

¿ES CONSTITUCIONAL PROHIBIR LA REELEGIBILIDAD DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO PARA UN TERCER MANDATO?

Las dimensiones intelectuales y teórico-concretas de un problema práctico a menudo mal planteado.

ELOY GARCÍA

Catedrático de Derecho Constitucional

«καὶ γνώσεσθε τὴν ἀλήθειαν καὶ ἡ ἀλήθεια ἐλευθερώσει ὑμᾶς.»

(«Descubriréis la verdad y la verdad os hará libres»)

Evangelio de San Juan, 8-32.

SUMARIO

I. Planteamiento del problema. II. La proposición de ley del grupo ciudadanos y la configuración jurídica de la irrelegibilidad del Presidente del Gobierno en el régimen parlamentario. III. A modo de recapitulación, ocho ítems sobre el problema de la irrelegibilidad del Presidente del Gobierno en la Constitución Española de 1978.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

A finales de septiembre de 2017, el grupo parlamentario de Ciudadanos depositó ante la mesa del Congreso una proposición de ley con la que se pretendía modificar parcialmente la ley 50/1997, de noviembre, del Gobierno, añadiendo al artículo 11 que estipula los requisitos para acceder al cargo de Presidente del Gobierno, un nuevo apartado destinado a limitar el tiempo de duración del mandato del titular del ejecutivo a ocho años. Más concretamente la adicción propuesta reza del siguiente tenor: «*Para ser nombrado Presidente del Gobierno se requerirá, además de los requisitos del apartado anterior, no haber ostentado, de manera continua, el cargo durante ocho años, salvo que, desde el agotamiento del plazo, hubiese*

transcurrido otro de cuatro años. El agotamiento del plazo durante el desempeño del cargo, no será causa de cese»¹.

Con independencia del mayor o menor atino y corrección técnico-expresiva de la letra del texto presentado, que fundamenta la limitación del plazo en el transcurso del tiempo (teóricamente ocho años) y no en el número de mandatos, y que, al situar el tiempo donde lógicamente debiera estar emplazado el oficio, puede terminar conllevando que el Presidente del Gobierno se vea facultado a ejercer su cargo por un lapso temporal no determinado con absoluta precisión y confusamente computable —algo susceptible de propiciar diversas interpretaciones, todas ellas legítimas²—, lo cierto es que la fórmula no es nueva ni, obviamente, deja de plantear notables interrogantes que afectan de lleno a la esencia de un Derecho Constitucional consciente de sus propios contenidos y no a resolver los retos problemáticos y los vacíos existentes en el ordenamiento a partir de fáciles repuestas jurídico-formales o de evasivas referencias comparatistas. Estamos pues ante un problema trascendental para el Derecho Constitucional porque, de una parte, su solución exige un pronunciamiento de fondo que se adentre en los contenidos existenciales de la disciplina que, como no puede ser de otro modo, pertenecen al mundo de la Política y de lo político, y segundo porque, en contra de lo que han venido sosteniendo los escasos trabajos que sobre este tema se han publicado recientemente en España, las coordinadas intelectuales que centran el problema no se corresponden ni con el viejo debate presidencialismo-parlamentarismo³, ni se encuadran en la procelosa cuestión de las libertades públicas y derechos fundamentales⁴. Nos situamos, ni más ni menos, que ante una temática que aunque responde a muy viejas raíces, en el momento actual se identifica con una de las preocupaciones claves que informan al constitucionalismo más

1 Proposición de ley de modificación de la Ley 50/1997, de noviembre, de Gobierno, presentada ante la mesa del Congreso el 4 de septiembre de 2017.

2 La duración del mandato del Presidente del Gobierno no viene prefijado en ningún lado de manera expresa, pero es obvio que el Congreso no puede conferir un mandato de esta índole más allá del tiempo para el que él mismo fue elegido por el cuerpo electoral, cuatro años. Además y si alguna duda hubiera al efecto, no hay que olvidar que la Constitución establece que «el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales» (art. 101.1), disposición que naturalmente también atañe a su Presidente. En este sentido, los ocho años previstos en la propuesta de Ciudadanos equivaldrían en principio a dos mandatos, pero una cosa son los mandatos potenciales y otra la duración real del encargo, en la medida que el propio Presidente puede disolver anticipadamente el Congreso y desempeñar el cargo durante varios periodos sin llegar a agotar el plazo de ocho años que a mayores, y siempre según la propuesta que estamos analizando, resultarían susceptibles de ser incrementados al entrar en juego la previsión final que dice «el agotamiento del plazo durante el desempeño del cargo, no será causa de cese», lo que de hecho posibilita que el mandato se extienda a un tercer o incluso cuarto periodo, pudiendo surgir grandes juegos al respecto que causen importantes embrollos y generen dudas acerca de cómo dar cumplimiento a la previsión limitativa. Así las cosas, parecería bastante más correcto desde el punto de vista de la buena técnica legislativa, invertir las cosas, es decir, limitar el número de mandatos a dos, y establecer una previsión para el supuesto de que el tiempo de duración efectiva de los mismos no llegara a completar ocho años.

3 En este dato insiste repetidamente, por ejemplo, el dictamen emitido al respecto por el Consejo Consultivo de Andalucía. Dictamen n° 358/2017, de 7 de junio.

4 Por todos GÓMEZ, Y., *El País* el 6 de septiembre de 2017, «*Contra la limitación de mandatos*».

palpitante y rabiosamente polémico y que procura salir al paso de aquello que Ingolfur Blühdorn, en un importante libro que desafortunadamente ha pasado desatendido entre nosotros, con un muy provocativo título, ha denominado *Simulative Demokratie*⁵. Es decir, a la exigencia de veracidad que ha de presidir la vida democrática y unas elecciones libres o lo que es lo mismo, a aquello que los autores franceses están presentando como *sincérité et loyauté* democrática⁶.

En este sentido, cabe señalar que aunque escasamente estudiada por nuestra doctrina⁷, la medida no resulta inédita en la praxis política española. Por un lado, desde hace años y a modo de lo que pudiéramos calificar como costumbre o práctica constitucional no obligatoria, se ha venido verificando una determinada pauta de comportamiento a propósito que ha llevado a los dos últimos presidentes del Gobierno a no postularse para un tercer mandato consecutivo y por ello, a no concurrir como candidatos en las correspondientes elecciones generales⁸. Aunque si bien es cierto que estamos ante un hábito (una conducta autoimpuesta) y no frente a un precepto (una norma heterónoma), no lo es menos que la irrelegibilidad voluntaria del jefe del ejecutivo para un tercer mandato ha irrumpido en la vida política española en un instante en que la sociedad experimenta una creciente desconfianza —e incluso cierto hastío— hacia la tendencia «hiperpresidencialista» que desde sus orígenes caracteriza nuestra democracia, en detrimento de la naturaleza parlamentaria del régimen que inicialmente prescribiera la letra y el espíritu de la Constitución (art. 1.3). Tendencia que, de alguna forma, se repite de manera casi clónica en las Comunidades Autónomas que hacen del respectivo presidente un líder que habitualmente ejerce en su territorio un poder sin contrapesos y, por consiguiente, ilimitado en la práctica, que se extiende temporalmente hasta el instante mismo en que sus titulares juzguen conveniente prolongarlo con absoluta discrecionalidad y que además, frecuentemente incluye la facultad de designar (o, si se prefiere utilizar la terminología que Loewenstein ha recuperado desde el mundo clásico a este efecto, cooptar⁹) al propio sucesor¹⁰. Tal vez sea por esto por

5 BLÜHDORN, I., *Simulative Demokratie Neue Politik nach der postdemokratischen Wende*. Frankfurt 2014.

6 Empieza a ser importante la literatura al respecto, pero un trabajo inicial al efecto está en las aportaciones de M. FATIN-ROUGE en el libro colectivo, *Sincérité et démocratie*, Lyon 2011

7 El único estudio de conjunto que existe al respecto hasta donde se me alcanza es el libro GARCÍA, E., - ARIEL SÁNCHEZ, C., (Eds) *Pensamiento republicano y Derecho constitucional. El problema de la irrelegibilidad en las democracias contemporáneas*. Bogotá 2007.

8 Así lo hizo el que fuera presidente Aznar de manera expresa y su sucesor Rodríguez Zapatero de forma menos decidida y posiblemente más oportunista, forzado por la marcha de los acontecimientos. En ambos casos ello determinó la retirada política de ambos.

9 La cooptación es una elección interna restringida a un determinado elenco de personas que puede funcionar como procedimiento cerrado de un colectivo encapsulado en un sistema democrático. Hasta la fecha el único trabajo científico publicado al respecto es el de LOEWENSTEIN, K., *Kooptation und Zuwahl Ueber die Autonome Bildung Privilegierter Gruppen*. Frankfurt 1973, en el que estudia la recepción de esta técnica en el Constitucionalismo de los Modernos.

10 Semejante práctica se ha repetido en CCAA de muy diferente signo político, socialistas como Andalucía, en la persona de los señores Chaves, Griñan y Díaz, o como Castilla la Mancha, con Bono, o Populares

lo que varias Comunidades Autónomas que hacen gala de una amplia diversidad de criterios al respecto, han regulado recientemente o están estudiando la posibilidad de regular, la cuestión que ahora analizamos, sin haber sido capaces de construir una respuesta unitaria que despeje las dudas sobre la constitucionalidad y procedencia en derecho de la limitación de mandatos. Por eso, parece haber llegado el momento de efectuar una reflexión jurídico-política que tomando como punto de partida las esclarecedoras consideraciones que en su día se formularon en el único seminario científico que hasta el momento ha tenido lugar en España sobre éste tema¹¹, aborde los fundamentos intelectuales de la irreligibilidad y valore su procedencia y compatibilidad con los principios concretos que inspiran nuestra vida parlamentaria. En este sentido, la primera cuestión a resolver es el origen de la institución y su compatibilidad con la filosofía democrática que expresa el viejo aforismo «*voluntas populi, voluntas Dei*», para, a continuación, proceder a trazar los rasgos institucionales que informan su idiosincrasia jurídica y determinar tanto la utilidad que depara como los posibles problemas que de su aplicación práctica se derivan en el ordenamiento constitucional español. Se trataría pues de identificar la esencia ontológica de la institución para, desde el conocimiento de su razón de ser y del marco intelectual en que se encuadra, examinar su concreción en nuestro ordenamiento constitucional y proceder a juzgar los condicionantes sistemáticos que operan en su incorporación y recepción, así como los pros y contras de oportunidad funcional que eventualmente pudieran aconsejar su implantación.

1. Constitucionalismo de los Antiguos y constitucionalismo de los modernos

Contrariamente a lo que afirmaba la historiografía tradicional, profundamente influenciada por las tesis marxistas de la lucha de clases, la nueva historia del pensamiento¹² hoy en boga, viene presentando los procesos revolucionarios americano y francés y su frustrado precedente inglés del siglo XVII, como una suerte de movimiento de revisión de las concepciones políticas precedentes que

como Madrid en las personas de Esperanza Aguirre o Ignacio González, o Valencia en Zaplana y Camps, pero también en Cataluña en los casos de los señores Pujol y Artur Más.

11 El seminario que tuvo lugar en Bayona (España) en 2005, daría lugar al libro publicado en Bogotá del que se da cuenta en la nota 7.

