

Expediente Núm. 52/2014  
Dictamen Núm. 45/2014

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 4 de marzo de 2014 -registrada de entrada al día siguiente- examina el expediente relativo a la consulta facultativa realizada por el Presidente del Principado de Asturias, a solicitud del Consejero de Presidencia, acerca de la viabilidad jurídica de la limitación legal del periodo de duración del mandato del Presidente del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1. La solicitud de dictamen**

El Presidente del Principado de Asturias, por escrito de 4 de marzo de 2014, solicita a este Consejo Consultivo dictamen facultativo acerca de “la viabilidad jurídica de la limitación legal del periodo de duración del mandato del Presidente del Principado de Asturias”.

La petición se efectúa, según se indica en la misma, a instancia del Consejero de Presidencia, y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14 y 17 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo (en adelante Ley del Consejo), modificada por la Ley 2/2005, de 20 de mayo, y en relación con el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio (en adelante Reglamento de Organización y Funcionamiento).

Acompaña la solicitud de dictamen, de conformidad con lo establecido en el artículo 41 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, la documentación correspondiente a la consulta planteada, integrada por: a) Informe emitido con fecha 3 de marzo de 2014 por la Asesora Jurídica de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, titulado "Propuesta de límite de mandatos del Presidente del Gobierno del Principado de Asturias". b) Informe suscrito por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, con fecha 4 de marzo de 2014, en el que, en primer lugar, se enuncia el objeto de la consulta, precisando que la limitación propuesta alcanza a "un máximo de 8 años", pero permitiría que, transcurrido un periodo sabático, "el Presidente que haya dejado de serlo pueda, en el futuro, volver a presentarse sin incumplir la ley". Tras efectuar referencia a la normativa autonómica comparada, se analizan las alternativas legales posibles, formulándose las siguientes conclusiones: "1. Existen fundamentos jurídicos y doctrina jurisprudencial que permiten avalar que nuestra Comunidad Autónoma pueda regular la limitación del mandato del Presidente a través de una ley ordinaria, sin que para ello deba llevarse a cabo una previa modificación del Estatuto de Autonomía que bien recoja dicha limitación, bien reenvíe de forma expresa a una ley ordinaria para su desarrollo./ 2. En la medida en que el cargo de Presidente de la Comunidad Autónoma, no es un cargo público de representación directa sino de segundo grado, su limitación no supone una vulneración del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos

por medio de sus representantes elegidos por sufragio universal ex art.23.1 de la Constitución./ 3. Admitida la posibilidad de limitar el mandato del Presidente a través de ley ordinaria, resultan admisibles jurídicamente las dos opciones propuestas: incluyendo esta limitación en el anteproyecto de ley de buen gobierno y régimen de incompatibilidades de altos cargos en tramitación a modo de disposición adicional que modifique la Ley 6/1984, de 5 de julio; procediendo directamente a la modificación del artículo 3 de esta última Ley./ 4. Si bien la limitación del mandato en el anteproyecto de ley de buen gobierno, en tramitación, se presenta como una solución más a corto plazo dado que se aprovecharía el avanzado estado de tramitación del anteproyecto de ley, jurídicamente resulta más adecuado optar por incluir esta limitación modificando directamente la Ley 6/1984, de 5 de julio, por dos razones principales:/ a) Es la ley adecuada por razón de su contenido./ b) Encontraría un cierto apoyo estatutario al presentarse como la norma que desarrolla el contenido material de las normas básicas de desarrollo de las previsiones estatutarias relativas al estatuto personal, procedimiento de elección y cese del Presidente y Consejo de Gobierno”.

El expediente incluye asimismo un extracto de Secretaría y un índice de documentos.

## **2. Naturaleza del dictamen**

El Consejo Consultivo del Principado de Asturias emite el presente dictamen facultativo según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Consejo, en relación con el artículo 20 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, recabado por el Presidente del Principado de Asturias a solicitud del Consejero de Presidencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En los términos del artículo 14 de la Ley del Consejo, la consulta facultativa puede recabarse “sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el

artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo estime conveniente”, precisando el artículo 20 del Reglamento que deberán “quedar estos extremos debidamente fundamentados en la petición”. Del contenido de la documentación remitida se deduce el singular interés que presenta la cuestión sometida a consulta.

