarar inaplicables y nulas las leyes contrarias a la Constitución. Si la Constitución procede del poder constituyente y es la Ley superior, todas las demás leyes estarán subordinadas a ella. Para postular que la Constitución fuera la Lex Suprema era necesario el establecimiento del principio de "rigidez" constitucional y la aparición de los mecanismos de reforma de la Constitución, como procedimiento agravado y distinto de la reforma de la legislación ordinaria.

Mientras que esta teorización fue claramente expuesta y aplicada en el constitucionalismo norteamericano, en la tradición

européa, la distinción entre "poder constituyente" y "poder constituido" se difuminó con el liberalismo doctrinario, en el que la soberanía se concibe como pacto sinalagmático entre el monarca y el pueblo. La consecuencia inmediata fue que la supremacía constitucional dejaba de tener sentido y la Constitución, ahora flexible, se reformaba mediante una ley ordinaria. Nuestro constitucionalismo histórico del siglo XIX conoce abundantes ejemplos de ello.

Será después en el siglo XX, cuando con la universalización del sufragio, paulatinamente, las constituciones europeas se democratizan, generalizándose los conceptos de "supremacía" y "rigidez" constitucional, y los mecanismos de reforma de la suprema norma. De ello es un ejemplo paradigmático la Constitución española de 1978, norma procedente del poder constituyente que reside en el pueblo español, dotada de gran rigidez y que sólo es reformable a través de los procedimientos agravados previstos en el Título X de la propia Norma.

La misma lógica jurídica se traslada a los Estatutos de Autonomía, normas institucionales básicas de las Comunidades Autónomas, cuya limitación estriba en que no pueden contradecir a la Constitución a la que se subordinan. Pero, en los demás atributos, cabe establecer, mutatis mutandi, una clara correspondencia teórica y práctica. Así, el Estatuto de Autonomía procede del Poder Estatuyente, es una norma rígida y sólo puede ser reformado a través de los mecanismos previstos expresamente en el propio Estatuto, que para el caso de Andalucía se ubican en los artículos 248 a 250 del mismo, ambos inclusive. La adecuación de la legislación ordinaria emanada del Parlamento de Andalucía al propio Estatuto está sujeta a revisión por el Tribunal Constitucional, al integrar el Estatuto junto a la Constitución el llamado "bloque de la Constitucionalidad".

En efecto, estas afirmaciones concuerdan plenamente con la doctrina y con la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía, que destacan su especial rigidez en correspondencia con su condición de normas de cabecera del ordenamiento autonómico que concretan el ejercicio del derecho al autogobierno y actúan como instrumento normativo fundacional de la Comunidad Autónoma, determinando sus instituciones y forma de gobierno, organización y competencias. En este aspecto, nos remitimos a lo expuesto, entre otras, en la STC 247/2007, de 12 de diciembre

(FFJJ 6 y 9), destacando que los Estatutos se integran en el bloque de la constitucionalidad y son parámetro para el enjuiciamiento de las normas legales, así como su especial rigidez y singular resistencia frente a otras leyes, por la función que los Estatutos desempeñan.

2.2. Pues bien, tal y como se destaca en el escrito de planteamiento de la consulta, algunos de los expertos comparecientes en la Comisión de Presidencia y Administración Local han expresado dudas sobre la constitucionalidad de la disposición legal que se tramita, y lo han hecho no sólo por la afectación del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, sino también porque la limitación de mandatos supone una "alteración 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", por lo que dudan que dicha limitación pueda regularse por ley ordinaria.

En el mismo sentido, uno de los Catedráticos intervinientes señala que la limitación de mandatos de miembros del Consejo de Gobierno alteraría una pieza esencial del régimen parlamentario, que es la facultad discrecional que tiene el Presidente de la Junta y el Presidente del Consejo para elegir a sus Consejeros y para hacerlo con discrecionalidad absoluta, de modo que no tiene que rendir cuentas al Parlamento del nombramiento y cese de los Consejeros, todo lo cual se relaciona con el procedimiento de investidura en el que el Parlamento otorga su confianza al candidato a la Presidencia sobre la base de un programa de gobierno (art. 118.3 EEA).

Subrayamos, pues, que la idea de sistema lleva a considerar la elección del Presidente de la Junta de Andalucía y de la de los miembros del Consejo de Gobierno como una pieza armónicamente relacionada con las demás que componen el modelo ínsito en el Estatuto de Autonomía, el llamado "sistema parlamentario racionalizado", cuyos rasgos se han generalizado en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que las reformas estatutarias hayan introducido elementos cuyo origen se asocia a formas de gobierno presidencialistas. Un modelo que, en caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, parte del artículo 152.1 de la Constitución:

"En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se

refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea...”

Bajo estas premisas, adelantamos ya que la Proposición de Ley incurriría en inconstitucionalidad, pero no por colisionar con el artículo 152.1 de la Constitución. En efecto, en este punto discrepamos de la opinión de algunos expertos que han comparecido en sede parlamentaria señalando la existencia de un problema constitucional para aprobar la limitación de mandatos que se postula. En concreto, nos referimos a la opinión que expresa que 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 precisa, entre otras cosas, que el presidente será elegido por la asamblea de entre sus miembros. Según esta opinión, esto significa que nadie que no sea miembro de la Cámara podría ser elegido Presidente de la Junta, lo cual es evidente. Pero también significaría, desde su punto de vista, que todo el que sea elegido miembro de esta Cámara tiene derecho a ser elegido Presidente de la Junta (“la única condición de elegibilidad para ser Presidente de la Junta”), y de ese modo estaría excluyendo la posibilidad de regulación de la limitación de mandatos en el Estatuto de Autonomía.

A juicio de este Consejo Consultivo la lectura del artículo 152 no aboca a dicha conclusión, sino que debe cohonestarse con el principio de autonomía, y la capacidad de la Comunidad Autónoma para desarrollar la previsión constitucional. Dada la doble vertiente material desde la que se aborda el problema (esto es, incluyendo la virtualidad siquiera sea modulada del art. 23.2 de la Constitución), consideramos que el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, que entre otras materias debe contener la organización de las instituciones autónomas propias (art. 147

CE) permite regular la limitación de mandatos del Presidente de la Junta de Andalucía sin que ello se oponga a lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución. Tal y como se indica en la proposición de Ley, la propia Constitución reconoce que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre "Organización de sus instituciones de autogobierno" y así lo ha hecho la Comunidad Autónoma de Andalucía. Precisamente por ello la exposición de motivos de la norma menciona lo dispuesto en el artículo 46.1ª del EEA ("instituciones de autogobierno"), que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno.

Con esto no afirmamos que el Estatuto de Autonomía y, en su caso, las normas legales a las que remita, pueda efectuar cualquier regulación en esta materia, ya que no cabría en ningún caso una limitación de mandatos que desvirtuara el diseño básico institucional que realiza en el artículo 152.1 de la Constitución, pero si alguna norma puede acometer la regulación es, precisamente, el Estatuto de Autonomía.

Lo que muestra el análisis de Derecho comparado que hemos realizado es que la limitación de mandatos se concibe como una pieza esencial del sistema político que no puede regularse por el legislador ordinario. Volviendo sobre esta cuestión, a mayor abundamiento, damos cuenta de la problemática generada en EEUU por el hecho de que determinadas limitaciones de mandatos fueron establecidas por los Estados sin previo fundamento constitucional.

Tal y como reflejan los estudios sobre el particular, en EEUU diversos Estados tienen prevista la limitación de mandatos en sus Constituciones. Por falta de respaldo, dos Estados han derogado su regulación sobre la limitación de mandatos (IDAHO y UTAH). Cuatro Estados han visto anuladas su regulación (basada en una iniciativa legislativa popular), por el Tribunal Supremo respectivo. En el caso de Massachusetts, Washington y Wyoming, los tribunales consideraron que la regulación cuestionada opera una modificación de la cualificación de las personas para ejercer un cargo, por lo que ésta debe reflejarse en la Constitución, de modo que dichas leyes se declararon inconstitucionales. La de Oregón fue declarada inconstitucional por una cuestión formal.

Por su interés, traemos a colación -mutatis mutandis- el resumen realizado de dichos casos:

- Estado de Washington [Gerberding v. Munro, 134 Wash. 2d 188, 191-193 (1998)]. En 1998, el Tribunal Supremo de Washington declaró inconstitucional la iniciativa 573. Esta ley se aprobó en 1992 y prohibía a ciertos cargos federales y estatales activos presentar su candidatura y aparecer en las papeletas de voto. El Tribunal declaró que la iniciativa establecía de forma explícita la "no-actividad" como una "cualificación" para la carrera política [Gerberding, 143 Wash. 2d at 201]. Consecuentemente, como la iniciativa 573 fue una iniciativa legislativa y no una enmienda a la Constitución de Washington, el Tribunal lo declaró «un intento inapropiado de añadir cualificaciones a los cargos constitucionales...» (Id. P. 211)

- Estado de Massachussetts [League of Women Voters of Mass v. Secretary of the Commonwealth, 425 Mass. 424, 424 (1997)]. El Tribunal Supremo de Massachussetts anuló en 1994 la iniciativa titulada Question 4 «que pretendía limitar el número de mandatos consecutivos en los que un cargo podía aparece en... papeletas... y eliminar pagas, beneficios y privilegios de ciertos cargos si eran reelegidos tras detentar ese cargo durante varios mandatos consecutivos». De nuevo, al establecerse los límites a través de una ley, se declaró inconstitucional. El Tribunal señaló las diferencias entre las iniciativas legislativas y las iniciativas para el cambio constitucional, que estriban en la acción legislativa (Id. P. 431). De hecho, previamente, "en 1992 se intentó establecer la limitación de mandatos a través de una enmienda constitucional que fracasó porque el pleno de la Asamblea Legislativa rechazó aprobarla, como establece la Constitución". En consecuencia, como en el proceso de iniciativa legislativa no requiere la aprobación del pleno, entra en conflicto con el proceso de enmienda descrito explícitamente en la constitución estatal (Id. P. 432).

- Estado de Wyoming [Cathcart v. Myer, 88 P.3d 1050, 1067 (Wyo, 2004)]. En 1992, se aprobó la Iniciativa 2, que limitaba los mandatos de los cargos estatales y federales. Utilizando argumentos similares a los anteriores, el Tribunal Supremo de Wyoming concluyó «los derechos inherentes y reservados del pueblo no incluyen, de acuerdo con esta Constitución, el derecho de aprobar a través de iniciativa una ley que no pueda sancionar la Asamblea Legislativa» (Id. P. 1068). De acuerdo con esto, el

Tribunal argumentó que la Constitución establecía claramente que ninguna ley, aprobada por el legislador o por iniciativa popular, puede imponer condiciones al derecho de desempeñar un cargo público, por lo que la iniciativa fue declarada inconstitucional. Finalmente, el Tribunal concluyó «el hecho de que un 77% de los votantes estuvieran a favor de una medida particular, no hace que dicha medida sea constitucional. O vivimos de acuerdo con un gobierno constitucional o no». (Id. P. 1067-1068).