12 Como señala RUBIO LORENTE en su estudio preliminar a los *Escritos de Juventud* de Marx «La obra de Marx no es tanto un sistema, como un método de conocimiento orientado hacia la acción». Obra citada, Caracas 1965, p 7. Justamente contra este método se levantan los trabajos de la llamada escuela de Cambridge que si por un lado centran sus análisis en el pensamiento (historiografía) y no en la realidad empírica del pasado (historia social), por otro aspiran a presentar los discursos que se enfrentan en un momento dado de la vida política, como los concibieron sus propios autores. Esta reconsideración del pensamiento que da lugar a categorías explicativas como la historia intelectual, que reemplaza a la vieja y obsoleta historia de las ideas, sitúa por ejemplo la clave de la evolución política inglesa desde lo Antiguo a lo Moderno en el siglo XVII y no en una revolución industrial sobre la que habría mucho que discutir.

en un caso implicaron el nacimiento de un nuevo universo político (Estados Unidos) y en otro desencadenaron una situación de equilibrio tenso entre lo nuevo y lo viejo (Francia) que terminaría cristalizando en un permanente conflicto Rey-Parlamento que —como enseña Furet¹³— sólo resolvería de manera definitiva la III República francesa. Todo esto compete a nuestro tema en la medida en que permite circunscribir adecuadamente la importancia de los antecedentes de la irreelegibilidad en el mundo anterior a la Revolución Francesa, y da pie a calibrar su correcta significación en la posterior Democracia de los Modernos.

A este respecto, es sabido que las ciudades-Estado y los teóricos de la idea republicana clásica, defendieron tanto la necesidad de limitar al máximo la duración temporal de permanencia en los cargos, como la conveniencia de facilitar hasta el paroxismo la rotación en los puestos públicos de la Ciudad. El objetivo perseguido —tal y como explicarían para la república florentina los colosales estudios de Felix Gilbert¹⁴— consistía en que todos los ciudadanos se implicaran directamente en el gobierno de la Ciudad de manera que la política no se viera abocada a convertirse en un menester reservado a una minoría o a una clase profesional que obrara como *circa*. República era, en esta concepción clásica que informaba el pensamiento democrático de los Antiguos, aquella forma de organización estatal donde todos participaban colectivamente en el gobierno de la Ciudad, y en la que la principal tarea de las instituciones consistía en excitar la intervención cívica, evitando precisamente que nadie quedara excluido de la construcción colectiva del querer ciudadano. Nadie podía quedar fuera de la política sino se quería incurrir en el inadmisibles coste —hablando en términos democráticos— de amputar a la Ciudad uno de sus miembros, ya que la República no era otra cosa que la suma integrada de todos en la tarea común. Así las cosas, nada puede tener de extraño que la República de los Antiguos prestase la máxima atención a los mecanismos que hacían posible la integración de todos en el proceso de conformación del ser colectivo, y que, además, procurara dinamizar al máximo esta implicación, mirando en todo momento a evitar la apropiación de la posición política de cualquier ciudadano por un tercero que, sirviéndose de su poderío, aproveche para convertir su situación en condición de dominio. Se comprende entonces la importancia de la limitación de mandatos y de la rotación en la política, porque como advertía muy consciente Maquiavelo en sus *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, en el pasado esa fue la causa del fin de la República ya que «*la prolungazione degl' impere fece serva Roma*»¹⁵. Harrington en su *Oceana*, posiblemente la obra teórica de mayor fuste escrita en defensa de la concepción republicana de la política cuando la Constitución de los Antiguos era ya pura ceniza, dejará clara la relevancia de la limitación de mandatos como requisito

13 Véase por todos, *La Révolution française*, París, 1965

14 GILBERT, F., *Machiavelli and Guicciardini: Politics and History in Sixteenth Century Florence*. Princeton, 1984

15 Obra citada, Libro III capítulo 24.

para una elección basada en la deferencia que permitiera la imbricación de todos en la República¹⁶.

En el fondo, toda esta preocupación delataba el temor a que la permanencia en el poder de un determinado individuo abriera camino a la monarquía, como en verdad sucedió en la historia en numerosas ocasiones. Y a este respecto baste recordar que la evolución de Florencia o los Países Bajos holandeses hacía la monarquía tuvo un hito fundamental —hablando en términos de discurso institucional— en la aparición de magistraturas vitalicias como el *gonfaloniero* o el *estatuóder*. El origen de las monarquías modernas allí donde la monarquía no es la consecuencia de la evolución natural de un rey feudal, como en Francia, está precisamente en la transformación de los empleos temporales en oficios vitalicios. Primer paso al que luego podrá suceder o no, la condición hereditaria de la magistratura. Y es que la diferencia fundamental que separará a la Monarquía de la República en los siglos XVI y XVII, estribará en la naturaleza temporal o vitalicia del cargo, algo que conectará de manera lógica con la diferente cualidad existencial que nutre las dos formas de Estado, el poder para las monarquías, la *Política* para las Repúblicas. Y conviene recordar al efecto que nos encontramos en presencia de categorías conceptuales diferentes que en la realidad de los hechos se presentan prácticamente asociadas, propiciando una confusión terminológica que con frecuencia se convierte en magnífica excusa para un escamoteo de significados ciertamente doloso. Y es que mientras la *Política* hace referencia a las tareas que la convivencia colectiva, su organización y sus necesidades exigen de unos hombres que inexorablemente comparten su existencia en la Ciudad, el *poder* se refiere a la capacidad de imponer incondicionalmente la propia voluntad a otros hombres, a las nociones de mando y de sumisión, en suma, a las ideas de obediencia y resistencia.

Lo expondrá brillantemente Alain, muchos años después, en sus diversas intervenciones públicas —y de forma particularmente clarividente en su célebre conferencia, *Le Culte de la Raison comme fondement de la République*¹⁷— en las que proyectará la distinción entre ambas formas organizativas y las culturas políticas a ellas asociadas. «El poder es siempre monárquico... La República es el régimen natural... la confianza es la salvación de las Monarquía como la desconfianza lo es de la República». La Monarquía se identifica con el poder, la obediencia, la jerarquía, la sumisión (y de ahí el término súbdito). La República se corresponde con la Política y la implicación pública del hombre en la vida política: a ella le corresponde la libertad política. Monarquía es vitalidad del poder, estabilidad de un

16 Deferencia no es una relación establecida en el marco de la jerarquía sino de igualdad republicana y en consecuencia donde está presente no existe soberanía. Más detalles al respecto en POCOCK, J., «El significado de la deferencia en el discurso republicano: de la «deference» a la «influence»» *Teoría y Realidad Constitucional* n° 28, 2011, pp. 361-370.

17 *Le Culte de la Raison comme fondement de la République* » (Conférence populaire), *Revue de Métaphysique et de Morale*, enero de 1901, pp. 111-118

gobernante que lo es a vida. República significa rotación de todos en los cargos y oficios públicos, *ergo* no repetición de mandatos, no continuidad indefinida en las instituciones del Estado. En suma, pues, vitalidad frente a limitación son los dos extremos de la disyuntiva que resume, a nuestros efectos, la terrible dicotomía que durante buena parte del siglo XVII Y XVIII presidirá el conflicto político que desgarrará a las naciones Europeas y que tan inteligentemente sintetiza el libro de Zarka¹⁸.

Pero más allá de todas estas consideraciones de filosofía constitucional, lo único que nos interesa dejar claro por el instante, es la distinta lógica en la que intelectualmente se ubican las dos opciones en que es posible incardinar la irrelegibilidad, lo que nos permite, además, situarnos frente al problema con el que los padres del constitucionalismo de los Modernos se dieron finalmente de bruces. Así, establecer la República para los revolucionarios americanos que rompieron lazos con la vieja metrópoli británica y su anticuada manera de entender la política, significará imponer la limitación de mandatos y la rotación en las instituciones. Sin embargo, el asunto concreto que nos ocupa no se hará evidente en términos jurídicos hasta el instante en que —como subraya con tino Wood en un lúcido y poco conocido ensayo¹⁹— la exigencia de organizar constitucionalmente la anómica Confederación de Estados nacida de la Independencia, diera lugar a un movimiento conservador del que surgirían, tanto la actualmente vigente Constitución Federal, como la propia figura del Presidente, inicialmente no contemplada. Será entonces, cuando ya se apreciaban los síntomas claros de la transformación de la democracia de los antiguos en república moderna²⁰, cuando llegue el momento en que el mismo Washington, si no consciente de la necesidad de establecer *ex novo* una diferenciación que parecía clara a nivel de principios, sí al menos de remarcar una diferencia tangible entre un Rey y un jefe de Estado republicano, tomase la decisión de no optar a un tercer mandato (*term limits* en el lenguaje político norteamericano), renunciando así a provocar una circunstancia que potencialmente podría haber hecho que su cargo se confundiera o incluso deviniera en una institución vitalicia. Nace de aquí la idea de que en una República presidencialista la limitación temporal del poder se define como *conditio sine qua non* de la democracia; una idea que resultará de especial transcendencia en las naciones de la América española y portuguesa, donde a menudo el presidente desempeña una función integrativa y ostenta una fuerza fáctico-normativa equivalente a la de toda una Constitución de los Modernos²¹. Un extremo que explica que el problema de la reelegibilidad presidencial resulte tan palpitante y

18 *Monarchie et république au XVIIe siècle ?*, París, 2007

19 *Monarchism and Republicanism in the early United States*. Bernard Bailyn Lecture, La Trobe 2000.

20 Es bien sabido que en el n° 10 del *Federalista* se evidencia la transliteración de los términos República y democracia hacia otros significados políticos muy diferentes.

21 En muchos países hispanos no hay más Constitución que el presidente o dicho de otra forma la Constitución ha sido concebida como mecanismo de compensación y contraposición del poder presidencial de

peligado en aquellas naciones. Pero no es este el derrotero por el que debe proseguir nuestro razonamiento, ya que de lo que aquí se trata es de refutar el argumento que circunscribe el problema de la reelegibilidad exclusivamente al ámbito del debate presidencialismo-parlamentarismo, dando pie a la errónea tesis de que la no limitación de mandatos se corresponde con el régimen parlamentario y la restricción con el presidencial.

