

I. DISPOSICIONES GENERALES

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

16091 *Ley 13/2019, de 16 de octubre, de modificación parcial de 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.*

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA

La Asamblea de Extremadura ha aprobado y yo, en nombre del Rey, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 del Estatuto de Autonomía, promulgo la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El apartado 3 del artículo 8 de 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 vino a establecer limitaciones en las sucesivas, o ulteriores, reelecciones del Presidente de la Junta de Extremadura.

Las limitaciones de mandatos no tienen referente en la legislación de los regímenes parlamentarios occidentales por las propias características de éstos, como tampoco en la legislación española, ya sea ésta la propia Constitución, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, la legislación básica de Régimen Local o los diferentes Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, normas estas que rigen la organización y funcionamiento de las principales instituciones del Estado, sin que en ninguna de ellas se regule limitación concreta.

Diferentes informes, además, advierten de que esta limitación, al no estar regulada constitucionalmente, puede cercenar o vulnerar derechos de ciudadanía al constituir una causa de inelegibilidad, que debería contemplarse expresamente y de forma general en la propia Constitución Española al afectar a los derechos fundamentales de las personas como es el propio derecho al sufragio pasivo de los españoles que nuestra Carta Magna consagra. Limitaciones que sólo se pueden establecer en la propia Constitución o en una Ley Orgánica –las que corresponde al regular un derecho fundamental– que sólo pueden aprobarse por las Cortes Generales.

Así, 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 93.ª 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»], señala 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.

De la misma opinión eran los dictámenes recabados en la elaboración legislativa de la ley que se pretende modificar que también desaconsejaban singularmente introducir tales limitaciones de mandatos. Fue significativa la objeción formulada por el Consejo Económico y Social, de Extremadura, en su Dictamen 4/2013, de 12 de junio, en cuanto al tema aquí analizado señaló lo siguiente:

«Respecto del estatuto del Presidente, se recoge como innovación significativa (artículo 8.3) el que no se podrá desempeñar este cargo por un periodo superior a dos mandatos consecutivos, y en todo caso, ocho años. Se trata de una cuestión no exenta de polémica, habida cuanto de que si bien por un lado esta limitación de mandatos es percibida como positiva por un amplio sector, en la medida que impediría que un régimen

enquistado de mayorías pudiera dar lugar a la perpetuación de una determinada persona en el desempeño de este cargo, no es menos cierto que en un régimen democrático, la reiteración en la determinación de mayorías por parte de la ciudadanía no es sino una parte más de las posibilidades del ejercicio de participación ciudadana, de tal forma que su restricción por medio de una Ley supondría una limitación de las posibilidades de desempeño democrático.

En este sentido, cabe dudar de la constitucionalidad de una restricción para el ejercicio de un derecho fundamental, como es el de elegibilidad para un cargo público que en definitiva no es sino una emanación del artículo 23.2 de la Constitución Española. La Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 192/1012, de 29 de octubre, con referencia a la Sentencia n.º 23/1984, de 20 de febrero, expresa que el principio de interpretación restrictiva de las limitaciones en el derecho constitucional de sufragio pasivo tiene especial alcance cuando se trata cargos públicos de representación política identificando como tales los que corresponden al estado y a los entes territoriales en que se organiza éste territorialmente, de conformidad con el artículo 137 CE, ámbito en el precisamente el precepto comentado del Anteproyecto despliega su eficacia.

En sentido coincidente el Consejo Consultivo de Extremadura en su dictamen 534/2013, de 31 de octubre, al analizar el entonces Anteproyecto de Ley, 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, a la luz del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, el Consejo Consultivo de Extremadura remitía 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 de tal manera 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», pero que el problema que suscita la regulación entonces proyectada es que carece de un apoyo expreso en el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En el entorno comparado tampoco faltan coincidencias, así 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, acogiendo 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 auto-organización, dentro del respeto de las disposiciones previstas por la LOREG sobre causas generales de inelegibilidad».

Llegados a este punto es necesario recordar que no existe una previsión en nuestro Estatuto de Autonomía que habilite al legislador autonómico a establecer tales limitaciones a diferencia de lo que ocurre en algún otro Estatuto de autonomía.

Igualmente no es desdeñable, en absoluto, los efectos de la praxis en los otros sistemas constitucionales en los que si se prevén limitaciones temporales de mandato, pues dicha limitación legal acarrea una efectiva limitación de la autoridad del titular de un cargo y por tanto en la eficaz acción de gobierno que desempeña, es decir su capacidad de dirección gubernamental.

Las expectativas sobre la eventual y obligatoria terminación de la responsabilidad ejecutiva supone una pérdida de oportunidad de la gestión pública de proyectos de futuro que una sociedad compleja no puede ni debe permitirse. El establecimiento de una situación de temporalidad previamente determinada alarga los ya de por sí dilatados plazos que la legislación electoral establece para las renovaciones de los órganos políticos, de tal suerte que en términos de autoridad política puede percibirse como una suerte un gobierno en funciones de facto, prolongado en el tiempo.

Por ello, a fin de garantizar el principio de igualdad en la aplicación de la Constitución, las normas electorales y en el acceso a los cargos electivos de representación política, resulta necesario modificar la redacción de 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 los siguientes términos.

Artículo único. Modificación del artículo 8 de 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.

Queda derogado el apartado tercero del artículo 8 de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que pasa a denominarse «Incompatibilidades del cargo y declaraciones de actividades, bienes, derechos, intereses y rentas».

Disposición final única.

La presente disposición entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Diario Oficial de Extremadura».

Por tanto, ordeno a quienes sea de aplicación esta ley, que cooperen a su cumplimiento y a los tribunales y autoridades que corresponda la hagan cumplir.

Mérida, 16 de octubre de 2019.—El Presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Fernández Vara.

(Publicada en el «Diario Oficial de Extremadura» número 203, de 21 de octubre de 2019)