- Estado de Oregón [Lehman v. Bradbury, 33 Or. 231,233 (2002)]: La Term Limit Initiative se aprobó en 1992 y contenía dos disposiciones clave. Una de las disposiciones establecía los límites de los mandatos de los cargos políticos y de los legisladores estatales y la otra, de los representantes en el Congreso por Oregón. El Tribunal Supremo de los EEUU ya había declarado inconstitucional las imposiciones estatales acerca de la cualificación de los cargos federales. Además, el Tribunal Superior de Oregón declaró inconstitucional (Id. P. 239) la iniciativa por una cuestión procedimental, ya que en la misma iniciativa incluyeron la limitación de mandatos federales y estatales, pese a que existe un requisito constitucional de que se trate sólo un asunto por iniciativa.

3. El silencio del EAA en la materia no es tal: la falta de previsión de la limitación de mandatos no responde a una preterición del problema por el Estatuyente.

Buena parte de las dudas planteadas sobre la constitucionalidad de la Proposición de Ley lo han sido porque el legislador acomete la tarea de limitar los mandatos del Presidente de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno constatando que el EAA guarda silencio sobre la materia.

En este contexto se estima que el EAA no veda la limitación de mandatos, por lo que podría entenderse que la limitación tiene respaldo y simplemente se lleva a cabo en la ley prevista en el artículo 121 del Estatuto de Autonomía que dispone lo siguiente: “El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley del Parlamento de Andalucía, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna”.

Sin embargo, la institución de la limitación de mandatos ni es técnicamente un supuesto de incompatibilidad, ni responde al ámbito material que el EAA atribuye a dicha Ley.

Pero sobre todo se parte de una premisa inexistente, porque el silencio en este punto no es una preterición del Estatuyente, que habría dejado imprejuizada la cuestión. Por el contrario, no hay tal silencio, la cuestión de la limitación de mandatos fue abordada durante la tramitación del vigente Estatuto de Autonomía.

Como reconoce la sentencia del Tribunal Constitucional 15/2000, de 20 de enero (FJ 7), los antecedentes propios de la tramitación y los debates parlamentarios son un elemento importante de interpretación de las disposiciones constitucionales (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 9; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2; 53/1985, de 11 de abril, FJ 5; 108/1986, de 29 de julio, FJ 13) y de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad (SSTC 68/1996, de 4 de abril, FJ 10; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 5). En este caso, los antecedentes de la tramitación parlamentaria de la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía son concluyentes y no dejan lugar a dudas sobre el significado del aparente silencio del Estatuto sobre la limitación de mandatos.

En este sentido nos remitimos a la enmienda de adición núm. 508, del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (BOPA núm. 409, de 11 de marzo de 2006, pág. 23.161), en la que se postulaba la inclusión de un inciso en el artículo 106 de la propuesta de reforma, con la siguiente redacción:

“No podrá ocupar el cargo más de dos mandatos consecutivos”.

Dicha enmienda, formulada con el argumento de la necesidad de profundizar en la calidad democrática, fue rechazada.

Del mismo modo, fue rechazada una enmienda de adición núm. 681, presentada por el Grupo Popular de Andalucía. En concreto, la enmienda postulaba la introducción de un nuevo artículo 124 bis 14 (BOPA núm. 409, de 11 de marzo de 2006, pág. 23.201) con el siguiente tenor literal:

“La Presidencia de la Junta de Andalucía tiene limitado su mandato a dos legislaturas consecutivas”.

Dicha enmienda se justificó también alegando la necesidad de “mejora de la calidad democrática y garantía del cumplimiento del Estado de Derecho”.

Los debates al respecto no dejan lugar a dudas (DSPA 81/VII Legislatura de 2 de mayo de 2006), pese a que los representantes del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, Grupo Parlamentario Andalucista y Grupo Parlamentario Popular consideran la limitación de mandatos como una cuestión nuclear en la línea de mejora de la calidad de la democracia, y el representante del Grupo Parlamentario Popular subraya que “todos, menos el partido en el Gobierno, estamos de acuerdo en que es buena una limitación de mandatos para evitar que una misma persona se perpetúe en un cargo público”, lo cierto es que las referidas enmiendas fueron rechazadas.

Por tanto, la tramitación parlamentaria de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía no deja lugar a dudas. Se planteó en sede adecuada la limitación de mandatos y fue rechazada por el poder Estatuyente, de modo que es jurídicamente inviable que lo que fue expresamente rechazado por la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma puede introducirse por ley ordinaria.

En suma, por todo lo expuesto se considera que la “Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía” incurre en inconstitucionalidad por vulneración del Estatuto de Autonomía y así podría ser declarado por el Tribunal Constitucional (artículo veintiocho, apartado uno, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Apreciado el vicio al que nos acabamos de referir y siendo de todo punto necesario que la limitación de mandatos se aborde en el Estatuto de Autonomía, no en términos de conveniencia, como han apuntado diversos expertos en la Comisión de Presidencia y Administración Local del Parlamento, sino en términos ineludibles de necesidad, no procede que el Consejo Consultivo se pronuncie sobre cómo podría articularse la disposición legal para obsequiar también, desde el punto de vista material, el principio de igualdad de acceso a las funciones y cargos públicos

(art. 23.2 de la Constitución) y el principio de proporcionalidad.

CONCLUSIONES

Primera.- El artículo 152 de la Constitución no representa ningún obstáculo para que el EAA regule en el futuro la limitación de mandatos, si bien dicha regulación no podría llevarse nunca hasta el extremo de poner en cuestión o desvirtuar el diseño institucional básico que contiene dicho precepto constitucional.

Segunda.- El aparente silencio del vigente Estatuto de Autonomía en la materia no es tal. No existe laguna estatutaria. El poder estatuyente rechazó expresamente la limitación de mandatos del Presidente de La Junta de Andalucía durante la tramitación de la Propuesta de Reforma de dicho Estatuto.

Tercera.- La limitación de mandatos que se incorpora en la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la "modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía", no es jurídicamente viable, porque dicha limitación ha de estar forzosamente contemplada en el Estatuto de Autonomía, sin perjuicio de que éste pudiera remitir el desarrollo de dicha limitación al legislador autonómico, enmarcando los términos de la futura regulación. La tramitación de la Proposición de Ley analizada, incurre en inconstitucionalidad indirecta por vulneración del Estatuto de Autonomía y así podría ser declarado por el Tribunal Constitucional (artículo veintiocho, apartado uno, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

VOTO PARTICULAR que, al amparo de los artículos 23 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, 22.1.a) y 60.3 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, formula el Consejero Sr. Gutiérrez Rodríguez, y al que se adhiere el Consejero Sr. Sánchez Galiana, al dictamen de la Comisión Permanente sobre la "posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía".

Con el debido respeto a la opinión de los cuatro miembros de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía que han decidido votar a favor del texto del dictamen, quienes

mostramos nuestra discrepancia en este voto particular entendemos que existen fundadas razones para no haber admitido a trámite la solicitud de dictamen formulada por el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local. Y, en todo caso, deseamos mostrar nuestro más absoluto desacuerdo, tanto con el contenido del dictamen, con buena parte de sus razonamientos y afirmaciones, como con la conclusión a la que finalmente llega.

Sobre la admisión a trámite de la consulta

De conformidad con el artículo 22 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, están facultados única y exclusivamente para recabar el dictamen de este Consejo "el Presidente de la Junta de Andalucía, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros. Corresponde a los Presidentes de las Entidades Locales de Andalucía solicitar el dictamen del Consejo Consultivo en los supuestos previstos en la legislación vigente. En el caso de las Universidades la petición la realizará el Rector correspondiente y en el caso de otras Corporaciones u Organismos Públicos quien ostente su representación". El elenco de autoridades legitimadas para formular consultas al Consejo es pues muy reducido, y lo es más aún en el caso de las llamadas consultas facultativas, dado que el Reglamento del Consejo Consultivo de Andalucía (en adelante RCCA) en su artículo 8 precisa que "Sin embargo, no podrán ser formuladas al Consejo consultas facultativas por aquellas entidades y organismos a los que la Ley del Consejo sólo reconoce la facultad de consultar en los casos previstos por las leyes".

Como puede comprobarse, a diferencia de lo que ocurre en algunas otras Comunidades Autónomas (es ilustrativo al respecto el dictamen 46/2013 del Consejo Consultivo de Extremadura), ni el Parlamento de Andalucía, ni ninguno de sus órganos están legitimados para formular consultas al Consejo Consultivo de Andalucía, por lo que cualquier solicitud con tal procedencia debería ser rechazada ad limine.

Es cierto que nos encontramos aquí con una petición de dictamen formalmente formulada por el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local, pero de su propio contenido se deduce que, en realidad, el sujeto consultante -pues es el único que expresa y trata de fundamentar una posible controversia

jurídica- es el Grupo Parlamentario Socialista, que no se encuentra legitimado, como acabamos de demostrar, para formular consulta alguna al Consejo Consultivo de Andalucía.

Esta realidad no puede ser obviada por el dictamen, limitándose a constatar el cumplimiento formal -en este aspecto- de nuestra normativa reguladora, puesto que con tal proceder se está amparando un auténtico fraude de ley. Así lo dispone el artículo 6.4 del Código Civil: "Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir".

Lo que aquí se ha admitido a trámite por el Presidente de Consejo Consultivo de Andalucía -pues a él corresponde tal decisión conforme al artículo 65 del RCCA- constituye un claro ejemplo de lo que podría considerarse un fraude de ley, porque no puede quedar al arbitrio del Vicepresidente del Gobierno de la Junta de Andalucía, del Consejero de la Presidencia y Administración Local, o de cualquiera de las autoridades autonómicas o locales legitimadas para formular consultas, el ejercicio de esta facultad en cuestiones que no pertenecen al ámbito de sus competencias o decisiones, abriendo así la vía del Consultivo, no ya a cualquier órgano parlamentario, sino, por ese mismo principio de razonamiento, a cualquier entidad pública o privada, o incluso a cualquier ciudadano particular, siempre que plantee una cuestión sobre la que convenga que el máximo órgano de asesoramiento jurídico de Andalucía se pronuncie (o, por si no se ha entendido bien, sobre la que sea conveniente un determinado pronunciamiento del Consejo Consultivo de Andalucía que justifique posteriormente determinadas actuaciones -véase el voto particular al dictamen 200/2015-).