Cómo ha quedado dicho, la ireelegibilidad se define como atributo de la República sólo en el caso de que el mecanismo se presente en el marco de la contraposición con la Monarquía-régimen político²², no el supuesto de que esta dicotomía antagónica no opere en absoluto, como sucede en las actuales Monarquías parlamentarias europeas en las que la Política es patrimonio de todos los ciudadanos y el monarca aparece configurado como una instancia simbólica y desprovista de cualquier poder efectivo. Estamos ante un error arrastrado de tiempo atrás por una doctrina irreflexiva que ignorando los auténticos contenidos del principio republicano, se ha limitado a repetir una fórmula vacua, renunciando a plantearse sus propias preguntas. Lo que no quiere decir que la irrelegibilidad no ocupe lugar alguno en los esquemas de aquella estructura institucional que en los albores del Estado Constitucional adoptó la vía parlamentaria. Y es que en efecto, también existe un supuesto de incorporación o recepción de la vieja institución republicana de la limitación de mandatos en los orígenes del régimen parlamentario que en esta ocasión responde a otras razones muy distintas de las que obraban en la República democrática. Y para demostrarlo nada mejor que acudir al primer episodio registrado en que el discurso de la irrelegibilidad, con sus distintas opciones, toma cuerpo en la vida parlamentaria. Se trata del debate que da lugar al establecimiento en la Constitución francesa de 1791 de la prohibición de reelección de los diputados para un segundo mandato. E importa mucho explicar los términos concretos en que semejante discusión tuvo lugar, porque ese es justamente el contexto intelectual donde encuentra su espacio discursivo lógico el problema ahora planteado en España a raíz de la citada enmienda del grupo parlamentario de Ciudadanos. El terreno en el que es imprescindible razonar la procedencia o no de la enmienda propuesta. Y es altamente significativo que todos los trabajos que en nuestra escasa doctrina se han elaborado en los últimos tiempos respecto de este tema, eluden completamente cualquier referencia a esta discusión, delatando de esta forma la precariedad desde la que han construido sus pobres argumentos, máxime cuando la riqueza del debate que en torno a este tema se produjo en aquel episodio, es de tal nivel que contempla todas las razones

manera que la reelección se configura como la máxima expresión del límite que en otros ámbitos significa una Constitución democrática.

22 Conviene recordar que la III República francesa consolidaría su condición democrática introduciendo una reforma constitucional que prohíbe la elección de los miembros de familias que hubieran reinado en Francia garantía, una medida a medio camino entre la necesidad de conjurar los temores de vuelta al monarquía y el miedo a los nuevos populismo que representaban los descendientes de Napoleón.

que todavía hoy pueden ser aducidas al respecto. Nos estamos refiriendo en concreto a la polémica que desde los escaños de la Asamblea Nacional francesa, contrapuso a dos inteligencias tan lúcidas como Maximiliano Robespierre y Jacques Thouret. Y para corroborar esta afirmación sobre la calidad de los argumentos en liza, baste únicamente traer a colación el dato de que un particularmente agudo François Furet incluye el debate entre los grandes confrontaciones que marcan el sino intelectual de la primera Constitución francesa²³, lo que equivale a decir, siguiendo a Loewenstein, del mayor seminario político de la modernidad.

2. Una estampa histórica del encuadramiento intelectual de la irreelegibilidad en el Estado Constitucional-parlamentario

El 16 de mayo de 1791 Thouret²⁴, el *rapporteur* del comité de Constitution, subió a la tribuna a decir que para finalizar la redacción de la Constitución restaban por resolver dos cuestiones. En el momento en que señaló la primera —si los miembros de la Asamblea podrían ser elegibles la próxima legislatura—, un griterío ensordecedor cortó sus palabras. Atronadores aplausos acompañaban a un rugido unánime *¡no! ¡no!*, cuando inesperadamente un diputado entonces casi desconocido, Maximiliano Robespierre, pidió la palabra para suscitar una moción de orden en apariencia inocua: «*Entiendo que la cuestión que la Asamblea debiera plantearse en primer término subyace implícita en la naturaleza y en los términos mismos de esta deliberación... antes de fijar definitivamente las funciones y poderes de la legislatura, antes de estipular los modos y formas que posibilitaran el acceso a la condición parlamentaria, creo conveniente y útil, decía, que antes de legislar sobre todo esto, el legislador mismo se desinterese personalmente de esta gran cuestión. Creo honestamente en la conveniencia de que la deliberación sobre el cuerpo legislativo la hagamos como hombres que muy pronto tendrán que adentrarse en el común de la ciudadanía y no como legisladores aptos para continuar siendo miembros de una Asamblea que nosotros mismos deberemos organizar. En consecuencia, formulo mi moción en estos precisos términos: «Reclamo que antes de discutir cualquiera de las cuestiones presentadas, la Asamblea decrete que los miembros de la Asamblea actual no podrán ser miembros de la próxima legislatura.»*

El breve parlamento caerá en la Asamblea como un trueno. Inmediatamente una indescriptible emoción se apoderará de la antigua *sale de manège*. A la izquierda y derecha, los parlamentarios se apresurarán a exigir a gritos la votación. Y en medio de un fervor indescriptible la cámara entera hacía suya la propuesta de la irreelegibilidad. La iniciativa de Robespierre, parecía imbatible, cuando el ponente, Thouret, una de las mejores mentes jurídicas de Francia, que no se

23 FURET, F., HALÉVI, R., (Ed.), *Orateurs de la Révolution française, I: Les Constituants*, Paris 1991.

24 THOURET fue entre otras cosas, el padre del sistema judicial revolucionario francés sobre el que luego se construiría todo el modelo continental.

dejaría atrapar tan fácilmente por una argucia, volvió a tomar la palabra: «Señores, —clamó Thouret— ¿los miembros de una legislatura pueden ser reelegidos en la siguiente? Semejante cuestión interesa sustancialmente a los principios constitucionales, y la decisión que respecto de ella se adopte hoy aquí, por la perpetuidad de sus efectos, tendrá una influencia por siempre favorable o perjudicial en el éxito del gobierno. Bajo esos dos supuestos la cuestión merece ser cuidadosamente discutida y decidida con la más rigurosa imparcialidad. El deber del legislador consiste en permanecer estrictamente vinculado a la exactitud de los principios, y en tender inflexiblemente hacia todo lo que pueda redundar de una manera perdurable en el mayor bien público. El error más funesto en un legislador es aquel que procura corromper su rectitud de juicio sustituyendo por falsas percepciones del bien público extraídas de las circunstancias momentáneas en las que pudiera encontrarse sumido, las consideraciones más reales que pertenecen al estado natural y ordinario de las cosas y de los hombres. Puesto que la cuestión está aún por dilucidar busquemos pues, los fundamentos de la decisión que deberá recibir.

El primero se presenta en el imperioso principio de la libertad de las elecciones, y semejante principio resulta tan exigente que excluye cualquier otra consideración si el peligro inminente de la cosa pública no obliga a limitar su aplicación. El fundamento del gobierno representativo es el derecho a elegir. Semejante derecho es esencialmente el derecho del pueblo. Y debe ser más respetado en tanto que se trata del único que el pueblo ejerce por sí mismo, en la medida en que su ejercicio es el ejercicio de la soberanía inmediata, y en cuanto que de él derivan su legítima existencia todas las autoridades delegadas... ¿Qué habría de precioso para el pueblo en el derecho a elegir si no fuera por esa libertad de escoger que le permite seguir las inspiraciones de su confianza, y qué mayor satisfacción que la que él experimenta sintiéndose dueño de delegar sus poderes en quienes juzgue capaces de hacer su felicidad? Es en esto en lo que consiste, de otra parte, el principal nervio y la más sólida garantía de autoridad en los gobiernos representativos. El pueblo deviene en estos casos tanto más tranquilo en la medida en que cuenta con mayores motivos para estar confiado, y deviene tanto más confiado cuanto más libre sea de escoger como representantes a hombres en los que ha reconocido y sobre todo comprobado, capacidad y civismo. Las leyes obtienen entonces un gran respeto; los poderes públicos una fácil obediencia, y semejante disposición del pueblo contribuye a forjar una parte de su felicidad al tiempo que secunda y acredita la actividad del gobierno. Así, respetemos el derecho del pueblo en la libertad de las elecciones porque sobre este principio reposa la Constitución entera, y es algo de lo que nunca puede consentir ser despojado. Y aun cuando este principio no fuera tan soberanamente imperioso como lo hemos reconocido siempre, si queremos conciliar en la Constitución la confianza y la vinculación sin las que no podría prosperar, respetemos al menos el derecho del pueblo en la libertad de las elecciones... Por tanto la Asamblea no puede ni debe legítimamente establecer restricciones a la libertad de elegir más que cuando sean exigidas por un interés del pueblo, superior al libre disfrute de su derecho de elección libre...

Y si la Constitución debe operar con suma cautela y circunspección en esta limitación ¿A quién se propone excluir? a ciudadanos constitucionalmente elegibles que han demostrado ya su mérito hacia la cosa pública aceptando la misión que les ha sido confiada, que han justificado plenamente la confianza que les ha sido depositada, y a los cuales el pueblo,

en ejercicio de su poder soberano, desea y reclama todavía servicios porque ha obtenido una dichosa prueba de su talento y de su lealtad... ¿En razón a qué? ¿Cuál puede ser el motivo de esta prohibición cuando la nación hace evidentemente aquello que puede hacer mejor; cuando su elección útil y esclarecida viene determinado por la pieza de convicción más infalible: la experiencia?, cuando, en fin, la elección obedece al sentimiento de patriotismo y al celo de la prosperidad pública que todas nuestras leyes deben tender a desarrollar. ¡Qué! Señores, el mayor peligro de las elecciones es el error en las cualidades de los sujetos que se eligen. La perfección del régimen electivo estaría en que todas las elecciones pudieran recaer sobre hombres seguros y reconocidos: y cuando la nación, encontrando ese motivo de seguridad tenga la voluntad de aprovecharlo, la Constitución podrá decir «lo que queréis y podéis hacer por vuestro bien no está permitido. Esos buenos ciudadanos elegibles hace dos años que vosotros habéis provechosamente designado y que podrían resultar más útiles todavía, no son elegibles en este momento por la sola razón de que ya os han servido bien. No sois libres de depositar vuestra confianza nuevamente en aquellos mismos hombres en quienes con tanta razón habíais confiado antes.»

Señores, si ese punto de vista de la cuestión no puede ser cambiado, vuestros sufragios deben ser muy pronto reunidos... El inconveniente que se podrá oponer es que la facultad de reelegir a los buenos representantes comprenderá también la facultad de reelegir a aquellos otros que no hayan sido capaces de suscitar una opinión tan favorable. Pero semejante objeción, que no tiene otro fundamento que la suposición que el pueblo es incapaz de elegir bien, no debería aparecer en nuestras discusiones: porque si tuviera algún valor atacaría a la Constitución entera estableciendo que el gobierno representativo, fundado sobre las elecciones populares resulta esencialmente corrupto. Es imposible que la nación trate de inferirse daño a sí misma, y si en alguna ocasión procede a elegir mal estaremos seguros de que se habrá equivocado. Es por consiguiente, contra la reelección que este sofisma deviene todavía más fútil, porque entonces cuando cada uno haya hecho sus pruebas, la nación tendrá todas las luces de que tiene necesidad para efectuar una buena elección, y de protegerse frente a las malas.

El régimen electivo ha sido adoptado y no caben más razonamientos concluyentes que aquellos que tienen por fundamento la confianza en la bondad de sus efectos; y no existen otras proposiciones admisibles que aquellas que tienden a conciliar el más alto grado de libertad de elección con su seguridad. Eso es lo que satisface eminentemente la doctrina de la reelección. El sistema de despreciar los sufragios, suponiendo la incapacidad de los electores tendería, al contrario, a enervar y a desfigurar la propia Constitución. El derecho del pueblo se encuentra por encima de todo eso. Es a él a quien corresponde juzgar soberanamente a sus representantes, distribuir su estima o su reprobación, y señalar de entre todos cuantos le exponen en la jornada electoral sus principios y sus procedimientos, cuales son aquellos cuyos servicios pasados juzga dignos de continuar con su confianza... se ha llegado hasta decir que si los diputados pueden ser reelegidos se verán perpetuados por el efecto inevitable de la posesión y del hábito. Se sienten autorizados por ello a aplicar a la facultad de reelegir toda la fuerza de la argumentación que reposa sobre la perpetuidad de las legislaturas... ¡Pero ¿cómo es posible?! Si cada dos años se pondrá fin a una legislatura. Sí cada dos años la masa entera de los ciudadanos activos será puesta en movimiento por las asambleas

primarias. Si cada dos años electores renovados procederán a una nueva renovación de representantes... La exageración de esta hipótesis cuya realización resulta moralmente imposible, no permite hacerla entrar dentro de los motivos de una deliberación razonable: proporcionaría una excusa demasiado fútil para justificar la violación del principio fundamental del régimen electivo. La utilidad pública reside también en esta libertad del pueblo porque en general la reelección no honrará más que a los buenos diputados....»