La consulta se acompaña de la documentación que exige la Ley del Consejo, sin bien no se ha documentado en el expediente la iniciativa del Consejero de Presidencia a la que hace referencia el escrito de solicitud del dictamen.

El dictamen se emite en los términos con los que el artículo 3, apartado 2, de la Ley del Consejo delimita el ejercicio de la función consultiva por parte de este órgano auxiliar: fundamentado en derecho y sin valorar aspectos de oportunidad o conveniencia, criterios que solo puede tomar en consideración si se lo solicita expresamente la autoridad consultante.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** Consulta V. E. a este Consejo Consultivo acerca de “la viabilidad jurídica de la limitación legal del periodo de duración del mandato del Presidente del Principado de Asturias”.

De la lectura del expediente se desprende que la cuestión planteada no se circunscribe a su mero enunciado -en realidad, la posibilidad de limitar el número de mandatos que puede desempeñarse la Presidencia del Principado o, expresado en otros términos, restringir o suprimir el derecho de reelección en el ejercicio de esa función pública-, sino que comprende también otros aspectos. El primero de ellos es si una limitación como la que se proyecta regular afecta al derecho fundamental (artículo 23.2 de la Constitución) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, y si se ve sujeta, por

constituir un desarrollo de un derecho fundamental, a la reserva de ley orgánica establecida constitucionalmente; el segundo, si tal regulación, en razón de la materia, debe hacerse en el Estatuto de Autonomía -norma institucional básica del Principado de Asturias- o cabe efectuarla mediante otra norma con rango de ley, y, finalmente, cómo instrumentar la reforma si se acometiera mediante la mera modificación de la Ley del Principado que determina el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente del Principado de Asturias, a la que remite el Estatuto de Autonomía en el artículo 32.4.

**SEGUNDA.-** En España, la idea de limitar los mandatos presidenciales en las Comunidades Autónomas es reciente. No cabe duda de que en el plano histórico y doctrinal nadie ignora que la discusión acerca de limitar o no la permanencia en cargos públicos es antigua, aunque no arcaica, y bastaría para evocarla recordar la tradición en la democracia ateniense y en la República romana de rotar en el ejercicio temporal de ciertas funciones públicas (salvo las militares), o incluso de atribuir las por sorteo.

Nadie desconoce tampoco que en nuestro derecho positivo existe ya un límite al número de mandatos de ciertos oficios públicos -por no citar sino algún ejemplo propio, en Asturias la condición de Síndico se ostenta por un periodo de seis años, pudiendo ser reelegidos por una sola vez (artículo 25.1 de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo), y el mismo régimen rige para los Vocales del Consejo Consultivo (artículo 11.1 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre)-, pero no es frecuente en España, ni en el contexto internacional comparado, limitar la reelección o designación para el ejercicio de otras funciones públicas, ya sean estas las de diputado, concejal, jefe de gobierno, ministro o alcalde (la prohibición del artículo 59 de la Constitución de México de reelección parlamentaria para el periodo inmediato suele citarse a título de la excepción que confirma la regla).

Sin embargo, es cierto que la limitación del número de mandatos en la jefatura del Estado (obviamente, en los Estados organizados en forma de República) cuenta en el derecho comparado con mayor tradición: fue convención o costumbre constitucional centenaria en los Estados Unidos de América, y desde hace más de seis décadas, tras la vigésimosegunda enmienda a su Constitución, es ya derecho escrito; es tradición en las Repúblicas latinoamericanas, aunque ahora experimente en ese ámbito regional un reflujó indudable, y lo es, pero más reciente, en las Repúblicas africanas, sobremanera en las del área francófono.