El dictamen, sin embargo, trata de justificar la admisión a trámite de la presente consulta facultativa acudiendo al dictamen 72/2006, que se pretende hacer valer como precedente, en el que este Consejo dictaminó una iniciativa legislativa parlamentaria, la "Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía", tras la solicitud formulada por el Ejecutivo autonómico. Un caso que, a mi juicio, presenta muy notables diferencias con el que ahora nos ocupa:

- Con motivo de la Proposición de Reforma del Estatuto de

Autonomía para Andalucía fue el Parlamento de Andalucía quien convino con el Consejo de Gobierno que solicitara el dictamen del Consejo Consultivo, una vez que se había decidido tramitar la reforma, no como anteproyecto, lo que hubiese garantizado el dictamen preceptivo de este Consejo, sino como proposición. Ahora, a diferencia de ese caso que pretende usarse como precedente, un único Grupo Parlamentario -en rigor, un portavoz adjunto-, que no representa siquiera a la mitad de la Cámara, ha pedido por escrito en sede parlamentaria que el Parlamento requiera al Consejo de Gobierno la solicitud de dictamen, sin que tal escrito haya sido aprobado por el Parlamento, que se ha limitado a poner en conocimiento del Ejecutivo su existencia, y que ha sido utilizado para formular la consulta al margen de la voluntad del Parlamento.

- Además, en aquel caso fue el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía quien en su reunión de 9 de febrero de 2006 adoptó el acuerdo de solicitar el dictamen. Ahora, no existe tal acuerdo por parte del Consejo de Gobierno, sino exclusivamente la solicitud de uno de sus miembros.

- En el dictamen 72/2006 fue el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía quien se pronunció sobre el asunto sometido a consulta, por estar así previsto por el artículo 20, párrafo tercero, del RCCA "cuando la importancia del asunto lo requiera". En éste ha sido la Comisión Permanente, y no el Pleno, quien ha emitido el dictamen. Y ni siquiera ha considerado oportuno el Presidente -concedor de la materia- asumir o formar parte personalmente de la Ponencia, como sí hizo en aquella ocasión.

- Y, por último, también resulta trascendente el hecho de que la "Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía" era una iniciativa parlamentaria autonómica que tenía que ser conocida y decidida posteriormente por las Cortes Generales, mientras que ahora nos encontramos con una simple proposición de ley registrada por un grupo parlamentario de la oposición, calificada favorablemente y admitida a trámite por la Mesa de Cámara y sobre la que el Consejo de Gobierno no ha expresado, habiendo tenido la oportunidad para ello, su criterio contrario a la toma en consideración.

En resumen, la "Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía" que motivó el dictamen 72/2006 era

una iniciativa verdaderamente extraordinaria, mientras que ahora nos encontramos con el ejercicio ordinario de la iniciativa legislativa por parte de un grupo parlamentario; como ordinario ha sido el tratamiento que ha dado este Consejo al expediente.

No son, por tanto, en absoluto comparables la consulta formulada por el Consejo de Gobierno que motivó el dictamen 72/2006 -ni ninguna otra que pudiera encontrarse repasando la doctrina del Consejo- y la que ahora firma el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local, sin mediar siquiera un acuerdo parlamentario, y que ha dado como resultado el presente dictamen.

Ello debería haber llevado, sin duda, al Presidente de este Consejo a inadmitirla, so pena de crear, ahora sí, un nefasto precedente que pone en tela de juicio tanto el principio de separación de poderes como las reglas de juego parlamentario, y, en consecuencia, que menoscaba las más elementales garantías democráticas que deben existir en cualquier Comunidad Autónoma, y sitúa al Consejo Consultivo de Andalucía en una posición de vulnerabilidad ante la instrumentalización política de la institución que en nada beneficia a la función estatutaria que está llamado a cumplir.

Con la admisión a trámite de esta consulta facultativa se corre el riesgo de abrir a partir de ahora una vía para que la minoría mayoritaria -en principio ella, salvo que la Administración autonómica decida cursar las peticiones de todos los grupos parlamentarios e incluso de los Diputados no adscritos- solicite, con apariencia de legalidad y neutralidad, el auxilio de este órgano consultivo para travestir de justificaciones técnico-jurídicas las -legítimas, por supuesto- posiciones políticas.

Las palabras de la Portavoz en la Comisión del Grupo Parlamentario Socialista, reflejadas en el Diario de Sesiones del Parlamento andaluz, son suficientemente reveladoras sobre cuál ha sido el propósito de solicitar el dictamen de este órgano consultivo: "Parece un poco, todas, todas las comunidades autónomas habían, 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" (DS, Comisión de Presidencia y Administración Local, núm. 334,

de 24 de abril de 2017, pág. 35).

Sin embargo, conviene recordar que cuando otros órganos consultivos autonómicos se han pronunciado sobre este mismo asunto lo han hecho porque se trataba de iniciativas legislativas del Gobierno o porque el Ejecutivo deseaba conocer un parecer general sobre la materia, es decir, no para enjuiciar en sede no parlamentaria las iniciativas parlamentarias de la oposición:

- Así, el Consejo Consultivo de Extremadura se pronunció en su dictamen 534/2013 sobre un anteproyecto de ley; al igual que el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su dictamen 164/2016.

- Por su parte, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el dictamen 44/1997, se pronunció sobre una consulta de oportunidad; y, de igual modo, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, dictamen 45/2014, sobre una consulta facultativa, previa a la elaboración de la oportuna iniciativa legislativa.

- En cambio, no se pronunció el Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre la Ley 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, porque tenía su origen en una proposición de ley (8L/PPL-0038).

Por tanto, la opinión de este Consejo Consultivo no puede ser recabada por el Ejecutivo andaluz por el simple hecho de que un Grupo Parlamentario considere, con apoyo -o sin él- en las manifestaciones de alguno o algunos de los llamados a comparecer en el trámite de agentes sociales, que una iniciativa de la oposición puede ser inconstitucional. ¿O también cuando un grupo parlamentario de la oposición considere que un decreto-ley -que nunca son objeto de dictamen- es inconstitucional va a poder obtener un pronunciamiento de este Consejo, solicitado diligentemente por la Administración autonómica, o, por qué no, por una Administración local? Desde luego debería ser merecedor de la misma respuesta que se ha dado en esta ocasión, aunque ello supondría transformar de facto la Ley 4/2005, de 8 de abril, y la posición estatutaria de esta institución, atribuyéndole una nueva competencia que ni siquiera con una modificación legal debería serle atribuida. Pues, en mi opinión, el ámbito de la legalidad parlamentaria, es decir, de la adecuación al ordenamiento jurídico de las iniciativas

registradas, debe corresponder, sin intromisiones ilegítimas, por mor de la separación de poderes, al Cuerpo de Letrados del Parlamento de Andalucía -que tan magnífica labor realiza-, y no al órgano asesor del Consejo de Gobierno y de la Administración.

Los anteriores razonamientos bastarían para justificar la inadmisión de la consulta formulada y omitir cualquier pronunciamiento de este Consejo Consultivo sobre las cuestiones de fondo que se suscitan. Pero no debe dejar de destacarse que el escrito remitido por el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local ni siquiera justifica la especial trascendencia o repercusión del objeto de la consulta, lo que por sí mismo avocaría a la devolución del expediente.

Es preciso recordar la rigurosidad con la que el Presidente de este Consejo Consultivo -ya hemos mencionado que es quien decide sobre la admisión a trámite de los expedientes, ex art. 65 del Reglamento CCA- viene interpretando el requisito de la "especial trascendencia o repercusión", y su justificación en el escrito de petición; y de manera muy significativa cuando quien solicita el dictamen es una Administración distinta a la autonómica. Un simple repaso a las páginas finales de las Memorias anuales del Consejo publicadas en su web permite comprobar sin dificultad lo que aquí se afirma.

Sin embargo, nos encontramos ahora con que el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local, no justifica en modo alguno en su escrito de petición cuál es la especial trascendencia o repercusión del objeto de la consulta para las decisiones que en estos momentos corresponda tomar a la Administración consultante. Dicho escrito se limita a decir lo siguiente:

"Con fecha de 23 de Mayo de 2017 se ha recibido notificación de la Secretaria General de Relaciones con el Parlamento de la decisión de la Mesa del Parlamento celebrada en sesión de 17 de mayo de 2017 que dice,

"La Mesa del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 17 de mayo de 2017, CONOCE Y TRASLADA A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y AL CONSEJO DE GOBIERNO la siguiente documentación:

*** 10-17/0AM-000046, Escrito solicitando que el Parlamento de Andalucía requiera al Consejo de Gobierno para que éste solicite informe jurídico del Consejo Consultivo de Andalucía para que informe sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a Modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (NRP 8117)”.**

Atendiendo al contenido del escrito cuyo texto se adjunta y a la trascendencia de las consideraciones que contiene y de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 4/2005, de 8 de abril.

Se solicita del Consejo Consultivo de Andalucía la emisión por el procedimiento de urgencia del informe requerido”.

No realiza la Administración consultante el menor esfuerzo argumental, ni incorpora siquiera al expediente, como es común, un informe de sus propios servicios jurídicos donde se pongan de manifiesto tanto las incertidumbres legales que pudiera considerar, como el modo en que tales incertidumbres afectan a las decisiones que deba, o estime pertinente, tomar la Administración: por ejemplo, si la iniciativa se hubiese convertido ya en Ley y estuviese considerando interponer frente a ella -con desconocimiento de la STC 223-2006- un recurso de inconstitucionalidad (cuyo dictamen sería preceptivo a tenor de lo previsto en el artículo 17.4º de la Ley 4/2007, de 8 de abril). La Administración consultante se limita a trasladar, a servir de correa de transmisión, de un escrito -traslado a su vez sin ningún posicionamiento ni argumento por el Parlamento de Andalucía- de un grupo parlamentario que, como ya hemos expresado, debe ser considerado como el verdadero órgano consultante.

Es cierto que el artículo 18 de la Ley 4/2005 se limita a señalar que “Podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo en aquellos asuntos no incluidos en el artículo anterior, que por su especial trascendencia o repercusión lo requieran”. Pero el artículo 8.2, párrafo segundo, del RCCA dispone que “En todo caso, podrá formularse consulta facultativa cuando, a juicio del órgano consultante, el asunto lo requiera por su especial trascendencia o repercusión, debiendo quedar estos extremos debidamente justificados en la petición”; y el artículo 63.2 del RCCA que “En el supuesto de dictámenes facultativos, junto a la

justificación de la especial trascendencia o repercusión del asunto, deberán concretarse con precisión los términos de la consulta”.