La coherencia lógica y la apabullante irreprochabilidad de la oratoria de Thouret, parecía haber convencido a la Asamblea, hasta el extremo de obtener el máximo galardón que podía concederse a la intervención de un parlamentario, la publicación por el *imprimeur* de *l'Assemblée Nationale*. Las tornas habían cambiado, ésta vez la causa de la reelección parecía tener la suerte a su favor. En apariencia nada cabía objetar al razonamiento de Thouret, salvo que se le opusiera otro discurso fundado en unas premisas diferentes. Ese iba a ser justamente el gran mérito de Robespierre que inmediatamente se levantaría a la réplica: *«Soy plenamente consciente, señores —replicará el «incorruptible»—, de la importancia de la cuestión que acabo de suscitar, y sólo tras un detenido examen de sus pros y sus contras, me atrevo a presentarla. Debo reconocer, así mismo, que antes de estar convencido por razones imperiosas de la utilidad de mi proposición grandes ejemplos de la historia habían conmovido ya mi espíritu. Los más grandes legisladores de la antigüedad después de haber dado una Constitución a su país, se impusieron el deber de reintegrarse nuevamente en la masa de los simples ciudadanos buscando, en más de una ocasión, ocultarse del clamor surgido del reconocimiento público²⁵. Pensaban, sin duda —prosigue Robespierre—, que el respeto a las nuevas leyes pendería en gran medida del respeto que a su vez fueran capaces de despertar las propias personas de los legisladores y que éste por su parte, estaría condicionado a la idea que de su carácter y de su desinterés se tuviera. Convendréis conmigo, al menos en que aquellos en cuyas manos recae el poder de fijar el destino de las naciones y de las razas futuras, debieran permanecer completamente aislados de su propia obra, debieran ser como la Nación entera y como la propia posteridad. No basta con que se mantengan inmunes a todo interés personal, impertérritos ante cualquier ambición, es preciso, además, que nadie pueda atisbar en ellos la más leve sombra de sospecha.*

A mi entender, y así lo abogo²⁶, no hay necesidad de buscar en razonamientos especialmente sutiles la solución a la cuestión que nos ocupa, yo la encuentro entre los principios fundamentales de la rectitud, en mi propia conciencia. Vamos a deliberar sobre la parte de

25 Demagogia dirá Furet, pero sin embargo lo que resuena en el aire son las palabras que Rousseau escribiera en el Contrato Social *«Quand Lycurgue dona des lois à sa patrie, il comença par abdiquer la royauté»*. Contrato Social, libro I, cap. VII.

26 Ahora el argumento es otro, de una manera sibilina, apenas imperceptible, la autoridad de la historia ha dejado sitio al tema capital del papel del fundador de la República, o para utilizar las palabras de Maquiavelo al *«príncipe nuevo»*. Frente a la incompatibilidad como motivo obligado de abstención legítima invocada por Thouret, Robespierre apela ahora un acto de presente: no se trata de remontarse a los ancestros para afirmar la autoridad, se trata de construir el nuevo Estado desde un fundamento legítimo, desde un consenso de presente. Rousseau ha llevado a Maquiavelo hacia algo que el propio Rousseau reclamaba explícitamente. La legitimidad del acto de fundación no la legalidad del derecho, es lo que busca el Robespierre que aquí se manifiesta como émulo de Maquiavelo.

la Constitución que representa el primer sustento de la libertad y de la felicidad pública, la referida a la organización del Cuerpo legislativo, a las reglas constitucionales que presidirán las elecciones, a las normas que regularán la renovación de los cuerpos electorales. Antes de pronunciarnos sobre estas cuestiones, hagamos que nos resulten perfectamente extrañas. Para mí, al menos, creo un deber aplicarme tal principio. No me considero inaccesible a la ambición de ser miembro del Cuerpo legislativo, aún más, proclamo con franqueza que ella es, sin ningún género de dudas, la única ambición legítima en la conciencia de un hombre libre; pero sé que las oportunidades que pudieran conducirme a tal encargo están vinculadas a la manera en que resolvamos las grandes cuestiones nacionales a que he aludido. ¿Estaré entonces en posesión del grado de imparcialidad y desinterés absoluto que reclama tan importante cometido? Si un juez es recusado cuando tiene el menor afecto, el más leve interés, incluso indirecto, por cualquier causa, ¿seré o puedo ser yo, menos severo para conmigo mismo cuando se trata de la causa de los pueblos? No y como no quiere que exista para todos los hombres más que una sola moral, más que una sola conciencia, concluyo que de esta misma opinión participa la Asamblea Nacional entera. La naturaleza misma de las cosas ha elevado una barrera entre los autores de la Constitución y las Asambleas llamadas a sucederlos. En cuestiones de política nada puede ser más útil que lo que resulta justo y honesto, y nada prueba mejor la veracidad de tal aserto que la ventajas implícitas en la proposición que yo sostengo.

¿Sois conscientes de cuan imponente autoridad conferiría a vuestra Constitución el hecho de que vosotros mismos os sacrificarais renunciando al mayor de cuantos honores pudieran ofreceros vuestros conciudadanos? ¡Cuántos esfuerzos de la calumnia resultarían derrotados sino se pudiera reprochar a uno sólo de los que han contribuido a elevarla el haber desviado el crédito que sus comitentes le otorgaron para desempeñar su misión al propósito de prolongar su poder²⁷! Si no se pudiera decir de que aquellos que pasan por tener una gran influencia sobre vuestras deliberaciones han sucumbido a la tentación de servirse de su reputación y de su popularidad para extender el imperio de la palabra sobre la próxima Asamblea, en fin, si nadie os pudiera reprochar el haberos plegado al deseo, en sí mismo loable, de servirlos del escenario de un gran teatro para presentar a la patria los principios inspiradores de las importantes deliberaciones que os quedan aún por tomar.

En tal caso, incapaces de albergar cualquier interés personal sobre vosotros mismos, os encontraréis vinculados al sistema contrario por escrúpulos relacionados exclusivamente con el interés público, lo que haría muy fácil disipar todo recelo. Algunos parecen creer en la necesidad de conservar en la próxima legislatura una parte de los miembros de la Asamblea actual. En primer lugar porque imbuidos de una justa confianza en nosotros desesperan de que podamos ser reemplazados por sucesores igualmente dignos de la confianza pública. Aun

27 «*Prolonger son pouvoir*» dice Robespierre en su discurso recogiendo literalmente la expresión de Maquiavelo en las Décadas, como ya se indicó, «*La prolungazione degl' imperii fece serva Roma*», es el título del capítulo 24 Libro III en el que dice «Si se considera bien el proceder de la republica romana se comprobará que dos fueron las cosas que estuvieron en la razón (*cagione*) de la disolución de la República: una, los contentos nacidos de la ley agraria; la otra, la prolongación de los mandatos militares («*la prolungazione degli imperii*»).

compartiendo el honorable sentimiento para con la Asamblea actual que está en la base de tal opinión, creo expresar la nuestra diciendo que no tenemos ni el derecho ni la presunción, de pensar que una Nación de 25 millones de hombres, libre e ilustrada, se encuentre reducida a la impotencia de no encontrar 720 defensores que la protejan. Y si en un tiempo en que el espíritu público no había nacido todavía, en el que una Nación que ignoraba sus derechos y que no podía prever aún su destino, supo estar a la altura de los acontecimientos y efectuar una elección digna de esta revolución ¿no lo estaría también, e incluso de mejor forma, en un momento en que la opinión pública se encuentra esclarecida y fortificada por una experiencia de dos años plenamente fecunda en grandes eventos y en grandes lecciones? Pero los partidarios de la reelección dicen más, sostienen que un cierto número e incluso determinados precisos miembros de esta Asamblea resultarían necesarios para ilustrar y guiar la legislatura siguiente a través de las luces de su experiencia y del perfecto conocimiento de unas leyes que son su propia obra.

Por mi parte y sin detenerme en una idea que posiblemente tenga algo de artificiosa, creo, en primer término, que quienes fuera de esta Asamblea han leído y han seguido nuestras deliberaciones, quienes han adoptado nuestros decretos, quienes los han defendido, quienes han estado encargados por la confianza pública de hacerlos ejecutar, que esa masa de ciudadanos cuyas luces y cuyo civismo atraen las miradas de sus compatriotas, conocen también las leyes y la Constitución. Y estoy plenamente convencido que no será más difícil conocerlas de lo que ha resultado hacerlas. Y podría añadir algo más, no estoy convencido de que la inmensa turba de acontecimientos en que nos hemos visto envueltos, haya sido el medio más efectivo para propiciar nuestro conocimiento del conjunto y de los detalles de nuestra propia obra. En ocasiones he llegado a pensar que los principios de la Constitución están grabados en el corazón de la mayoría de los hombres, en el espíritu de la mayoría de los franceses, que no han surgido tan sólo de la cabeza de tales o cuales oradores, sino que han surgido del seno mismo de esa opinión pública que nos ha precedido y que nos ha sostenido. Es a ella, es a la voluntad de la Nación, a la que es preciso confiar su duración y su perfección, y no a la influencia de algunos de los que la representan en este momento. Si la Constitución es obra vuestra ¿no es también por ello patrimonio de los ciudadanos que han jurado defenderla contra todos sus enemigos? ¿No es también la obra de la Nación que ha adoptado como propia? ¿Por qué entonces las asambleas de representantes por ella designados no habrán de tener derecho a esa misma confianza? ¿Quién osaría dirigir la Constitución contra su propia voluntad? En cuanto a los pretendidos testigos que presuntamente, una Asamblea debiera transmitir a cuantas le sucedan en el tiempo, no creo en absoluto en su utilidad. No es en el ascendente de los oradores dónde la virtud reside la esperanza del bien público, sino en las luces y en el civismo del conjunto de las Asambleas representativas. La influencia de la opinión y el interés general disminuyen a medida en que crece la de los oradores que cuando finalmente consiguen apoderarse de la deliberación destruyen la Asamblea y convierten la representación en un fantasma²⁸. Es entonces cuando se hacen realidad las afirmaciones de Temístocles cuando, mostrando a su hijo pequeño, decía <eb aquí