Con el alcance enunciado, la tendencia a introducir la limitación de mandatos tiene cierto arraigo también en el ámbito europeo, y su posible extensión constituye un motivo de reflexión cuando se analiza la evolución y desarrollo de la práctica democrática contemporánea y se postula la democracia como un modelo de convivencia de valor universal que es necesario extender, aun implantándola en contextos geográficos, históricos y de cultura política y tradición dispares. De la actualidad de un debate de esta naturaleza es buena prueba el *Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions - Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions publiques*, adoptado por la Comisión de Venecia con ocasión de su 93.<sup>a</sup> sesión plenaria, celebrada en Venecia los días 14 y 15 de diciembre de 2012 -Estrasburgo, 31 de enero de 2013. CDL-AD(2012)027rev-.

Ahora bien, es necesario poner de relieve con carácter preliminar que la introducción de una limitación en el número de mandatos en la jefatura del Estado cumple una doble finalidad. Constituye, en primer lugar, un factor común a las formas de gobierno presidencialista o semipresidencialista, formas en las que tal limitación, en modelos políticos organizados sobre una separación estricta o rígida de poderes, desempeña una función estructurante (y así lo sigue haciendo, sin perjuicio de que operan en unos concretos sistemas de partidos políticos, en la generalidad de esos regímenes, si descontamos desde

fechas recientes la práctica de algunos países latinoamericanos); sin embargo, suele ser un componente adjetivo en las formas de gobierno parlamentario, aun cuando esté presente en la mayoría de ellas. Simultáneamente, esa limitación al derecho a ser reelegido o designado para el desempeño de una función pública busca otros objetivos, ya que impone *ex lege* una rotación o circulación en los cargos públicos (sobre todo cuando la prohibición no se circunscribe a la jefatura del Estado y se extiende a otros oficios), dificulta los liderazgos institucionales y su traslación al seno de los partidos políticos y a las dinámicas intrapartidarias, elimina lo que en otros contextos se conocen como “obligatory advantages” o incluso -según algunos- erradica privilegios.

En los últimos tiempos, la idea de limitar el número de mandatos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de sus respectivos Consejos de Gobierno ha tomado cuerpo entre nosotros. Aunque se mantuvo ajena a la preocupación de los redactores de las versiones originarias de los Estatutos de Autonomía, desde finales del pasado siglo se observa en el Derecho comparado autonómico una progresiva introducción de la limitación de los mandatos de los Presidentes autonómicos, articulándose a tal fin diversas opciones jurídicas.

Dos Comunidades -Castilla-La Mancha y Cataluña- la han recogido en su respectivo Estatuto de Autonomía. En el caso castellano-manchego, merced a la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, al artículo 13 de su Estatuto, cuyo apartado segundo dispone 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”; tal mandato se ha visto materializado en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 4, apartado segundo, determina 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”.

En Cataluña, el artículo 67.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que “El Presidente o Presidenta de la Generalitat es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. Puede regularse por ley la limitación de mandatos”. La habilitación estatutaria aún no ha tenido desarrollo legal.

Recientemente la aludida restricción se ha efectuado en virtud de una ley autonómica, sin disposición estatutaria expresa; tal es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya 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, contempla, en su artículo 8.3, la limitación a “dos mandatos” del Presidente de la Junta de Extremadura, extendiendo, a continuación, la misma “a quien ya hubiese ostentado este cargo durante dos mandatos sucesivos, salvo que hayan pasado cuatro años desde la terminación de su mandato y sin que en ningún caso pueda ser elegido quien hubiera ostentado este cargo durante al menos ocho años”.

En otra Comunidad Autónoma -La Rioja- se tramita en la actualidad una limitación similar en su Parlamento como consecuencia de una iniciativa de reforma del respectivo Estatuto de Autonomía.

Como sostendremos a continuación, introducirla en el ordenamiento del Principado de Asturias es jurídicamente viable. Y no corresponde a este Consejo Consultivo enjuiciar su oportunidad y conveniencia. La idea tiene detractores y defensores que la refutan o avalan con sólidas razones. Corresponde a la Administración consultante, y en última instancia a la Junta General del Principado de Asturias, tras ponderarlas, decidir al respecto y asumir sus consecuencias.