Por tanto, sin entrar ahora en si el asunto tiene especial trascendencia o repercusión, lo cierto es que esa falta de justificación en el escrito de petición es motivo suficiente habitualmente para devolver el expediente a la Administración, pues no puede suplir este Consejo una tarea que sólo al órgano consultante le compete, ni puede éste remitirse a la justificación efectuada por un tercero que no se encuentra legitimado para formular la consulta.

No obstante, si analizamos el referido escrito del Grupo Parlamentario Socialista, tampoco encontramos una justificación de la especial trascendencia y repercusión de la consulta, sino tan sólo una justificación de la consulta; ya que la consulta consiste precisamente en el deseo de conocer cuál es la trascendencia o repercusión (alcance real) de aprobar una norma que se considera contraria al Estatuto de Autonomía:

“CUARTO.- Habida cuenta que resulta indispensable: conocer el alcance real que supondría aprobar una norma ordinaria sin la habilitación estatutaria necesaria para ello que limite mandatos, por la posible inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta las competencias atribuidas al Consejo Consultivo de Andalucía como superior órgano consultivo del conjunto de las Administraciones Públicas, y en virtud de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, el Decreto 89/1994, de 19 de abril y el Decreto 273/2005, de 13 de diciembre, interesamos se requiera al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que se dirija al citado Consejo para que informe sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley que modifica la Ley de Gobierno de la Junta de Andalucía.

QUINTO.- Con el presente escrito el Grupo Parlamentario Socialista viene a advertir sobre la posible inconstitucionalidad de la citada Proposición de Ley y de la necesidad de que el Consejo Consultivo de Andalucía se pronuncie”.

Así pues, aunque, según el título del escrito del Grupo Parlamentario Socialista, lo que se procura es que este Consejo Consultivo “informe sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos de la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009”, según

su contenido lo que se pretende es, en cambio, "conocer el alcance real que supondría aprobar una norma ordinaria sin la habilitación estatutaria necesaria". Es decir, tanto el escrito del Grupo Parlamentario Socialista como el de petición de dictamen que a él se remite, en lugar de justificar la trascendencia o repercusión lo que hacen es preguntar por ella.

No merece mayor comentario el hecho de que dicho escrito confunda cuál es la Ley que regula actualmente al Consejo Consultivo de Andalucía (que es la Ley 4/2005, de 8 de abril, y no la Ley 8/1993, de 19 de octubre); cite un Decreto ya derogado como es el Decreto 89/1994, de 19 de abril; o considere que, como el Consejo Consultivo es el superior órgano consultivo del conjunto de las Administraciones Públicas, también lo es indirectamente del Parlamento de Andalucía y de sus órganos. Pero sí debemos insistir en que no recae sobre el Consejo, sino sobre el órgano consultante, el deber de justificación de la especial trascendencia o repercusión y la conexión entre el objeto de la consulta y el ámbito de actuación del órgano consultante (el inciso "a su juicio" del artículo 18 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, conduce a exigir necesariamente esta conexión). Y en este sentido, ni el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local efectúa tal tarea, ni puede darse por válida a estos efectos la que -por sustitución- realiza esta vez el dictamen:

"...atañe a aspectos nucleares del sistema parlamentario configurado en el Estatuto de Autonomía de conformidad con la Constitución Española [...] Basta con señalar que la limitación del mandato de los presidentes y miembros del ejecutivo figura en los programas electorales de algunos partidos políticos, y según sondeos de opinión recientemente publicados es percibida por los ciudadanos como una medida positiva de regeneración democrática; medida que ha sido acogida en determinados pactos de legislatura en orden a su desarrollo, y se ha plasmado normativamente o está en vías de serlo en determinadas Comunidades Autónomas"

Porque, con independencia de la trascendencia o repercusión que pueda tener -especialmente para quien en estos momentos ocupa la Presidencia de la Junta de Andalucía- la modificación normativa que se plantea, no se alcanza a comprender -ni las explicita la Administración, ni las aventura el Consejo- qué

decisiones o actuaciones del órgano formalmente consultante estarían pendientes del resultado de la consulta: no estamos siquiera en el trámite en el que el Consejo de Gobierno puede manifestar su criterio con respecto a la proposición de ley antes de su toma en consideración.

Sí se conoce, en cambio, la decisión del órgano realmente consultante, el Grupo Parlamentario Socialista, que está pendiente del resultado de la consulta: el posicionamiento durante lo que queda de tramitación, y en la votación final, 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. Y es posible que dicho Grupo -y quizás algún otro- espere encontrar en un dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía -a la cita anterior del Diario de Sesiones me remito- la justificación jurídica que le permita no tener que hacer una defensa política de su posición frente a la limitación de mandatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno.

Por ello, para evitar ser utilizado como avalista por las formaciones políticas, el Consejo Consultivo debería haber sido muy escrupuloso a la hora de valorar la conexión entre el objeto de la consulta y las actuaciones que pretende llevar a cabo el órgano legitimado para formularla: es decir, no puede limitarse a apreciar si la cuestión tiene en sí misma una especial trascendencia o repercusión, sino si la tiene para el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a quien formula la consulta. Porque la misma trascendencia y repercusión per se tendría una consulta sobre la limitación de mandatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno formulada por el Presidente de cualquier Mancomunidad, y nadie puede pensar que hubiese sido admitida a trámite.

¿Quiere todo lo anterior decir que la Administración autonómica no puede formular una consulta, como se ha hecho en otras Comunidades Autónomas, sobre la viabilidad jurídica de limitación de mandatos de los más altos cargos de la Administración? Evidentemente que puede, pero no cualquier consulta, como la que ha realizado en este caso -sin duda mal asesorado- el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local. En el mundo del Derecho no todo vale para llegar al fin pretendido, pero, como suele decirse, siempre que el fin sea legítimo, puede

alcanzarse lo que se pretende si se encuentra la vía adecuada para hacerlo.

Así, el Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local podría haber formulado una consulta, preceptiva en ese caso, para un Anteproyecto de Ley sobre la limitación de mandatos que estuviera tramitándose por la Administración autonómica.

Podría, de igual modo, haber solicitado el dictamen del Consultivo, también de manera preceptiva, con carácter previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a una ley del Parlamento de Andalucía que estableciera la mencionada limitación de mandatos, como, por ejemplo, la que en estos momentos se debate en sede parlamentaria si llegara a aprobarse (aunque la respuesta de este Consejo debería ser en ese caso conforme con la STC 223/2006).

Y podría, incluso, haber formulado una consulta facultativa, como se hizo en el Principado de Asturias, para conocer el parecer sobre la limitación de mandatos de su máximo órgano de asesoramiento jurídico, pero formulada en términos abstractos, no como una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad -previo incluso a la aprobación- frente a las iniciativas parlamentarias, sino de cara iniciar, o no, la tramitación de un Anteproyecto de reforma del Estatuto o de un Anteproyecto de ley. Podría, a título de ejemplo, de no existir la proposición de ley que en estos momentos se debate en sede parlamentaria y justificando para la adopción de qué decisiones precisa el asesoramiento de este Consejo, haber formulado una consulta en la que preguntara si existe algún impedimento constitucional para que el legislador pueda regular para el ámbito autonómico la limitación de mandatos de la Presidencia y de los restantes miembros del Consejo de Gobierno y, si no existiera tal impedimento constitucional, en qué tipo de norma podría contenerse su regulación (obviamente referidas ambas casos al ámbito territorial de Andalucía).

Sin embargo, la consulta que se ha formulado es bien distinta. Es más, el escrito de petición ni siquiera concreta con precisión -como exige el artículo 63.2 RCCA- los términos de la pregunta, sino que "Se solicita del Consejo Consultivo de Andalucía la emisión por el procedimiento de urgencia del informe requerido": requerido por el Grupo Parlamentario Socialista, que

lo que requiere es el pronunciamiento sobre una proposición de ley presentada por un Grupo Parlamentario de la oposición, que superó la fase de toma en consideración con el apoyo unánime de toda la Cámara en diciembre de 2016 y que avanza en su tramitación parlamentaria.

Dicho esto, y constatada la improcedencia de la admisión a trámite de la consulta formulada, lo procedente sería acabar aquí el voto particular sin más pronunciamientos. Porque, además, debemos ser conscientes de la nula repercusión jurídica que en sede parlamentaria puede tener un dictamen del Consejo Consultivo, que si no es vinculante para quien lo solicita, menos puede serlo aún para quien no lo ha solicitado: la autoridad que debe merecer para la Administración -que, sin embargo, en numerosas ocasiones se aparta de nuestras conclusiones- no es la que está obligado a reconocerle el Parlamento. Tal vez no sea la estricta repercusión jurídica, sino la político-mediática la que se busque, pero con ese propósito no debería ser utilizado este Consejo.

No obstante, entendiendo el legítimo interés del Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de la Presidencia y Administración Local en conocer la opinión de los miembros de este Consejo Consultivo sobre la materia objeto de controversia, y pese a que un mal asesoramiento le ha llevado a plantear la consulta en unos términos y en un momento que la hacen improcedente, estimo que los principios que rigen la relación entre administraciones (fundamentalmente los de colaboración y lealtad institucional) justifican en este caso que haga una serie de consideraciones sobre el fondo del asunto. Pero, eso sí, sobre el fondo del asunto de la consulta que, en otro momento, podría haber planteado, y no sobre la que ha remitido a este Consejo.

Sobre el fondo del asunto

Debo comenzar destacando, por lo ya manifestado, que no voy a efectuar ninguna consideración sobre la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ni sobre su contenido, ni sobre su constitucionalidad, ni sobre su técnica legislativa, ni, por supuesto, sobre su oportunidad.

Y trataré, así mismo, de hacer el menor número de referencias

posibles al contenido del dictamen, aunque, como es lógico, tendré en ocasiones que recordar lo que en él se expresa para rebatir los argumentos que no comparta. Y ello pese a que considero que se ha tratado de cubrir con una abrumadora crónica histórica -que no análisis de derecho comparado- la parquedad de la fundamentación jurídica. Crónica histórica en la que, por cierto -tómese esto como una mera anécdota-, se echa en falta, por ejemplo, la cita del artículo 71 de la Constitución argentina de 24 de diciembre de 1826, que disponía que "El Presidente durará en su cargo por el término de cinco años, y no podrá ser reelecto a continuación".

Me centraré, por tanto, en responder única y exclusivamente a esos hipotéticos interrogantes que con anterioridad planteaba, esperando con ello enriquecer el debate que una cuestión como esta suscita.

Si existe algún impedimento constitucional para que el legislador pueda regular para el ámbito autonómico la limitación de mandatos de la Presidencia y de los restantes miembros del Consejo de Gobierno

Debemos partir del hecho de que lo que se persigue es la regulación de la limitación de mandatos para el ámbito autonómico, por lo que las consideraciones y conclusiones que puedan extraerse de este enfoque no tienen por qué ser necesariamente extrapolables al ámbito nacional. Pueden existir otros preceptos constitucionales que avoquen -o no- a una solución distinta, pero en lo que ahora nos interesa los artículos de la Constitución que entrarían en juego son los artículos 23.2, 53.1, 81.1, 147.2 y 152.1 CE.