28 La expresión literal es el «*fantôme de la representation*».

*quien gobierna Grecia: este muchacho gobierna a su madre, su madre me gobierna a mí, yo gobierno a los Atenenses, y los Atenenses gobiernan Grecia*²⁹. Ese es el modo en que también una Nación de 25 millones de hombres podría terminar gobernada por una Asamblea representativa, y esta, a su vez, por un pequeño número oradores adiestrados y quien gobernaría entonces a ese pequeño número de oradores?... No osaré decíroslo, pero vosotros mismos podéis adivinarlo. No gusto ciertamente de esa nueva ciencia que llaman táctica de las grandes asambleas, me sabe demasiado a intriga, la verdad y la razón deben reinar en exclusiva en las Asambleas legislativas. Tiemblo ante la posibilidad de que hábiles demagogos, enseñoreados de una asamblea por sus argucias, puedan asegurarse su dominación sobre la siguiente perpetuando así un régimen de coalición que constituiría la mayor amenaza contra la libertad. Confío en que los representantes al no poder extender más allá de dos años los vuelos de su ambición se vean forzados a limitarla a la gloria de servir a su país y a la humanidad, a merecer la estima y el amor de la ciudadanía a cuyo seno estarán seguros de retornar al finalizar su misión. Dos años de trabajos tan brillantes como útiles sobre un escenario tal, serán suficientes para confirmar su gloria. Y si la gloria, si la felicidad de situar sus nombres entre los de los benefactores de la patria, no les resultarán suficientes, ello constituiría prueba evidente de la corrupción de su carácter, de su condición de sujetos peligrosos, y habrían demostrado la conveniencia de no dejar a su alcance los medios de saciar tal género de ambición. Yo desconfiaría de quienes durante cuatro años hubieran permanecido expuestos a recibir las caricias de la seducción real, las caricias de su propio poder, en fin, sometidos a todas las tentaciones del orgullo y de la concupiscencia. Aquellos que me representan, aquellos cuya voluntad es reputada como mía, no estarían ciertamente muy cerca de mí, demasiado identificados con mi persona si la ley, lejos de encarnar la voluntad general, no fueran más que la expresión de los caprichos o intereses particulares de cierto número de ambiciosos. Sé que esos representantes se aliarían con el ministerio y la corte en contra del pueblo, deviniendo primero en soberanos y muy pronto en opresores.

Se nos dice además, que oponerse a la reelección supone violar la libertad del pueblo. ¡Porqué! ¿Es que acaso se viola la libertad estableciendo las formas, fijando las reglas, para que las elecciones sean útiles a la libertad?³⁰ ¿Es que por ventura no han adoptado todos los pueblos ese tipo de usos? Acaso no han proscrito algunos de ellos la reelección en las magistraturas más importantes para impedir que bajo ese pretexto los ambiciosos puedan perpetuarse aprovechándose de la intriga y la ingenuidad de los pueblos. ¿No habéis establecido vosotros mismos las condiciones de elegibilidad sin que los partidarios de la reelección dijeran nada en contra de aquellos decretos? ¿Se nos puede reprochar no haber mostrado suficientes escrúpulos cuando el interés público exige la más saludable de todas cuantas reglas debieran dirigir su ejercicio? Sin duda toda restricción injusta contraria a los derechos del hombre y que no dirija su punto de mira al referente de la igualdad, constituye un efectivo atentado contra la libertad del pueblo. Pero una pretensión sabia y necesaria que

29 Rousseau recoge esta misma referencia en el libro segundo del *Emilio*, véase nota 3 página 729. Madrid 1990.

30 «Est-ce violer la liberté que d'établir les formes, que de fixer les règles nécessaires pour que les élections soient utiles à la liberté?»

*la naturaleza misma de las cosas aconseja para proteger la libertad contra la intriga y contra el abuso de los representantes, ¿merece o no ser entendida como una pretensión presidiada por el amor mismo a la libertad?*³¹. Y a más de todo ello ¿No es por ventura el del pueblo el nombre y título que invocáis para redactar estas leyes? Razonáis equivocadamente cuando presentáis vuestros decretos como leyes dictadas por un soberano a sus súbditos, es la propia Nación quien se las impone a si misma a través del órgano de sus representantes. Desde el instante en que una ley resulta ser justa y conforme a los derechos de todos, deviene automáticamente en legítima. En semejantes condiciones ¿Quién puede dudar que la Nación tiene todo el derecho a convenir las reglas que ella misma deberá seguir en las elecciones a fin de protegerse contra el error y la sorpresa?

Por lo demás y por no entrar más que en lo que concierne a la asamblea actual, he hecho más que probar la utilidad de no permitir la reelección, os he demostrado la existencia de una verdadera incompatibilidad fundada sobre la naturaleza misma de vuestros deberes. Y si consideráis conveniente insistir en una cuestión de semejante índole, añadiría todavía algunas cuestiones más. Os recordaría que es importante impedir que se os pueda reprochar el haber anunciado el inminente fin de vuestra misión para a continuación prolongarla de una manera sólo formalmente diferente. Pero sobre todo aludiría a una razón tan simple como concluyente. Si existe una Asamblea en el mundo a la que conviene ofrecer el gran ejemplo que yo os propongo, esa es, sin ningún género de dudas, está Asamblea que por dos años enteros ha venido soportando trabajos cuya inmensidad y continuidad, parecían estar más allá de todas las capacidades humanas. Hay siempre un instante en el que la laxitud debilita las fuerzas del alma y del pensamiento, y cuando ese instante finalmente ha llegado, no resulta conveniente para nadie, so pena de incurrir en la imprudencia, que durante dos años más continuemos cargando a nuestras espaldas con el fardo de los destinos de una Nación. Cuando la naturaleza y la razón misma en persona, nos ordenan reposar en nombre tanto del interés público como del nuestro propio, ni la ambición, ni el celo mismo tiene derecho a oponerse a ellas. Atletas victoriosos pero fatigados, ha llegado el tiempo de que dejemos la carrera a relevos frescos y vigorosos que se encarguen de marchar sobre nuestros pasos bajo los vigilantes ojos de una nación atenta, a sabiendas que nuestras miradas bastarán por sí solas para impedir que traicionen su gloria y la de la patria. Mientras tanto, nosotros, fuera de la Asamblea legislativa, serviremos mejor a nuestro país que permaneciendo en su interior. Repartidos por todos los territorios de este imperio, ilustraremos a aquellos de nuestros conciudadanos que tengan necesidad de luces y propagaremos por doquier el espíritu público, el amor a la paz, el orden a las leyes y a la libertad. He aquí y en este preciso momento, la manera más digna para nosotros y más útil para nuestros conciudadanos, de demostrar nuestro celo por sus intereses. Nada eleva más las almas de los pueblos, nada forma tanto las costumbres públicas, como las virtudes de los legisladores. Dad a vuestros conciudadanos este gran ejemplo de amor por la igualdad, de sumisa obediencia al bienestar de la patria. Ofrecerlo a vuestros sucesores y a todos cuantos están

31 «Mais toute précaution sage et nécessaire contre, que la nature même des choses indique, pour protéger la liberté contre la brigue et contre les abus du pouvoir des représentants, n'est-elle pas comandée par l' amour même de la liberté»

destinados a influir sobre la suerte de las naciones. Que los franceses puedan comparar los orígenes de vuestra carrera con la manera con la que vais a concluirla de modo que todos de en cuál de las dos llegasteis a mostraros más puros, más grandes y más dignos de su confianza. Deseo que mi partido sea del agrado incluso de aquellos de entre vosotros que crean tener derechos fundados a los honores de la próxima legislatura. Si han caminado con paso firme hacia el bien público y hacia la libertad, no pueden desear otra cosa que lo que yo os propongo. Si por el contrario aspiran a ventajas de diferente género, tal propósito resultaría por sí sólo razón suficiente para que ellos mismos procurasen huir de lo que bien pudiera ser el inicio de una carrera en la que más temprano que tarde la ambición les hiciera topar con serios escollos. Por lo que a lo demás respecta, estoy firmemente convencido que todos los recursos de la elocuencia y de la dialéctica confabulados, resultarían inútiles en el propósito de obscurecer verdades que tanto los sentimientos, como el buen sentido, ponen a la vista de los hombres honestos y sin bien es cierto que, en general, no es imposible que razonamientos más o menos artificiosos lleguen a cautivar las opiniones, resulta cuando menos peligroso que, en ciertas ocasiones, un oído atento no consiga comprender que el interés personal suele acechar oculto tras las más bellas evocaciones a los lazos comunes, a los derechos y a la propia libertad del pueblo. Lejano estoy de entrever aquí similares obstáculos para una proposición que, por su naturaleza, no hace sino apelar a un sentimiento tan profundo como extendido, pero por si tales inconvenientes llegaran a aflorar, considero totalmente necesario para el interés de la nación y para la gloria de sus representantes, reclamar una concesión que jamás ha sido negada a nadie, la de pronunciar unas palabras a fin de responder a las posibles objeciones que mi proposición, tal vez, pudiera despertar.

Para ello concluiré con una declaración franca: lo que ha terminado por convencerme de la verdad de la opinión que sostengo, lo que invariablemente me ha acabado por atar a su carro, ha sido esa combinación que he visto surgir en la vivacidad de los esfuerzos y en la debilidad de las razones de quienes de tiempo atrás se han venido esforzando en abrir las mentes al sistema contrario... He creído que en un tiempo en que nosotros debemos reunir todas nuestras fuerzas para acabar nuestros trabajos de una manera tan pronta como reflexiva, sería una gran desgracia que hombres ilustrados se vieran ante la necesidad de optar entre los cuidados que exigen nuestras labores y la atención que como potenciales candidatos pudiéramos prestar a cuanto sucediera en una época de Asambleas y de elecciones como la que se avecina. ¡Qué escándalo si aquellos mismos que debieran elaborar las leyes contra la intriga pudieran devenir en imputados! En fin y esta afirmación debiera resultar por sí misma suficiente, ya que nosotros somos quienes deberemos estipular definitivamente las relaciones, los poderes, las maneras de elegir a los legisladores, procedamos a abordar ese gran trabajo, no como hombres destinados a formar parte de la Asamblea, sino como sujetos dispuestos a retomar prontamente la condición de simples ciudadanos. Para garantizarnos a nosotros mismos, para garantizar a la Nación entera, que en nuestro ánimo no habrá lugar para un espíritu tal, no hay medio más seguro que el de situarnos a nosotros mismos en semejante condición. Por ello es preciso decidir ante todo la cuestión que concierne a los miembros de la actual Asamblea. En mérito a estos argumentos pido solemnemente se decrete que los miembros de la Asamblea actual no podrán ser objeto de reelección en la siguiente».

La impresión producida por la colosal intervención de Robespierre, cambiará una vez más la opinión de la Asamblea que, volviéndose nuevamente sobre sus pasos, ordenará la impresión pública del texto e incluso pretenderá aprobar por unanimidad la propuesta del tribuno. Sea como fuere, el debate no concluiría aquí y duraría todavía varias sesiones, pero en lo que a nosotros afecta y a los limitados intereses aquí perseguidos, quedan expuestos de manera amplia la totalidad de los argumentos que caben ser aducidos en favor de la institución de la irrelegibilidad en el régimen parlamentario, y, sobre todo, queda demostrado de manera palmaria la completa pertinencia teórica del mecanismo de la prohibición de repetición de mandatos en el marco del régimen parlamentario. Algo, que no parecen tener tan claro muchos de los que opinan al respecto en la política española del momento actual.