**TERCERA.-** La primera cuestión que suscita la limitación del número de mandatos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas es valorar si con

ello se afecta al derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, que establece el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

La respuesta debe ser negativa. En efecto, hay que tener presente, en primer lugar, el alcance restringido del concepto de “cargo público” en el artículo 23.2 de la Constitución, que el Tribunal Constitucional ha limitado “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”, precisamente, “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)”, reiterando que tal derecho “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)” (Sentencia 192/2012, de 29 de octubre). Además, hay que tener igualmente presente que reiterada jurisprudencia constitucional modula la operatividad del derecho de participación cuando se trate de elecciones de segundo grado, que no cabe equiparar a la elección directa.

Asimismo, ha de descartarse afectación alguna del bien jurídico protegido en este caso, la representación, debiendo recordarse al respecto que el Tribunal Constitucional ha subrayado la conexión entre los dos derechos reconocidos en el artículo 23, el de participar en los asuntos públicos y el de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sin que la limitación estudiada altere el primero ellos, pues resulta evidente que no opera en relación a la elección de los representantes directos de los electores -recuérdese que según el Tribunal Constitucional “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” (Sentencia 10/1983, de 21 de febrero)-, siendo aquellos -los miembros de la Junta General- los que eligen al Presidente de entre los mismos, tal y como determinan tanto la Constitución como nuestro Estatuto de Autonomía.

No resulta superfluo traer a colación lo señalado por el Tribunal Constitucional con ocasión de un proceso electoral en el ámbito local, al afirmar que “nadie, como se comprende, ostenta frente a sus conciudadanos un derecho fundamental para ser por ellos propuesto y presentado, a través de tales organizaciones o agrupaciones, como candidato en unas elecciones” (Sentencia 78/1987, de 26 de mayo). Tal declaración refrenda, en lo que ahora interesa, que no resulta afectado el derecho de acceso a cargos públicos por la limitación analizada, pues en última instancia no cabe afirmar que existe un derecho “fundamental” a ser propuesto como Presidente de una Comunidad Autónoma por el conjunto o parte de los Diputados de la Asamblea Legislativa, y de serlo, el acceso a la Presidencia lo será tras reunir los requisitos legales y en el ejercicio, es cierto, de un derecho fundamental que no debe olvidarse que es de configuración legal, como recuerda de modo constante el Tribunal Constitucional (Sentencia de 27 de febrero de 2014, recurso de inconstitucionalidad núm. 1839-2013).

Por otra parte, una regulación como la que se consulta no cae en el ámbito de la exigencia de ley orgánica dispuesta en el artículo 81 de la Constitución (“son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”).

Hay que recordar al respecto que es doctrina reiterada del Tribunal Constitucional el carácter restrictivo del alcance de la reserva, tanto en lo concerniente a la propia expresión “desarrollar” como a la materia objeto de reserva, afirmándose que requiere ley orgánica únicamente la regulación de un derecho fundamental o de una libertad que “desarrolle” la Constitución de

manera directa y en elementos esenciales para la definición del derecho fundamental, ya sea en una regulación directa, general y global del mismo o en una parcial o sectorial, pero, igualmente, relativa a aspectos esenciales del derecho y no, por parcial, menos directa o encaminada a contribuir a la delimitación y definición legal del derecho” (Sentencia 127/1994, de 5 de mayo), pues “desarrollar no puede equipararse a simplemente afectar” (Sentencia 129/1999, de 1 de julio).

En este sentido, la limitación de mandatos no supone una regulación directa ni delimitadora con carácter general del derecho de sufragio pasivo, ni entraña un desarrollo parcial o sectorial de un aspecto esencial del derecho, ya que la reforma que se medita se circunscribe a imponer un requisito legal, proporcionado a la finalidad que persigue, para la personificación de un concreto órgano institucional de la estructura de una Comunidad Autónoma. Tampoco se quiebra con ello el principio de igualdad constitucionalmente establecido, pues la restricción se impone al conjunto de los ciudadanos, en la medida en que cualquiera de ellos se vería afectado por idéntico límite una vez que hubiera desempeñado el cargo de Presidente autonómico durante el periodo temporal de referencia.