Ciertamente, algunos autores han sostenido, y en ello han coincidido tres de los nueve comparecientes -ocho de manera presencial y uno mediante la remisión de un escrito- en el trámite de agentes sociales, que limitar los mandatos de los cargos públicos afecta al derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE, lo que obliga a considerar también el contenido de los arts. 53.1 y 81.1.

El artículo 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a "acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes". Es pues, el legislador, a través de lo que se conoce como configuración

-para otros "mediación"- legal del derecho, quien debe establecer su marco delimitador (STC 161/1988), que en todo caso habrá de respetar su contenido esencial (art. 53.1 CE). El problema, por tanto, de la limitación de mandatos de los cargos públicos desde la perspectiva del art. 23.2 CE, no es tanto si puede llevarse a cabo o no por una norma con rango de ley, como si esa limitación incidiría sobre lo que deba considerarse el contenido esencial del derecho. Porque parece fuera de toda discusión que el otro artículo constitucional que podría entrar en juego, el art. 81.1 CE, que obliga a regular mediante ley orgánica el desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, resultaría de aplicación exclusivamente cuando se trate del desarrollo legislativo directo del derecho fundamental (STC 6/1982; 67/1985; 166/1987; 127/1994); razón por la cual, por ejemplo, las propias leyes electorales de las Comunidades Autónomas o los reglamentos parlamentarios pueden incidir sobre el derecho a acceder a los cargos públicos sin precisar ser leyes orgánicas.

Cuál sea el concreto contenido esencial de un derecho, que impediría la acción del legislador, es algo sometido habitualmente al debate doctrinal y jurisprudencial, por más que el Tribunal Constitucional haya tratado de resolver la cuestión desde la STC 11/1981 señalando dos caminos para identificarlo: acudir a la naturaleza jurídica del derecho, o al modo de ser concebido según ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y, en general, los especialistas en Derecho; y tratar de buscar lo que se ha venido en llamar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, puede sostenerse que impedir por ley a un ciudadano el acceso absoluto a un determinado cargo público incidiría sobre el contenido esencial de su derecho fundamental. Sin embargo, sí sería posible, en cambio, el establecimiento de determinados requisitos o condiciones para que un ciudadano pueda ejercer su derecho. Así, sin ir más lejos, quienes somos Consejeros electivos de este Consejo Consultivo de Andalucía no podemos acceder al cargo público de Diputado autonómico, por impedirlo, mediante un supuesto de inelegibilidad, el artículo 4.3.b) de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía. Y a quienes hayan sido elegidos Consejeros electivos en dos ocasiones, el artículo 8, párrafo tercero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, les impide volver

a ser elegidos una tercera vez.

Quiero ello decir que los supuestos de inelegibilidad, o un tipo especial de ellos como los que impiden volver a ser elegidos, pueden ser establecidos por el legislador ordinario, sin ser necesaria la intervención del legislador orgánico, salvo que algún precepto constitucional así lo exija, como sería el caso del art. 81.1 CE para el régimen electoral general. Y tenemos, sin necesidad de salir de nuestra Comunidad Autónoma, suficientes ejemplos de cargos públicos a los que se les impide la reelección, bien sea para un segundo mandato (miembros del Consejo de Administración de la RTVA) o para un tercero (miembros del Consejo Audiovisual de Andalucía, Cámara de Cuentas o el ya citado de los Consejeros electivos del Consejo Consultivo de Andalucía -en cambio, el Presidente de este órgano es nombrado por Decreto de la Presidencia de la Junta, oído el Consejo de Gobierno, con carácter indefinido-).

Por tanto, hubiese sido sorprendente que el dictamen de la Comisión Permanente sostuviera que resulta contrario al artículo 23.2 CE establecer por ley ordinaria limitaciones a la reelección de los cargos públicos, por lo que acaba considerando -al igual los restantes Consejos Consultivos que han podido pronunciarse sobre esta cuestión-, aunque se resiste a expresarlo con rotundidad, que el citado precepto constitucional no es obstáculo para el legislador, por lo que una ley aprobada por un parlamento autonómico que limitara la reelección en el cargo público de Presidente de la Comunidad no podría ser tachada, por ese motivo, de inconstitucional.

De hecho, el legislador no sólo está estableciendo requisitos para la reelección de algunos cargos públicos -el propio dictamen cita los ejemplos de varias Comunidades Autónomas-, sino para la elección misma, a través de exigencias de idoneidad y honorabilidad (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado), sin que se encuentren argumentos para sostener, ex artículo 23.2 CE, que el cargo de Presidente o Consejero de una Comunidad Autónoma como Andalucía debe tener un tratamiento diferenciado. La tradicional distinción subrayada por el Tribunal Constitucional entre cargos públicos y cargos públicos representativos no supone ningún obstáculo a esta consideración.

Las sentencias del Tribunal Constitucional 71/1989, 49/2008, o las habidas en relación con los senadores de designación autonómica desde la 41/1981, no hacen sino abonar esta conclusión, como también lo hace la STC 192/2012 en la que el Alto Tribunal tuvo la oportunidad de valorar -aunque en vía de amparo- la consideración como causa de inelegibilidad para el cargo de Rector su ejercicio previo durante dos mandatos, lo que exige a este voto particular de prestar una mayor atención a la cuestión.

Asimismo, se ha apuntado por alguno de los comparecientes en la Comisión de Presidencia y Administración Local, que establecer en una Comunidad Autónoma la limitación de mandatos para la Presidencia o para los miembros del Consejo de Gobierno, tanto si se hace en el Estatuto de Autonomía, como si se lleva a cabo por el legislador autonómico, supondría vulnerar el artículo 152.1 CE. A pesar de que en diciembre 2010 ese mismo compareciente expresó en un artículo de opinión justamente lo contrario: "La limitación debería, además, estar establecida legalmente con carácter obligatorio, al nivel más alto posible (la pasada reforma de los estatutos fue una excelente oportunidad perdida)".

El dictamen de la Comisión Permanente no comparte, sin embargo, este planteamiento -el de ahora, no el del año 2010-, al no encontrar en el citado precepto obstáculo alguno a que un Estatuto de Autonomía pudiera regular, si así lo estima pertinente, dada la competencia autonómica para la organización de sus instituciones, la limitación de mandatos de los miembros del Consejo de Gobierno o del Presidente de la Comunidad Autónoma. Ni, por supuesto, puede encontrarse obstáculo, sino todo lo contrario, en el artículo 147.2 CE, sobre cuya interpretación ya se pronunció la STC 89/1984, aunque el dictamen no la cite.

Así pues, mientras que las exigencias del artículo 152.1 CE con respecto al Presidente de la Comunidad Autónoma se cumplan, es decir, siga siendo elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, nombrado por el Rey, y le corresponda la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla, no existirá impedimento constitucional para desarrollar las escasas previsiones que nuestra Carta Magna establece. Buena prueba de ello es que no se recurriera -y no puede decirse que los

recurrentes dejaran pasar muchas cosas- la previsión del Estatuto de Autonomía de Cataluña de habilitar al legislador autonómico para regular la limitación de mandatos del Presidente, lo que impidió el pronunciamiento al respecto de la STC 31/2010. Como también pueden servir para comprender el alcance que tienen para el Tribunal Constitucional las previsiones del artículo 152.1 CE las SSTC 225/1998, 19/2011, 197/2014 y 15/2015, por más que vengan referidas a la exigencia de la representación proporcional y la representación de las diversas zonas del territorio. Amén de las SSTC 141/1990 y 159/1991 a las que luego se hará referencia.

En definitiva, al primero de los interrogantes que podría haber planteado la Administración autonómica, ha de responderse con claridad que no existe impedimento constitucional -tampoco lo encuentra el dictamen a la vista de sus conclusiones- para que el legislador pueda regular para el ámbito autonómico la limitación de mandatos de la Presidencia y de los restantes miembros del Consejo de Gobierno. Lo que abre la puerta al segundo de los interrogantes.

Si no existiera tal impedimento constitucional en qué tipo de norma tendría que contenerse su regulación

Lo primero que hay que señalar es que tras el análisis de los preceptos de la Constitución se evidencia que el establecimiento de determinadas condiciones al ejercicio del derecho a acceder a los cargos públicos, como pudieran ser las causas de inelegibilidad o la limitación de mandatos, deber hacerse por una norma con rango de ley (art. 53.1 CE), lo que impide en este terreno la actuación del poder reglamentario. Pero queda por dilucidar si, por supuesto en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, esa regulación legal debe necesariamente contenerse en una norma como el Estatuto de Autonomía o si puede llevarla a cabo el legislador autonómico.

Desde luego, habiendo concluido que no existe impedimento constitucional alguno, no puede negarse a los Estatutos de Autonomía la conformación de sus instituciones de autogobierno, siempre que se respeten las mínimas directrices marcadas por los anteriormente citados arts. 147.2 y 152.1 CE, y, por tanto, la posibilidad de establecer un número máximo de mandatos para la Presidencia de la Comunidad o para los miembros del Consejo de Gobierno.

Restaría, por tanto, por analizar la posibilidad de que el legislador autonómico, mediante una modificación de la Ley del Gobierno o mediante una modificación del Reglamento del Parlamento, pueda limitar el número de mandatos del Presidente de la Comunidad o establecer límites a su discrecionalidad a la hora de nombrar a los restantes miembros del Consejo de Gobierno. Todo ello, claro está, partiendo del hecho de que no exista una limitación estatutaria expresa que prohíba al legislador hacerlo: esto es, un precepto que disponga que la limitación de mandatos no puede regularse por ley, estableciendo así una reserva de Estatuto.

Quienes, como el dictamen, niegan al legislador autonómico la capacidad de limitar los mandatos, no identifican precepto estatutario alguno en el que tal prohibición se establezca. Pues, sencillamente, no existe tal precepto. Sin embargo, sostienen que del Estatuto de Autonomía para Andalucía se deriva un sistema parlamentario de gobierno (incluso se afirma que tal sistema es una exigencia del artículo 152.1 CE), lo que impide incorporar por vía legislativa instituciones como la limitación de mandatos que son propias de los sistemas presidenciales.