Desde el punto de vista del marco intelectual en que se maneja el régimen parlamentario, la prohibición de repetir mandatos es consonante con la piedra de toque central sobre la que se articula la idea de Parlamento, la representación y es obvio que resulta funcional para su desarrollo. El problema no es si representación y parlamento son compatibles con la reelegibilidad, sino sí la reelegibilidad favorece o dificulta los objetivos que la política constitucional impone, exige o requiere al concepto de representación parlamentaria. En el discurso de Thouret sin reelección no hay juicio de responsabilidad, de *accountability*, de rendición de cuentas que dicen los anglosajones. En la propuesta de Robespierre, la reelegibilidad abre una vía cierta y enormemente peligrosa a la profesionalización de la política que convertida en «un vil mester»³², que pasará a ser patrimonio de un grupo o de una persona que irremediablemente tenderán a convertir la acción política en tareas de poder. Un mismo y común encuadre intelectual pues, para dos enfoques argumentales o discursos diferentes que todavía hoy están en la base de nuestro debate sobre los pros y contras que —aunque no sean plenamente conscientes de ello— están llevando a los políticos españoles a tomar posturas respecto de la propuesta de Ciudadanos.

II. LA PROPOSICIÓN DE LEY DEL GRUPO CIUDADANOS Y LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA IRRELEGIBILIDAD DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

Naturalmente las explicaciones anteriores no tienen como propósito eludir el tema central que nos interesa —la constitucionalidad o no de la posible irrelegibilidad del presidente del Gobierno para un tercer mandato— a base del

³² Los debates de las sesiones del 16 de mayo de 1789 y días sucesivos, está tomado de los *Archives Parlementaires*, Vol. XXVI pp. 109 y ss.

socorrido remedio de sepultarlo bajo un alarde de referentes y datos históricos perfectamente inútiles a efectos argumentativos. Más bien todo lo contrario. Frente a la retórica de las palabras que caracteriza a los contados pronunciamientos que al respecto se han hecho públicos en España, nuestro objetivo es ubicar intelectualmente el problema en una base contextual coherente, que permita fijar un marco donde se debata y que haga posible comprender los argumentos favorables y contrarios. Se trata, ni más ni menos, que de acudir a lo que en otras latitudes más avezadas en el estudio del derecho constitucional, se viene practicando al aplicar el *background* conceptual que desde hace cuarenta años se ha impuesto entre la literatura política más consciente de sus propios cometidos³³. Todo lo cual no empece la necesidad de adaptar los discursos anteriormente transcritos a la realidad normativa imperante en nuestro país, y que viene marcada por las coordenadas que establece la Constitución en forma de Estado de partidos, normas en materia de derechos fundamentales y previsiones y garantías en materia de irreelegibilidad. Precisamente sobre estas cuestiones nos corresponde pronunciarlos a continuación desde la base estructural que confiere el exacto conocimiento de la identidad de fondo y la razón de ser última del mecanismo de la no repetición de mandatos en el régimen parlamentario y de sus posibles inconvenientes y ventajas.

Así las cosas, conviene dejar claro que vamos a estudiar la procedencia constitucional de un mecanismo que de ser incorporado en nuestro sistema político supondría la imposibilidad de alargar el plazo de mandato de la principal figura institucional del régimen parlamentario que habitualmente reúne en su persona la doble condición de órgano político máximo y líder del partido político mayoritario³⁴. Y para abordar este estudio, es fundamental señalar que en el caso español, la prohibición de ser elegido va referida al Presidente del Gobierno y no a los parlamentarios singulares, como era el caso de la estampa histórica que acabamos de reproducir. Independientemente que esto no afecte a la estructura ni a la consistencia de fondo de los argumentos que exhibirían respectivamente Robespierre y Thouret, no deja de ser cierto que la posición institucional del sujeto eventualmente impedido de ser reelegido en caso de prosperar la citada enmienda, es diferente y ello comporta importantes consecuencias que matizan en algo los razonamientos aludidos. Y es que para empezar, la figura institucional del presidente difiere notablemente de la representante individual, y en segundo término, a diferencia de lo que sucede en el supuesto de los parlamentarios no estamos en presencia de un derecho al sufragio pasivo de los previstos por el art. 23 de la Constitución sino únicamente ante un requisito añadido o condición necesaria nueva para ser investido Presidente del Gobierno.

33 Sin ir más lejos en los estudios que un autor como D. KELLY está impulsando en relación con la materia del Poder constituyente.

34 Todos los presidentes del gobierno han reunido la doble condición y cuando la han perdido o se han visto debilitados en alguna de ellas, automáticamente se ha resentido la otra.

1. ¿Requisito necesario para el acceso a la condición de presidente o limitación del derecho al sufragio del artículo 23 de la Constitución?

Es sabido que en la evolución en que se vio inmerso el régimen parlamentario, especialmente en su propia cuna, Inglaterra, la fase de parlamentarismo desorganizado muy pronto resultó substituida por el régimen del Canciller, que en nuestra particular concreción constitucional responde en mucho a las ideas que Max Weber concibiera para la Constitución de Weimar de 1919, que además deben ser completadas con los datos que la realidad del Estado de partidos impone al funcionamiento cotidiano de las instituciones. De manera que si, de una parte, el Congreso inviste de su confianza a un candidato y le exige responsabilidad, por otra, ese mismo Congreso se encuentra estructurado y mediatizado en su composición y organización interna por los partidos políticos que han concurrido a las elecciones a través de los diputados electos. De suerte que quien otorga confianza y exige responsabilidad, es dominado a su vez por la misma persona que resulta depositaria de esa confianza y que encabezando la estructura jerárquica piramidal de su partido impone su voluntad sobre el conjunto del Congreso. Es evidente que el peso del dominio del Presidente del Gobierno depende por completo de la solidez de su propia mayoría, entendida tanto en términos numéricos como de cohesión interna. Pero también lo es que cuando está circunstancia se da, el Presidente del Gobierno disfruta de un poder omnímodo que no tiene más límite que la duración temporal de su mandato y dentro de él, el juicio indirecto de oportunidad que el cuerpo electoral efectúa cada cuatro años por prescripción constitucional. Y tan es así la cosa que un cierto sector doctrinal ha llegado a hablar de una legitimación popular del ejecutivo —y obviamente de su presidente— vía elecciones³⁵.

Pero más allá de que semejante asociación sea o no jurídicamente procedente —cuestión ésta sobre la que habrá que volver luego— y con independencia de cuál pudiera ser el veredicto cuatrienal del pueblo en relación con la gestión del ejecutivo, lo fundamental es que el peso político del Presidente del Gobierno ha ido creciendo notablemente en los últimos años a medida que la cohesión interna de los partidos ha desplazado su eje de gravedad desde la ideología a la organización. En efecto, la pérdida por completo de peso de las referencias ideológicas en la vida de los partidos, anticipada por Kirchheimer con su teoría del *catch all party*, y su paralela substitución por una férrea estructura organizativa jerarquizada piramidalmente desde la persona del líder, ha supuesto un profundo retroceso en el funcionamiento de la democracia. Los partidos hoy son máquinas dirigidas a conquistar el poder, a distribuir sus beneficios entre una militancia que ha devenido en clientela, y a mantenerse en su dominio de las instituciones

35 LÓPEZ GUERRA, L., «Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del gobierno: su aplicación a la Constitución española», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 23, 1988.

públicas sobre la base de incorporar las demandas de la sociedad con independencia de si resultan o no coherentes con los proyectos ideológicos que en su día motivaron su existencia como tales partidos, atendiendo únicamente a su rentabilidad electoral. La promiscuidad ideológica y la transversalidad política es el precio a pagar por una permanencia en el poder que hoy por hoy es el único objetivo real de los partidos y que a la vez sirve tanto de factor de cohesión interno, como de elemento de juicio sobre la conveniencia de continuidad de un líder que, por su parte, tiene como principal y casi única función conducir a la organización al dominio del Estado y sus recursos en provecho propio³⁶.

Pero no se trata de hacer sociología de la crisis de los partidos, sino de recalcar el hecho de que en el momento actual ellos son máquinas de poder, en el sentido más mezquino del término, internamente dominadas por un líder que hace de la conquista del Estado y de su permanencia en el mismo, principal *leitmotiv* existencial. Ese líder cuando los partidos ocupan el poder es la misma persona que el Presidente del Gobierno, de manera que el dominio del partido se convierte en un *a priori* instrumental de la conquista electoral del Gobierno. Y por el contrario, la pérdida del dominio del partido se convierte en un camino cierto para el desalojo del Gobierno por el partido que rompe su cohesión interna. Las elecciones generales que debieran ser el escenario donde se exigieran las responsabilidades de los gobernantes y se articulara la alternancia entre proyectos ideológica y por consiguiente operativamente opuestos, son en cambio el barómetro que mide la diferente fuerza social y apoyos que reúnen unos contendientes que en realidad compiten por obtener o mantener una parte o la totalidad de las sincuras que depara el Estado. El partido que en el Congreso de los diputados debiera controlar y exigir la acción del Gobierno y su presidente según el mandato constitucional, resulta en realidad dirigido y controlado por un presidente que no responde ni está sujeto a otro parámetro de control que el hecho —y en ocasiones sólo la expectativa— de ganar las elecciones. Estamos, ni más ni menos, que en presencia del reino del revés, dónde las elecciones que sirven para nombrar a los representantes, terminan siendo el único valladar que garantiza todavía un poco de libertad y democracia en el sistema político. Sin elecciones libres no quedaría ningún resquicio para que la opinión social impusiera su criterio al gobernante. Se comprende así que su garantía resulta de la máxima importancia, igual que se entiende también que el principal objetivo del partido del gobierno, con su presidente a la cabeza, pase por condicionar y mediatizar al electorado en la creencia de que su continuidad vital depende del sentir que exprese el cuerpo electoral. Sin elecciones no hay poder, y como quiera que en un Estado constitucional como el nuestro, esa mediatización del cuerpo electoral no se puede efectuar en menoscabo de sus derechos y libertades fundamentales, cualquier acción destinada a semejante propósito tiene que ser necesariamente soterrada,

36 MAIR, P., *Gobernando el vacío*. Madrid, 2015.

encubierta y en definitiva, efectuada en forma tergiversadora. Se abre camino de este modo, al arte de la manipulación política que una «democracia simulativa» como la que refiere Ingolfur Blühdorn, tiene en el momento electoral su prueba de fuego más frágil y forzosamente más complicada.

Pero no se trata de avanzar más en este razonamiento. Por el instante lo que interesa es recordar que en gobierno nacional como en las Comunidades Autónomas, las cosas no discurren en la realidad de los hechos como preveía la Constitución. El Presidente del Gobierno o en su caso el del ejecutivo de la autonomía, controla desde su posición constitucional, de una parte, al parlamento, y de otra a su propio partido, que de esta suerte se definen como las dos caras de una misma moneda y no en las dos piezas de un juego institucional mecánico que mutuamente se controla. El Presidente del Gobierno sólo tiene por freno la reválida de las elecciones que, tanto para él como para su partido, se convierten en meta crucial a alcanzar y sobre la que —cada cuatro años— cae toda la presión del sistema. La alternancia está en los partidos, pero el riesgo es que esa alternancia sea sólo formal ya que la estructura, composición y fines de cada una de las fuerzas políticas en liza, se asemeja cada vez más, interna y externamente. Cobran aquí sentido las aseveraciones anteriormente expresadas por Thouret y Robespierre en relación con la procedencia en democracia de la prohibición de repetir mandatos por parte del Presidente del Gobierno, y se contraponen dialécticamente los argumentos.