Finalmente, ha de advertirse que la legislación autonómica actual de nuestra Comunidad Autónoma ya contempla una limitación al acceso al cargo de Presidente que no se halla regulada, obviamente, en ley orgánica. Nos referimos a la “imposibilidad de ocupar altos cargos” del artículo 13 de la vigente Ley 4/1995, de 6 de abril, de Incompatibilidades, Actividades y Bienes de los Altos Cargos del Principado de Asturias, en el que se dispone que quienes “hubieran sido sancionados por la comisión de una falta muy grave de las tipificadas en el artículo 11 de esta Ley no podrán ser nombrados para ocupar cargos de los relacionados en el artículo 2, por un periodo entre tres y diez años”, lapso temporal que se limita a un periodo de “hasta tres años” en el supuesto de comisión de una falta grave. Dado que entre los cargos enunciados en el artículo 2 de la norma, que define su ámbito de aplicación, se encuentra,

entre otros, el de Presidente del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, resulta evidente que la aplicación de la anterior medida implica una restricción para el afectado del mismo contenido -si bien con distinto fundamento- que la ahora sometida a consulta.

**CUARTA.-** Una limitación como la que se consulta, ¿debe efectuarse en sede estatutaria? El artículo 147.2 de la Constitución establece, como parte del contenido obligatorio de los Estatutos de Autonomía, en cuanto “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”, la “organización (...) de las instituciones autónomas propias”. Como es sabido, el Principado de Asturias ha asumido en su Estatuto una organización institucional que, reflejando el modelo establecido en el artículo 152.1 de nuestra norma fundamental, se basa en una “Asamblea Legislativa” -la Junta General-, el “Consejo de Gobierno” y un Presidente elegido de entre los miembros de la primera.

En una forma de gobierno como la de la Comunidad asturiana, formal e inequívocamente parlamentaria y no presidencialista, la introducción de una limitación de mandatos del Presidente -que lo es a un tiempo de la Comunidad Autónoma y de su Consejo de Gobierno- carece objetivamente de finalidad estructuradora de la organización institucional autonómica. Siendo clara su finalidad de distinta naturaleza, ya sea la de propiciar la rotación en el cargo, la de restringir las posibilidades de liderazgo político, social, institucional e intrapartidario de quien lo desempeñe, o cualquier otra que se conciba, tal limitación entraña *de iure* una inelegibilidad que no incide directamente sobre la estructura orgánica y el esquema de relaciones interinstitucionales de la Comunidad Autónoma previsto constitucionalmente y desarrollado en su norma institucional básica. En consecuencia, no cabe reservar su regulación al Estatuto de Autonomía, de modo que introducirla en el ordenamiento autonómico no requiere reforma estatutaria -sin perjuicio de la garantía que, de hacerlo, ello pudiera suponer-, estando el legislador autonómico facultado para su incorporación.

**QUINTA.-** La limitación de mandatos es una modalidad o concreción material del instituto jurídico de la inelegibilidad -distinto del de las incompatibilidades propias del cargo, reguladas en la actualidad en la Ley 4/1995, de 6 de abril, de Incompatibilidades, Actividades y Bienes de los Altos Cargos del Principado de Asturias- y constituye un factor que configura el régimen y procedimiento de elección del Presidente, en la medida en que delimita el sufragio electoral pasivo. Se conecta asimismo con el estatuto del Presidente, al menos entendido en sentido lato.

El artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias dispone que mediante ley del Principado, aprobada por el voto favorable de la mayoría absoluta, se determinará "el estatuto personal, el procedimiento de elección y cese y las atribuciones del Presidente". Cabe interpretar la opción del redactor estatutario por este tipo de remisión de ciertos contenidos a leyes de desarrollo estatutario -dado además el carácter abierto de sus determinaciones- como la expresión de la voluntad del legislador de excluir la existencia de límites heterónomos en la regulación de las materias objeto de remisión legal, disponiendo un único, aunque significativo condicionante, la exigencia de una mayoría cualificada, aunque no reforzada, como impone el Estatuto de Castilla-La Mancha. En otros términos, el Estatuto se limita a configurar una reserva de procedimiento -aprobación por Ley de la Junta General del Principado de Asturias con "el voto favorable de la mayoría absoluta"- en la regulación de una materia, dejando amplia libertad al legislador autonómico para configurarla.