Que la limitación de mandatos de los cargos de máxima responsabilidad política es históricamente propia de los sistemas presidenciales y no de los sistemas parlamentarios de gobierno es algo tan asumido que los redactores del dictamen podrían haberse ahorrado fácilmente un buen número de páginas en descubrir, como suele decirse, el Mediterráneo. Con ello, sin duda, se ha tratado de estigmatizar la limitación de mandatos como algo impropio e innecesario en nuestro sistema, donde -según dice el dictamen- no existen riesgos de perpetuación en el poder por parte de las élites gobernantes. Pero no voy a entrar en las valoraciones que realiza el dictamen al respecto de las bondades del sistema parlamentario como antídoto para neutralizar las negativas consecuencias de la reelección de cargos sin ningún límite temporal o para permitir la renovación del legislativo y abrir la posibilidad de alternancia, porque ello me obligaría a abordar de igual modo aspectos de oportunidad y conveniencia, que están vedados a este Consejo salvo que le sea solicitado expresamente (art. 3, párrafo segundo, de la Ley 4/2005, de 8 de abril).

Sobre lo que sí debo pronunciarme es sobre si teniendo como

tenemos un sistema parlamentario de gobierno, y siendo la limitación de mandatos común a los sistemas presidenciales, queda vedada al legislador autonómico cualquier incidencia sobre las relaciones gobierno-parlamento.

Es sabido que tradicionalmente los textos constitucionales y estatutarios no agotan la regulación de las materias que tratan, y ésta de las relaciones gobierno-parlamento, a partir de la cual la doctrina ha construido los modelos que permiten una ulterior comparación, es un claro ejemplo de ello, pues el consenso que suele presidir la elaboración de textos jurídicos tan relevantes y la imposibilidad material de recoger en unos pocos artículos todas las variables del ulterior desenvolvimiento de la vida política hacen que siempre queden espacios que el legislador, no solo puede, sino que debe, aprovechar para adecuar las instituciones a la realidad vigente. Con estricto respeto a los mandatos y prohibiciones del texto preeminente, por supuesto, pero no olvidando que los sistemas pueden evolucionar y evolucionan incluso sin necesidad de actuaciones normativas. La posibilidad de rechazar la propuesta de someterse a la investidura y el encargo, en su caso, de formar gobierno puede ser ejemplo de esto último: no es habitual en un sistema parlamentario, no está contemplada en la Constitución, y, sin embargo, se ha podido producir, sin que ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse a que en un futuro se regule -o, por qué no, se prohíba- por una norma de rango legal; y quién sabe si una eventual reforma constitucional pudiera acabar contemplándola.

Con ello quiero poner de relieve que los distintos institutos que conforman las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y que permiten posteriormente catalogar a un determinado sistema, en sus infinitas variantes, como parlamentario o como presidencial, ni permanecen inalterables durante la vigencia del texto constitucional o estatutario, que sólo regula los aspectos que considera esenciales, ni puede considerarse como contraria al modelo una actuación normativa que, respetando lo que el texto constitucional o estatutario ha fijado como indisponible para el legislador, haga evolucionar al sistema desde su concepción inicial.

Así, entiendo que no puede abordarse la cuestión que nos ocupa con un enfoque puramente deductivo -como es el que realiza el dictamen y algunos comparecientes en el trámite de agentes

sociales-, que haga derivar las características que puede tener o no el sistema partiendo de un modelo teórico preconcebido y, por supuesto, inmutable. Sino que debe abordarse necesariamente con un enfoque inductivo: el sistema de gobierno de Andalucía es fruto de la configuración conjunta de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. Y, sólo a partir de las características que en cada momento observemos en dicha configuración conjunta, podremos catalogarlo de un modo u otro y concluir si se asemeja más o menos a modelos teóricos.

Dicho de otro modo: ni la Constitución ni Estatuto de Autonomía expresan cuál es el modelo al que deba acomodarse el sistema de gobierno de Andalucía; no existe siquiera un precepto similar al artículo 1.3 CE que define la forma política del Estado como Monarquía parlamentaria, sin que pueda decirse, por otra parte, que la Monarquía parlamentaria que teníamos hace casi cuarenta años sea la misma que tenemos ahora -en aquel momento más Monarquía que parlamentaria, ahora más parlamentaria que Monarquía-; ha evolucionado sin necesidad de haber reformado en este punto la Carta Magna. No tenemos, por tanto, un precepto que defina al sistema de un modo u otro: lo único que hacen las normas superiores es establecer una serie de límites al legislador -estatutario en el primer caso y ordinario en el segundo- a partir de los cuales, y por comparación con la tipología doctrinal preestablecida, llegamos a la conclusión de qué sistema de gobierno tenemos. Desde esta perspectiva, si se asemeja más o menos al modelo parlamentario puro, o al sistema de parlamentarismo racionalizado, o si representa una variante concreta o sui generis de alguno de ellos es algo que sólo puede determinarse por el conjunto de interacciones entre los distintos elementos que lo componen, puesto que ningún precepto ni constitucional ni estatutario impone la acomodación a ningún modelo preexistente.

Da la impresión de que en el dictamen subyace la idea de que en un sistema parlamentario el Parlamento tiene plena libertad para elegir a la persona que va a ocupar la Presidencia del Gobierno, y que tal libertad, que considera consustancial al modelo de relaciones gobierno-parlamento en el que se inspira la Constitución y el Estatuto de Autonomía, se vería afectada por el establecimiento de una limitación de mandatos que impidiera volver a elegir a quien ya se ha elegido con anterioridad, lo que la avoca a su inconstitucionalidad. Se afirma, en este sentido,

que “la limitación de mandatos supone una alteración 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” (FJ V.2).

Sin embargo, ni los Parlamentos suelen tener hoy día esa libertad -de hecho, nunca ha sido plena, pues se ejercía siempre a partir de la propuesta efectuada por la Jefatura del Estado-, ni puede compartirse que sea un aspecto fundamental del sistema parlamentario. Lo esencial en un sistema parlamentario es que sea el Parlamento quien otorgue su confianza a la persona propuesta para ocupar el cargo de Presidente del Gobierno. Pero, existiendo un número suficiente de opciones -STC 16/1984-, si el conjunto de los posibles candidatos a someterse a la investidura es algo mayor o menor (por ejemplo: por estar previsto el requisito de su pertenencia a la Asamblea, como exige la Constitución; por contemplarse la limitación de mandatos, como hace el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; o por establecerse mediante norma con rango de ley cualquier otra causas de inelegibilidad) no es un aspecto nuclear del sistema, ni altera la estabilidad y el equilibrio de poderes buscado en las relaciones gobierno-parlamento. Un correcto entendimiento de lo razonado por el Tribunal Constitucional en la STC 141/1990 apoyaría, sin duda, esta consideración.

Que el Estatuto de Autonomía sea la norma llamada a regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la Comunidad Autónoma, y que convenga que lo haga con un grado de detalle suficiente como para darles estabilidad y permanencia, parece fuera de toda discusión. Pero una cosa es eso, y otra bien distinta es no reconocer al legislador la capacidad de modular dichas relaciones desarrollando aspectos sobre los que el Estatuto no se ha pronunciado de manera expresa.

Así, mientras que nuestra Constitución y nuestro Estatuto recogen con bastante detalle el procedimiento de investidura y las mayorías requeridas en primera y segunda votación, otros Estatutos como el de Cataluña con un grado menor (artículo 67.3 EACat), lo que ha permitido al legislador autonómico establecerlas (Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno). Ciertamente, ha establecido idénticas mayorías a las previstas en la Constitución de 1978 y que rigen en otras Comunidades Autónomas -absoluta

en la primera y simple en la segunda-, pero si hubiese optado por otras más reforzadas no podría, desde luego, tacharse de inconstitucional por apartarse del modelo habitual. El Estatuto de Autonomía de Cataluña no se ha pronunciado sobre esta cuestión y ha dejado margen, por tanto, a la actuación del legislador.

Aunque no la cita el dictamen, la STC 89/1984, FJ 7º despeja las dudas que aún pudieran existir al respecto, al señalar que "La determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el art. 147.2 de la Constitución no puede conducir, sin embargo, a una conclusión como la que los recurrentes defienden, porque de ella no puede deducirse una reserva estatutaria absoluta, única hipótesis en la que la afirmación de los recurrentes sería indiscutible. Ciertamente no existe tal reserva ni siquiera frente a las Leyes del Estado en lo que se refiere a las competencias [art. 147.2 d)], ya que éstas pueden resultar también de las Leyes estatales no estatutarias a que se refiere el art. 150 de la Constitución. Tampoco existe tal reserva estatutaria absoluta frente a la Ley de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a la organización de las instituciones autónomas propias, cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al art. 147.2 c".

Así lo entiende también uno de los comparecientes en la Comisión de Presidencia y Administración Local -que no es citado en el escrito del Grupo Parlamentario Socialista pese a ser el mayor experto en la materia-, al sostener que "En cuanto 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 lo 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 tanto, cabe concluir que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 no cierra todas las características del sistema, imponiendo un modelo preconcebido hasta sus últimos detalles. Por el contrario, de igual modo que el artículo 152.1 CE deja margen al Estatuto marcando unos rasgos muy elementales del sistema de gobierno, también el Estatuto de Autonomía deja cierto margen -lógicamente mucho menor- al legislador para incidir sobre las relaciones gobierno-parlamento: ahí están, por

ejemplo, los artículos 102.2 y 121 EAAnd.

Al hilo de lo anterior, conviene recordar que el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 no preveía la disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo, como es habitual en los sistemas parlamentarios, y no por eso dejaba de ser catalogado como tal. De hecho, en el año 2003, precisamente una de las personas citadas en el escrito del Grupo Parlamentario Socialista sostuvo en uno de sus trabajos que "la inclusión de esta potestad presidencial a través de la Ley de Gobierno [1994], y no con la reforma estatutaria, no sorprende puesto que antes se había hecho de esa forma en el País Vasco, Cataluña y Galicia. Sin embargo, sería conveniente una reforma estatutaria, al menos técnica. Nos referimos, concretamente, al último inciso del art. 26.2 según el cual "el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección". La reforma consistiría en añadir "o el día de la disolución de la Cámara", como hace el art. 68.4 CE para el Congreso de los Diputados". Por tanto, aunque entonces el choque de la innovación legislativa con el tenor literal del Estatuto de Autonomía parecía insalvable, se consideró que la vía de la modificación legal, sin ser la más aconsejable, podía ser válida para introducir un elemento nuevo que afectaba claramente a las relaciones gobierno-parlamento. Ahora, en cambio, parece que para algunos no resulta constitucionalmente aceptable que se proceda de la misma forma en relación con la limitación de mandatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía, pese a que resulte difícil aventurar con qué precepto estatutario se produciría la colisión.

Si analizamos el artículo 118.2 del Estatuto podremos comprobar que ciertamente establece que "El Presidente del Parlamento, previa consulta a los Portavoces designados por los partidos o grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a Presidente de la Junta". Pero entender que dicho precepto impide al legislador acotar de algún modo la capacidad de propuesta del Presidente del Parlamento creo que no resulta acertado.