¿No es acaso, el derecho a elegir libremente a los representantes el principal y prácticamente único derecho que en democracia asiste a un pueblo que gobierna a través de sus representantes? ¿Sin reelegibilidad cómo juzgar entonces la responsabilidad del gobernante? ¿Qué sería del gobierno cuando el elegido sintiera que no se encuentra obligado a responder de sus acciones? ¿Cómo puede sobrevivir la democracia allí donde la acción del gobernante no está sujeta a rendir cuentas?

Argumentos de Thouret que se contraponen con los reparos verificados por Robespierre ¿Pero de qué clase de elecciones libres estamos hablando cuando el gobernante puede poner en valor su condición ante el elector y atenuar su capacidad de entender convenciéndole de que sin él no habrá gobierno? ¿En estas condiciones, no es la propia continuidad del gobernante en un factor que en sí mismo y por definición perjudica la libertad del elector y de la sociedad? ¿No es cierto que el poder tiende siempre a servirse del poder para garantizar su continuidad en desprecio de las más elementales reglas democráticas? ¿La ruptura de la continuidad del poder no es entonces una medida de profilaxis política que destruyendo la relación de permanencia entre gobernante y gobierno posibilita el libre juicio del elector? ¿No se trata, por consiguiente, de impedir que la confusión entre representación y gobierno mantenga al margen y en definitiva, expulse de la acción política a quién no juegue según las reglas inherentes a la lógica del poder? ¿No convendría prohibir la reelección como garantía suprema de que quien gobierna no va a dirigir su mirada y la acción de todo su poder al espurio objetivo de asegurarse la continuidad en su posición? ¿No es la prohibición de la reelección la garantía suprema

de la persistencia de la propia reelección como mecanismo depurador de la democracia y de la libertad política de una sociedad?

Juzgar la procedencia y utilidad funcional de unos y otros argumentos es tarea que varía en función de las circunstancias que asisten a cada comunidad política; lo bueno en un caso puede resultar inconveniente en otro. En el fondo la utilidad democrática de las instituciones es algo que depende de las circunstancias y del grado de salud político que acompaña a cada sociedad y corresponde a cada pueblo apreciarlo. Pero hay algo que queda meridianamente claro en este debate, a saber: que el mecanismo de la irreelegibilidad es perfectamente compatible con el régimen parlamentario —e incluso con la organización del parlamento en los sistemas presidencialistas³⁷— y que encaja sin dificultades con las coordenadas intelectuales que marcan su existencia. Todo lo cual hace de los argumentos favorables o desfavorables una cuestión de oportunidad sujeta al juicio que de su funcionalidad democrática dicte el momento concreto. Luego, nada impide desde la razón democrática articular una norma que prevea la irreelegibilidad del Presidente del Gobierno para un tercer mandato. Otra cosa es que no se quiera hacer, pero eso es algo que tiene que ver con consideraciones no estructurales, hablando en términos constitucionales, y sujeto más bien a una valoración de oportunidad política. Y contra esta opinión no vale objetar que el cargo de presidente está protegido por el derecho a postularse candidato que recoge el artículo 23 de la Constitución.

Aún en el supuesto de que se admitieran las tesis defendidas por el profesor López Guerra anteriormente referidas, de que en el sistema constitucional español la legitimidad del Gobierno proviene directamente del cuerpo electoral y no del Congreso, lo cierto es que quien formalmente elige al Presidente es el parlamento y que además en el pasado se han producido situaciones que, tal y como parecen ir la cosas, en el futuro previsible se volverán a producir, en las que el Congreso remueva y retira directa o indirectamente el apoyo y la confianza al Presidente³⁸, que de este modo siente en sus propias carnes que son los diputados quienes lo eligen y no el cuerpo electoral en instancia inmediata. El Presidente nace del parlamento en una elección que respecto de los comicios generales surge como una realidad autónoma que se mueve por sus propias reglas, por mucho que de facto corra el riesgo de contaminarse con los *impulsos* que proceden de las elecciones generales de las que al final resulta tributaria. Por eso de lo que se trata es

37 En el momento actual en los EEUU la preocupación de limitar mandatos se proyecta sobre todo en el ámbito del parlamento, con medidas como las que en el partido republicano impiden a un representante ostentar por más de tres periodos consecutivos (en total seis años) la presidencia de una comisión de la Cámara.

38 En el caso de L. Calvo Sotelo hay que recordar que la división del partido le llevó a convocar elecciones, y que, con anterioridad su predecesor A. Suárez había perdido el dominio de un partido que en el previsto congreso de Palma de Mallorca estaba dispuesto a imponer un criterio de gobierno que no llegó a más por la dimisión del presidente. También las diferencias F. González- A. Guerra tienen que decir mucho en la sucesivas convocatorias de elecciones y pérdida del poder final del PSOE.

de preservar esa autonomía y garantizar en ambos ámbitos el suficiente grado de libertad y juego democrático para que el uno apoye y vertebré al otro y no a la inversa. Pero en cualquier caso, lo cierto es que no estamos ante un derecho nacido directamente del art. 23 de la Constitución —sufragio activo y pasivo— sino ante una medida profiláctica que pretende reforzar las garantías que permiten que el aspecto activo del derecho al sufragio sea una realidad efectiva, es decir, que las elecciones sirvan a la libertad. Esa debiera ser la premisa que presidiera el juicio que determine la introducción o no del mecanismo de la prohibición de repetir mandatos.

No hace al caso indagar en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del artículo 23 de la Constitución, que además de no venir a cuento, en lo que respecta a la definición del sufragio pasivo es bastante escasa. Y es que no nos encontramos ante un supuesto de limitación del derecho al sufragio que cercene la libertad del elector para elegir a un determinado candidato que de facto no es elegido por el cuerpo electoral sino designado por el Congreso, sino ante un requisito que condiciona el acceso a un cargo que provee el parlamento. Se trata de supuestos muy distintos que no cabe confundir so pena de atribuir una fuerza expansiva al derecho de sufragio pasivo del 23. de la CE que ningún razonamiento interpretativo está en condiciones de aceptar. Y además de admitirse este descabellado argumento, ello obligaría, para ser coherentes, a extenderlo a las restantes instituciones del Estado que son elegidas por el parlamento, como los magistrados del propio Tribunal Constitucional o los vocales del Consejo General del Poder Judicial, que de repente verían convertido el acceso a su oficio en un derecho fundamental a acceder al cargo. Ni que decir tiene que esa visión no se corresponde con la filosofía actual que inspira dichos cargos que si bien tienen vetada la posibilidad de reelección por razones relacionadas con la naturaleza de su mandato, no ven en ese requisito una circunstancia limitativa de ningún derecho fundamental. Y esto es importante también, para evaluar los recursos que de prosperar la iniciativa objeto de este estudio pudieran articularse para precisar su constitucionalidad, en la medida de que no estaríamos ante un supuesto susceptible de amparo ante el Tribunal Constitucional, con independencia de que tampoco parecería muy apropiado, políticamente hablando, que un Tribunal que tiene por ley limitado el periodo temporal de duración de sus mandatos pasara a enjuiciar la constitucionalidad de una norma del parlamento que establece como requisito para elegir al Presidente no haberse prolongado en su cargo más allá de un cierto plazo. Una norma que además —todo hay que decirlo— no requeriría la condición de orgánica por no incurrir en los supuestos previstos en el artículo 81 de la Constitución.

Nos encontramos por consiguiente ante un requisito o condición de acceso al cargo de Presidente del Gobierno que en caso de prosperar, tendría por propósito evitar que el jefe del ejecutivo se prevaliera de su posición (en el Gobierno y en el partido) para asegurarse una continuidad en el poder que socavaría los cimientos de la libertad de elección que dan vida a la misma democracia. Pero

antes de pasar a valorar la oportunidad política de la iniciativa y de entrar a considerar el elemento de oportunidad de fondo de una medida que no conviene dejar sólo al albedrío del juicio interesado de unos actores políticos que —como recordaba Robespierre— no pueden actuar con imparcialidad por encontrarse ellos mismos concernidos, conviene dejar claro un aspecto formal más que eventualmente puede suscitarse, la retroactividad de la norma.

2. El posible problema de la retroactividad de la norma

Importa recordar al efecto que las motivaciones que en su día llevarían al Tribunal Supremo norteamericano en el fallo *U.S. Term Limits versus Ray Thornton* de 22 de mayo de 1995³⁹, a desechar por un pequeño margen de votos la procedencia de la ley que imponía límites a la reelección de los senadores, fueron de naturaleza puramente formal⁴⁰. Dato que además de servirnos para recordar que en la institución parlamentaria de una república presidencialista también se puede plantear con perfecta coherencia lógica el problema de la irrelegibilidad, lo que prueba una vez más que no se trata de un debate reservado sólo al sistema presidencialista y exclusivo del mismo, permite suscitarse una cuestión que sin duda puede resultar polémica y cuya resolución se deduce con facilidad de las premisas ya asentadas en el razonamiento que nos ha permitido llegar hasta aquí.

En este sentido, nada impide afirmar que por tratarse de un requisito que habilita o capacita para acceder a la condición de Presidente del Gobierno, la exigencia recogida por el grupo de Ciudadanos en el Congreso de diputados, no plantea problema alguno de retroactividad ya que sus efectos se proyectan exclusivamente hacia el futuro y en ningún caso tienen dimensión de pasado. Esto es, la limitación reza solamente para quién en lo sucesivo deba acceder a la condición presidencial que no podrá haber acumulado un tiempo de presencia en el oficio superior a dos mandatos. Quedarían por precisar algunos extremos cuya claridad depende del tenor final de la letra de la ley, pero de lo que no cabe duda es de que si la persona que ahora funge la condición de presidente ha desempeñado su mandato por dos periodos consecutivos, no podrá concurrir a un tercero como presidente del Gobierno. Y ello porque la irrelegibilidad se proyecta hacia el futuro desde la situación actual que computa como un requisito de carácter negativo que es preciso cumplir para acceder a la condición el supuesto de no haber acumulado previamente dos mandatos. Y de querer excepcionar al actual Presidente del cumplimiento del requisito, habría que preverlo expresamente. Esa es la regla general que hay que cumplir salvo que se disponga lo contrario.

³⁹ Una sentencia que por lo demás retoma y refuerza argumentos expuestos en la anterior *Powel versus McCormack* de 1969.

⁴⁰ La regulación de la elección de los senadores es competencia federal y los estados carecen de competencia normativa al respecto, fue el hilo conductor que finalmente resolvió el asunto.

3. Elecciones libres y poder político en el Tempus de la veracidad democrática

Sin embargo, más allá de cuestiones formales que deberían quedar perfectamente atadas en caso de progresar la iniciativa y en el supuesto de que la propuesta se convierta en ley, lo que conviene analizar, si quiera sea brevemente, es la oportunidad política de incorporar el mecanismo y sus posibles efectos en la vida política española. A este respecto, hay que recordar que nuestra particular cultura parlamentaria procede no tanto de la Constitución, como del momento anterior a la misma en que, tras las elecciones generales de 1977, se procede a constituir un Gobierno que nacido de la voluntad de las Cortes elegidas en los primeros comicios libres tras la Guerra Civil, tendrá como doble tarea gobernar la nación y apoyar al parlamento que iba a elaborar la nueva Constitución democrática. Dicho de otro modo, que en nuestra tradición política la fundamentación y la acción política del Gobierno parlamentario surgido de la Ley para la Reforma Política de 1976, precedió en los hechos a la definición de las reglas normativas que vinieron después.