La remisión fue colmada por la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, que satisface también el mandato contenido en el artículo 33.2 del Estatuto, referente a la regulación de las atribuciones del Consejo de Gobierno, así como el estatuto, forma de nombramiento y cese de sus componentes.

En coherencia con lo anterior, hay que concluir que la materia objeto de consulta debe ser regulada en el ámbito y con los condicionantes

procedimentales propios de la remisión estatutaria enunciada, y, en buena técnica normativa, debe conectarse con el campo material de la citada Ley 6/1984, de 5 de julio.

**SEXTA.-** Finalmente, procede pronunciarse sobre cómo instrumentar formalmente una reforma como la cuestionada.

Del informe emitido por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia se desprende que se han valorado dos opciones para introducir la limitación de mandatos. La primera, incluyéndola en un “anteproyecto autonómico de buen gobierno y régimen de incompatibilidades” que elabora la Consejería y cuyo texto no conoce de modo específico este Consejo; más en concreto, como objeto de una disposición adicional al texto normativo proyectado. La segunda, incorporándola a la Ley del Principado de Asturias 6/1984, de 5 de julio, mediante una iniciativa legislativa autónoma, en suma, mediante un proyecto de ley de reforma *ad hoc* que introduciría “un nuevo apartado en el artículo 3” de dicha Ley.

En cuanto a la primera posibilidad, ha de recordarse que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre las que han venido a denominarse leyes multisectoriales, transversales, heterogéneas o “complejas”, habiendo sido objeto de análisis, en particular, diversas leyes de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado promulgadas bajo la denominación de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

En relación con las mismas, si bien dicho Tribunal ha sentado que “ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional que impida o limite la incorporación a un solo texto legislativo, para su tramitación conjunta en un solo procedimiento, de multitud de medidas normativas de carácter heterogéneo” (Sentencias 136/2011, de 13 de septiembre, y 176/2011, de 8 de noviembre) -circunstancia que no vulnera en sí misma el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución-, también ha afirmado

que semejante opción legislativa resulta reprobable por razones de técnica jurídica.

En todo caso, tal precepto, si -como parece- se proyecta como una disposición modificativa de la Ley del Principado de Asturias 6/1984 incorporada en una Ley de contenido diferente, no debería ser objeto de una disposición adicional, sino final, y, además, deberá aprobarse salvaguardando la mayoría requerida en el artículo 32.4 del Estatuto de Autonomía.

Una opción como la enunciada no es, en buena técnica normativa, edificante, pero no carece de precedente en la Junta General del Principado de Asturias, como prueba la tramitación de algún proyecto de Ley en el que convivían preceptos que requerían para su aprobación mayorías diversas. Lo prueba el Diario de Sesiones del Pleno del día 30 de diciembre de 2003, que refleja la tramitación de la disposición adicional duodécima del entonces Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Presupuestos Generales para 2004, que exigió la votación separada de esa disposición por requerir mayoría cualificada.

Sin perjuicio de lo razonado, a juicio de este Consejo Consultivo el instrumento idóneo para establecer la limitación de mandatos es incluir tal inelegibilidad de modo sistemático en la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, mediante la tramitación de una iniciativa legislativa, en concreto el correspondiente proyecto de ley de reforma. Baste recordar como último argumento de autoridad las siguientes palabras del Tribunal Constitucional: "Hay que señalar que no cabe duda de que sería una técnica más perfecta la de circunscribir el debate político de un proyecto de ley a una materia específica, lo que alentaría una mayor especialización del mismo y, posiblemente, una mejor pureza técnica del resultado" (Sentencia 136/2011, de 13 de septiembre).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, en los términos establecidos en el cuerpo del presente dictamen, la limitación de los mandatos del Presidente del Principado de Asturias resulta jurídicamente viable.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º  
EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.