En primer lugar, porque legislador es también quien aprueba el Reglamento de la Cámara, y no puede negarse a éste la posibilidad, si así lo estima conveniente, de regular esta facultad. Siempre y cuando se respete que es el Presidente quien propone al candidato, pueden establecerse limitaciones o condicionantes que reduzcan la discrecionalidad de su elección:

por qué no una terna previa, que sería conforme con la STC 49/2008. Por no mencionar que en la práctica la pretendida libertad del Presidente no es tal si atendemos a la dinámica interna de los partidos.

Y, en segundo lugar, porque si el legislador condiciona de diversos modos quién puede a la postre convertirse en diputado o mantenerse en el cargo después de haber resultado elegido, requisito imprescindible en nuestro sistema para poder optar a la Presidencia de la Junta, y puede establecer también causas de cese en dicha Presidencia, está demostrando una capacidad para acotar la propuesta del Presidente de la Cámara que hace posible que mediante ley se vea reducida la discrecionalidad inicial.

El artículo 121 del Estatuto de Autonomía, por su parte, no contiene tampoco ninguna restricción expresa a la regulación mediante ley de la limitación de mandatos para los miembros del Consejo de Gobierno, entre los cuales se encuentra el Presidente de la Junta de Andalucía. Señala que "El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley del Parlamento de Andalucía, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna". Por lo que habrá que analizar si de su redacción -o de su silencio- se deriva tal restricción o, más bien, todo lo contrario.

El dictamen considera que el silencio del Estatuto de Autonomía para Andalucía en la materia no es tal: es decir, que "la falta de previsión de la limitación de mandatos no responde a una preterición del problema por el estatuyente". Y llega a esa conclusión -que entiende incontrovertible- partiendo del hecho cierto de que durante su tramitación parlamentaria fueron rechazadas las enmiendas que pretendía incorporar al texto del Estatuto tal limitación para la Presidencia de la Junta de Andalucía. De este modo, tras constatar que se rechazaron por el voto contrario del Grupo Parlamentario Socialista las dos enmiendas que lo planteaban ("No podrá ocupar el cargo más de dos mandatos consecutivos" y "La Presidencia de la Junta de Andalucía tiene limitado su mandato a dos legislaturas consecutivas"), los cuatro miembros del Consejo Consultivo de Andalucía que aprueban el dictamen afirman que "Por tanto, la tramitación parlamentaria de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía no deja lugar a dudas, se planteó en sede

adecuada la limitación de mandatos y fue rechazada por el poder Estatuyente, de modo que es jurídicamente inviable que lo que fue expresamente rechazado por la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma pueda introducirse por ley ordinaria”.

Sin embargo, del rechazo de las citadas enmiendas no puede hacerse la lectura que hace el dictamen. Dada la concreta redacción de las mismas, lo único que puede afirmarse con seguridad es que en la propuesta de reforma que se remitió a las Cortes Generales se optó por no incorporar la limitación de mandatos para la Presidencia de la Junta de Andalucía -no existieron enmiendas sobre la limitación de mandatos de los restantes miembros del Consejo de Gobierno-, lo que, de haberse aprobado mediante una ley orgánica como es un Estatuto de Autonomía, le hubiese conferido una especial rigidez y la habría hecho indisponible para el legislador autonómico. Pero que el Parlamento andaluz decidiera no incorporar la citada limitación del mandato a su propuesta de reforma del Estatuto es una cosa y que “el poder estatuyente” la prohibiera -como pretende hacer ver el dictamen- es otra bien distinta.

Los motivos del rechazo de cada una de las enmiendas no están explicitados en el Diario de Sesiones. Lo único que el representante del Grupo Parlamentario Socialista (con mayoría absoluta) manifestó -el dictamen elude la referencia-, fue que “La limitación de mandatos. Señorías, la limitación de mandatos tiene una raigambre ya consolidada en los sistemas políticos americanos, los del norte y los del sur, pero no la tiene en la tradición de los sistemas jurídico-políticos de la Europa occidental; desde luego, no porque haya limitación de mandatos sean mejores la democracia norteamericana o las latinoamericanas que aquellas del continente europeo del que formamos parte”. Por lo que, en puridad, el voto contrario de este Grupo Parlamentario pudo también deberse, tanto a un desacuerdo con la concreta redacción de las enmiendas, como con su ubicación (la enmienda del Grupo Parlamentario Popular exigía su inclusión en un nuevo capítulo que llevara por rúbrica “De las garantías democráticas en Andalucía”), o incluso por entender que pudiera tener cabida en alguna remisión al legislador ya establecida, y no necesariamente a una negativa explícita a que los mandatos fueran de cualquier modo limitados en nuestra Comunidad Autónoma.

Si la voluntad del legislador estatutario hubiese sido la de

prohibirla sólo tendría que haber incorporado al texto estatutario un precepto similar a éste: "El número de mandatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía no podrá limitarse por ley". Algo que ningún grupo parlamentario quiso hacer. No puede afirmarse, sin embargo, que se expresara un rechazo a la posibilidad de que el legislador autonómico limitase los mandatos de la Presidencia, porque no se rechazó, al no presentarla ningún grupo, una enmienda del siguiente tenor: "Se regulará por ley la limitación de mandatos". Eso sí hubiese ayudado a validar la conclusión a la que llega el dictamen en cuanto a la voluntad de legislador estatutario, aunque la voluntas legislatoris no sea la única que deba ser apreciada en la interpretación de las normas jurídicas.

Por tanto, el silencio del Estatuto sobre la posibilidad de que el legislador establezca la limitación de mandatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de los miembros del Consejo de Gobierno es palmario. Ese silencio no puede ser interpretado como una prohibición, como no lo fue cuando en 1994 se permitió por ley que el Presidente de la Junta de Andalucía disolviera anticipadamente el Parlamento -y aquello sí que alteraba las relaciones gobierno-parlamento previstas en el Estatuto-, ni cuando en 1988 se creó la Cámara de Cuentas de Andalucía, ni cuando en 1993 se creó el Consejo Consultivo de Andalucía:

- La exposición de motivos de la Ley 6/1994, de 18 de mayo, de Modificación de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma y la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, resulta muy ilustrativa al respecto: "El Estatuto de Andalucía no prevé expresamente la disolución anticipada del Parlamento, pero tampoco contiene norma alguna que lo prohíba, como hacen diversos Estatutos de otras Comunidades Autónomas. Se trata, pues, de una materia que ha quedado a libre disposición del legislador, en el ámbito de los principios estructuradores de un sistema parlamentario como el que el artículo 152 de la Constitución y el propio Estatuto de Andalucía han diseñado para esta Comunidad Autónoma, constituida al amparo del artículo 151 de la Constitución". Cuando el artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 disponía que "El Parlamento es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección".

- También lo es la exposición de motivos de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía: "El artículo 63 de la Ley orgánica 6/1981 de 30 de diciembre del Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye al Parlamento el control presupuestario de la Comunidad Autónoma. Por su parte el artículo 70 de la referida ley orgánica establece por el control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en los términos de la Ley. No contempla, pues nuestro Estatuto, la existencia de un órgano técnico de control externo que, dependiendo directamente del parlamento de Andalucía, auxilie a éste en su labor de controlar al ejecutivo en materia económica-presupuestaria. Pero tal silencio estatuario no excluye ni se opone a su creación, ya que la Comunidad de Andalucía tiene competencia exclusiva entre otras materias, sobre la organización y estructura de sus instituciones de autogobierno, de acuerdo con el artículo 13 del Estatuto de Autonomía". A pesar de que el artículo 70 del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 establecía que "El control económico y presupuestario de la Comunidad Autónoma se ejercerá por el Tribunal de Cuentas, en los términos de la ley".

- La redacción del artículo 44 de ese mismo Estatuto ("1. El Consejo de Estado informará los Reglamentos generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las Leyes estatales. 2. Igualmente informará el Consejo de Estado los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de las Leyes. 3. La petición de informes al Consejo de Estado será suscrita por el Presidente.") tampoco impidió en 1993 la creación de un órgano que no estaba previsto en la inicial configuración institucional de la Comunidad como es el Consejo Consultivo de Andalucía, cuando la STC 204/1992 había señalado que "si una Comunidad Autónoma, en virtud de su potestad de autoorganización (148.1.1 C.E.), crea un órgano superior consultivo semejante, no cabe duda de que puede dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la L.O.C.E. atribuye al Consejo de Estado, salvo que el Estatuto de Autonomía establezca otra cosa".

En esas ocasiones, el silencio del legislador estatuario no impidió, sino que possibilitó -aun con la presencia de preceptos que podían ponerla en entredicho- la actuación del legislador,

amparado por el principio de autonomía organizativa recogido en los artículos 147.2 c) y 148.1.1 CE.

Y, en un terreno más cercano a la cuestión que no ocupa, debe recordarse que el Tribunal Constitucional, en su STC 159/1991, teniendo presentes los mencionados artículos de la Constitución, validó el establecimiento por el legislador autonómico de un fuero procesal para los miembros del Consejo de Gobierno pese al silencio estatutario existente (aunque lo declarara inconstitucional por ser la legislación procesal competencia del Estado ex artículo 149.1.6 CE):

“En relación a si el precepto cuestionado supone o no una modificación del Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAs) sin seguir los trámites constitucionalmente establecidos para su modificación (art. 147.3 y 152.2 C.E.), ha de señalarse que desde luego dicho Estatuto no contiene ninguna referencia al fuero procesal de los miembros del Consejo de Gobierno del Principado, limitándose su art. 33.2 a disponer que la Junta General, por mayoría de sus miembros, regulará las atribuciones de dicho Consejo, «así como el Estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes». Tampoco el art. 32.4 EAAs alude al fuero jurisdiccional del Presidente del Principado. Por contra, el art. 26.2 EAAs otorga el repetido fuero a los integrantes de la Junta General del Principado, órgano al que forzosamente debe pertenecer el Presidente del Principado (art. 32.1 EAAs). Si a ello se añade que en el curso del procedimiento legislativo desenvuelto en las Cortes Generales ninguna enmienda se formuló frente al proyecto inicial, aprobado sin discusión, queda claro que el legislador estatutario no incluyó en el texto del Estatuto de Autonomía para Asturias el aforamiento de los Consejeros, a diferencia de lo que se hizo en el mismo para los miembros de la Junta General (art. 26.2 EAAs).