Son muchas las consecuencias de esta circunstancia que ofrece más implicaciones de las que a simple vista se aprecian, pero la que nos interesa sobremanera es aquella que configura el rol de un Presidente del Gobierno que lejos de la modesta figura del primer ministro parlamentario, se alza por encima del mismo canciller germano o de lo que la práctica política de Westminster dispone para el *premier* británico. Todos recordamos la importancia que la intervención personal que el presidente Suárez tuvo en el proceso de Transición hacia la democracia. Su papel como Presidente del Gobierno que inicialmente operaba desde una legalidad concebida en un sistema autoritario. La Transición es en buena medida producto de ese poder supervalorado de un presidente fuerte, dotado de importantes atributos y de considerables atribuciones al que le costó incluso adaptarse a las exigencias que le imponía la Constitución en materia de investidura cuando la Ley Fundamental entró en vigor⁴¹. No hace falta extenderse mucho en explicar este extremo, las prácticas que por aquellos días se impusieron desde el recién estrenado palacio de la Moncloa, fueron objeto de crítica e incluso de comentario por parte de una oposición socialista que, no dudó en reforzar semejante comportamientos en el momento de su acceso al poder. En el fondo toda esa configuración fáctica de la posición del presidente respondía a una lógica unívoca que procedía de la doble condición de Presidente del Gobierno y líder del partido mayoritario que como ya se ha dicho, revestía el jefe del ejecutivo. Y otro tanto de lo mismo, incluso de manera más acusada, sucedió en las CCAA, donde la creación de nuevas administraciones sin

⁴¹ Hoy parece olvidado el sin embargo muy significativo episodio que llevo al candidato A. Suárez, entonces Presidente del Gobierno en funciones, a rechazar la posibilidad de efectuar un debate en el acto de investidura de 1979.

precedentes anteriores a los que acogerse, permitió aumentar la interacción —y si se prefiere, la confusión— entre burocracia administrativa y clientela política. La pérdida de fuerza en el partido era señal clara de debilidad gubernamental y anuncio del final del mandato, con el consiguiente efecto sucesorio.

Como es sabido, la evolución posterior de la vida política hizo que mientras el papel del Presidente del Gobierno se reforzara notablemente, los partidos fueran paulatinamente vaciándose de contenido ideológico y por consiguiente, perdiendo el peso específico y la autonomía de acción que les confería su conexión con la sociedad. A menos peso social, los partidos dejaron de integrar sus propias diferencias internas en base al bien común y al interés general, y procedieron a depender completamente del impulso y el liderazgo que se les ofrecía desde el poder residenciado en las instituciones del Estado. Más allá que esa renuncia a encarnar el bien colectivo supusiera su transformación en agrupaciones de intereses fragmentarios, y en mecanismos de intercambio de poder por influencia social (algo que nunca habían sido en la tradición europea), los partidos políticos quedaron en manos de quienes desde el Gobierno les ofrecían los beneficios del poder y desde la oposición la esperanza y la expectativa de alcanzarlo. Las elecciones eran por tanto la pieza clave para dominar Estado y sociedad, y puesto que este dominio estaba exento por completo de consideraciones ideológicas y se movía sólo por intereses, los mecanismos de mercado y las técnicas propias del mundo del consumo se adueñaron de las campañas electorales y en general de todo el mecanismo que integraba el sistema electoral.

Se trata de un fenómeno generalizado en todas las democracias constitucionales que evidentemente ha presidido también la vida política electoral española de las últimas décadas, sólo que entre nosotros la crudeza de la pelea por atraerse al elector-consumidor se ha visto, frecuentemente atemperada por el recurso a una retórica ideológica que se veía inmediatamente desmentida en la fecha de ascenso al poder por unas prácticas políticas que diferían poco de un partido a otro, máxime, cuando la alternancia estuvo siempre auspiciada y controlada desde el comodín irrenunciable que eran los partidos nacionalistas, principalmente catalanes, que durante cuarenta años estuvieron siempre presentes en la mayoría parlamentaria que articuló y sostuvo al Gobierno.

Expuesto de otro modo, el binomio Presidente del Gobierno-líder del partido, se ha visto considerablemente reforzado en los años de vida constitucional por la debilidad de una sociedad fragmentada en múltiples intereses e incapaz de imponerse al poder y que sólo cuenta definitivamente en la vida política en el momento de expresar su opinión en las urnas, instante que es objeto de la máxima atención y sobre el que recaen todas las presiones e intentos de manipulación imaginables para los que no resultan óbice los mecanismos y prevenciones que tradicionalmente velaban por la limpieza democrática de las elecciones. No estamos refiriendo a todas las técnicas materiales y disposiciones legales que desde la propaganda articulada desde el poder en forma de información, hasta la confusión impulsada por preceptos como el actual artículo 222 de la LOREG, que inducen la conciencia del

elector hacia verdades distorsionadas. Todo ello sin olvidar los fenómenos que operan en una sociedad a la que las nuevas realidades virtuales conducen hacia otra forma de entender —o tal vez de configurar— la verdad política. Y la posición que al Presidente del Gobierno le confiere la actual posibilidad de hacerse reelegir sin límite de tiempo, colabora decisivamente a toda esta forma de organizar las cosas⁴².

Y es que en medio de una sociedad que cada vez tiene más difícil construir sin interferencias enajenantes su opinión y expresarla libremente, la autoridad que el Congreso confiere al Presidente del Gobierno invistiéndole de su cargo, frecuentemente se convierte en atributo no para ejercer la tarea de gobierno sino para permanecer en el poder de manera tendencialmente indefinida. Es desde este poder donde a menudo se condiciona la opinión social sirviéndose de las sibilinas técnicas que proporcionan los nuevos tiempos. Por eso la limitación de mandatos del Presidente del Gobierno que propone Ciudadanos no parece ni absurda ni inoportuna a los intereses de la democracia. De prosperar, permitiría introducir una distancia entre acción de gobierno y mecanismos destinados a garantizar la supervivencia política de las estructuras de poder establecidas, y por añadidura obligarían a reconsiderar la actual configuración real de una figura constitucional que en sus orígenes no había sido concebida como un segundo monarca, recordando a los sucesivos Presidentes del Gobierno que lo sean, que su función se define como una tarea política y no como una instancia de poder. Ello permitiría que las personas llamadas a la presidencia comprendieran que su misión tiene un límite, que les obliga a obrar mientras ejercen su cargo como seres destinados a reintegrarse en la sociedad y a los que, como decía el viejo dicho atribuido a Petrarca, que Álvaro Mutis convirtiera en imponente título de singular novela, *un bel morir tutta una vita onora*.

III. A MODO DE RECAPITULACIÓN, OCHO ÍTEMS SOBRE EL PROBLEMA DE LA IRRELEGIBILIDAD DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

La prohibición de repetir mandatos es una técnica de inelegibilidad cuyo origen se remonta al pensamiento republicano de las ciudades-Estado que florecieron hasta el momento en que se impuso el dominio de los príncipes.

En los orígenes del Estado Constitucional su recepción se planteará en dos escenarios intelectuales: a) Las Repúblicas presidencialistas, en las que tiene por objeto evitar que una deriva vitalicia haga del poder republicano otra instancia

⁴² Elocuente al respecto es el testimonio de un parlamentario americano recogido por el Washington Post del 17 de diciembre de 2017 «Lo que sucede aquí es bastante seductor», dirá el senador B. Corker, un hombre de 65 años que el pasado otoño decidió que se retiraría a fines de 2018. «Cuanto más tiempo permanezcas aquí, más influencia tienes. Entonces haz que quieran que te quedes para quedarte, quedarte y quedarte». («*What happens around here, it's pretty seductive. The longer you're here, the more influence that you have. So it causes you to want to stay and stay and stay*»).

monárquica más o menos enmascarada. b) Los regímenes parlamentarios en los que depara una utilidad que debe ser valorada en cada caso concreto, ya que si de una parte dificulta la exigencia y la asunción de las responsabilidades que la representación comporta, por otra evita que el poder de un hombre se adueñe por completo de la política y se comporte en ella como si de su propio peculio se tratase.

Sobre la base de lo anterior, cabe deducir que no existe obstáculo alguno para que el marco sistemático de la Constitución española se apruebe una ley destinada a restringir el mandato del Presidente del Gobierno a dos periodos.

Semejante norma se configuraría como un requisito nuevo a cumplir por la persona que eventualmente optara a la investidura del Congreso.

Por consiguiente, no afectaría al sufragio pasivo recogido en el art. 23 CE y todo lo más supondría una medida de defensa del sufragio activo de la ciudadanía.

Al configurarse como una cualificación negativa para desempeñar un cargo no entrarían en juego las reglas de la retroactividad.

Desde el punto de vista de la oportunidad, su razón de ser última reside en la idea de veracidad que actualmente se opone a la concepción de la democracia como simulacro, que consiste en servirse de las formas constitucionales y frecuentemente de las palabras, para esconder una serie de actitudes maliciosas que obstaculizan o introducen la confusión en unas elecciones libres.

TITLE: Is it constitutional to prohibit the re-eligibility of the President of the government for a third mandate?

ABSTRACT: The problem of the possible prohibition of repetition of mandates that raises the proposition of law nowadays deposited in the Deputies' Congress, is approached in this work from the double perspective of his constitutionality and his political opportunity. While the first one turns out to be unquestionable in the light of the intellectual suppositions that from his origins they preside at the existence of the parliamentary regime, the second thing depends on the concrete aims that are chased and of his concrete functionality for the political life of a company. In the Spanish case, the need to impose a beginning of veracity opposite to the drift that takes a democracy that tends to the sham, and the exigency of protecting the freedom of the voting population opposite to the manipulative trends of the power, this way they advise it.

RESUMEN: El problema de la posible prohibición de repetición de mandatos que plantea la proposición de ley actualmente depositada en el Congreso de Diputados, se aborda en este trabajo desde la doble perspectiva de su constitucionalidad y su oportunidad política. Mientras la primera resulta incuestionable a la luz de los supuestos intelectuales que desde sus orígenes presiden la existencia del régimen parlamentario, lo segundo depende de los objetivos concretos que se persigan y de su funcionalidad concreta para la vida política de una sociedad. En el caso español, la necesidad de imponer un principio de veracidad frente a la deriva que toma una democracia que tiende al simulacro, y la exigencia de proteger la libertad del cuerpo electoral frente a las tendencias manipuladoras del poder, así lo aconsejan.

KEY WORDS: Democracy. Eligibility. Elections. Veracity. Sham. Power. Politics. Political Freedom.

PALABRAS CLAVE: Democracia. Elegibilidad. Elecciones. Veracidad. Simulacro. Poder. Política. Libertad Política.

FECHA DE RECEPCIÓN: 03.01.2018

FECHA DE ACEPTACIÓN: 01.02.2018