Se aparta aquí, pues, el Estatuto asturiano de la línea seguida por los Estatutos del País Vasco (art. 32.2), Cataluña (art. 38), Galicia (art. 18), Andalucía (art. 40.1), Cantabria (art. 20), Murcia (art. 33.7), Comunidad Valenciana (art. 19), Aragón (art. 25), Castilla-La Mancha (art. 17.1), Canarias (art. 18.2), Baleares (art. 33.5) y Madrid (art. 24.1) y por la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 27), en los cuales se regula, con diversidad de matices, el aforamiento jurisdiccional de los componentes de los Ejecutivos autonómicos.

Dada la falta de previsión estatutaria al respecto, no puede decirse que el art. 39.1 cuestionado haya modificado lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Asturias sobre el status de los Consejeros, ya que en el mismo no se contiene previsión alguna acerca de su fuero procesal. En esto se diferencia sustancialmente el presente caso del resuelto por la STC 36/1981, invocada en el Auto de planteamiento y también por los comparecidos en este proceso. Se declaró en dicha Sentencia la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley impugnada del Parlamento Vasco, porque los mismos modificaban el art. 26.6 del EAPV, sobre inmunidad de los parlamentarios, convirtiendo la inmunidad parcial prevista en dicho precepto del Estatuto en inmunidad plena; y esta modificación se hacía sin haberse observado lo dispuesto en la Constitución (art. 147.3) y en el propio Estatuto (arts. 46 y 47) para la modificación de los Estatutos de Autonomía. Pero en el caso ahora examinado no se ha producido, como ya hemos dicho, modificación de ningún precepto del EAAs, porque en éste no se contiene norma alguna sobre el aforamiento de los Consejeros”.

Por tanto, aunque habrá quienes aún pretendan ampararse en esa STC 36/1981, ya superada, para seguir manteniendo que el legislador estatutario votó en contra de las enmiendas que pedían la incorporación al Estatuto de la limitación de mandatos de la Presidencia de la Junta de Andalucía y que eso sólo puede ser interpretado como un rechazo absoluto, debe destacarse que lo que entonces consideró inconstitucional el Tribunal fue el exceso sobre la regulación contemplada en el Estatuto vasco, no una cuestión no regulada como sería la citada limitación.

Además, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, al igual que -con una redacción casi idéntica- en el de 1981, encontramos un precepto que remite al legislador autonómico la regulación del Estatuto de los miembros del Consejo de Gobierno, lo que incluye, como es lógico, el Estatuto de la Presidencia de la Junta de Andalucía. La Ley 6/2006, pese a haberse aprobado unos meses antes que el Estatuto, tuvo en cuenta su ya avanzada redacción y contempló en el capítulo IV del título I el denominado “Estatuto Personal” de la Presidencia, con tres artículos dedicados exclusiva y respectivamente a los derechos inherentes al cargo, a las incompatibilidades y al fuero procesal; y en el capítulo II del título II el “Estatuto Personal” de los restantes miembros del Consejo de Gobierno. Un año antes

se había aprobado la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex presidentes de la Junta de Andalucía.

No obstante, que la Ley 6/2006 haya dado ese contenido al Estatuto Personal de la Presidencia no implica que el artículo 121 EAAnd impida darle otro distinto. La redacción abierta del citado artículo ("Artículo 121. Estatuto y régimen jurídico. El régimen jurídico y administrativo del Consejo de Gobierno y el estatuto de sus miembros será regulado por ley del Parlamento de Andalucía, que determinará las causas de incompatibilidad de aquéllos. El Presidente y los Consejeros no podrán ejercer actividad laboral, profesional o empresarial alguna.") obliga, ciertamente, a que el legislador -aunque no mediante cualquier norma con rango de ley, sino mediante una ley formal del Parlamento- incluya en ese estatuto las causas de incompatibilidad que estime pertinentes, pero no excluye que puedan tener cabida en el mismo otras cuestiones -la propia Ley 6/2006 incorpora algunas- relativas al Presidente de la Junta de Andalucía o a los Consejeros.

Otros legisladores autonómicos, en cambio, han considerado que pertenece también a la esfera del llamado "Estatuto Personal" el número de ocasiones o el número de años que se puede ocupar el cargo.

Así, el legislador castellano-manchego ha previsto en el capítulo I del título I, denominado "Del Estatuto del Presidente", artículo 4.2, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de 2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que "No podrá ser elegido Presidente de la Junta de Comunidades quien ya hubiese ostentado este cargo durante al menos ocho años, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato". Es cierto que el Estatuto de Castilla-La Mancha dispone en el capítulo destinado a regular el Consejo de Gobierno y su Presidente, artículo 13.2, que "El Consejo de Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los Consejeros. Las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Pleno de la Cámara, aprobarán una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo, en la que se incluirá la limitación de los mandatos del Presidente". Pero lo trascendente ahora no es si existe la obligación estatutaria de regularla por ley, sino que el legislador ha entendido que tal cuestión atañe al Estatuto del Presidente y no lo considera como un asunto ajeno al mismo.

Otro tanto ha hecho el legislador extremeño, que 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, en la que se regula tanto el Estatuto Jurídico del Presidente como el de quienes han ostentado la Presidencia de la Junta de Extremadura, establece en el artículo 8.3 que "No podrá ser elegido presidente de la Junta de Extremadura 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". Tal precepto se inserta en el título I, capítulo II, sección primera "Del Estatuto Jurídico del Presidente", en desarrollo de los artículos 30 y 35 EAExt, lo que vuelve a demostrar que el número de veces o el número de años que puede ocuparse el cargo tiene cabida en tal concepto (ninguna objeción puso a esta consideración el dictamen 534/2013 del Consejo Consultivo de Extremadura).

Y, por citar un último ejemplo, la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de Castilla y León, recoge en su artículo 2.2 que "En el caso de los miembros del gobierno, no podrán ser nombrados como titulares de una consejería quienes ya lo hubieran sido de ese mismo departamento durante ocho años", vinculando una vez más la limitación de mandatos al concepto de estatuto personal o jurídico de los cargos.

Por todo ello, la referencia del artículo 121 al estatuto de los miembros del Consejo de Gobierno y a la necesidad de que sea regulado por ley puede entenderse que habilita al legislador autonómico a que -mediante una ley formal, y siempre y cuando determine también las causas de incompatibilidad- incluya en dicho estatuto la limitación de mandatos. Más, si cabe, si tenemos en cuenta que las enmiendas parlamentarias a las que con anterioridad se ha hecho referencia no lo fueron al artículo 121 (entonces artículo 109) del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

A mayor abundamiento, existe otro artículo en nuestro Estatuto de 2007 que podría servir también de vía -algo extravagante, pero en absoluto jurídicamente descartable- para impedir que quien ya ha ocupado la Presidencia de la Junta de Andalucía un

determinado número de veces o de años pueda volver a hacerlo. Me refiero al artículo 102.2 EAAnd, que dispone que “El Reglamento del Parlamento establecerá el Estatuto del Diputado”.

El Estatuto reconoce plena autonomía reglamentaria al Parlamento de Andalucía (artículo 102.1 EAAnd), lo que permite al Reglamento de la Cámara -norma con rango de ley- la regulación de los derechos, deberes y prohibiciones de los Diputados, con el límite del contenido esencial del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 CE. Ya he manifestado más arriba que restringir el número de veces que puede optarse a un cargo público, incluso a un cargo público representativo, no incide sobre el contenido esencial del derecho a acceder a los mismos, siempre, lógicamente, que sea en condiciones de igualdad y no mediante una ley singular o con unos efectos reoativos susceptibles de vulnerar el artículo 9.3 CE.

En la actualidad el Reglamento del Parlamento de Andalucía contiene un título primero “Del Estatuto de los Diputados”, integrado por cinco capítulos en los que se detallan la adquisición de la condición de Diputado o Diputada, los derechos de los Diputados, las prerrogativas parlamentarias, los deberes de los Diputados, y la suspensión y pérdida de la condición de Diputado o Diputada. En los artículos que conforman el “Estatuto del Diputado”, e incluso fuera de ellos, pueden observarse obligaciones o restricciones (como la que les impide integrarse en un grupo parlamentario distinto a aquel perteneciente a la formación política con la que han concurrido a las elecciones -artículo 22.1 RPA-) que junto con sus derechos acaban configurando el ius in officium de los Diputados andaluces.

Así pues, entiendo que la plena autonomía reglamentaria que el Estatuto de Autonomía para Andalucía establece, sin más límite que los derivados de los preceptos y principios de la Constitución y el Estatuto de Autonomía, permitiría al Reglamento del Parlamento establecer el deber de cualquier Diputado de rechazar la propuesta del Presidente de la Cámara de someterse a la investidura cuando concurren en él la circunstancia de haber desempeñado el cargo de Presidente de la Junta de Andalucía durante un número determinado de años o de mandatos. El rechazo del primer candidato propuesto por el Rey a someterse a la investidura en el Congreso de los Diputados durante la XI Legislatura permite sostener que no contradice la atribución que

tiene el Jefe del Estado -o en Andalucía el Presidente del Parlamento- de proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno, el hecho de que éste no acepte el encargo, por lo que tampoco podría contradecirla la norma que le impida aceptarlo.

Una previsión de este tipo en el Reglamento parlamentario carecería de sentido en el ámbito nacional, puesto que sólo acabaría limitando el mandato de los Presidentes que fueran Diputados, al no exigir la Constitución tal condición. Sin embargo, como el Estatuto de Autonomía para Andalucía, por exigencia del artículo 152.1 CE, prevé que el Presidente de la Junta será elegido de entre sus miembros por el Parlamento (artículo 118.1 EAAnd), estableciendo la prohibición -hay otras en el Reglamento para los Diputados andaluces- de aceptar someterse a la investidura cuando ya se ha recabado la confianza de la Cámara en anteriores ocasiones, puede alcanzarse la misma pretensión de la limitación de mandatos de la Presidencia que en otras Comunidades Autónomas se ha alcanzado incidiendo sobre su estatuto jurídico.

Esta posibilidad no valorada por el Consejo Consultivo de Andalucía, que se centra exclusivamente en rebatir la Proposición de Ley 10-16/PPL-000009, relativa a la modificación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y sobre la que no cabe sostener que son extrapolables las conclusiones del dictamen, permitiría que cualquier Grupo Parlamentario, si no saliera adelante dicha proposición de ley, registrara a continuación una proposición de reforma del Reglamento en tal sentido. Y no es imaginable pensar que nos encontráramos en ese caso con una consulta de la Administración sobre la constitucionalidad de una reforma reglamentaria.

Por ultimo, y a modo de conclusión, solo me resta señalar que el principio democrático que rige nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía no puede reputarse contrario a la limitación de mandatos de los cargos públicos representativos. Antes bien, supone el elemento precursor para el establecimiento de determinadas garantías que, como ésta, cada día resultan más imprescindibles en pro de preservar la soberanía popular frente a la partidocracia.