

Jorge García Contell: *Democracia cronometrada*, Tarragona, Ediciones Fides, 2019, 158 págs.

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ

Catedrática emérita de Derecho
Constitucional
Universitat de València

Llega a mis manos con cierto retraso un librito en el que he encontrado elementos de gran interés y coincidentes con mi pensamiento, que no he llegado a desarrollar como el Autor, pero sí he ido dejando algunos aspectos mencionados en mis trabajos publicados en los últimos años. Además, me llama la atención porque en un reciente curso de la *Nau Gran* un alumno bastante experimentado me insistió en varias clases en que él veía la solución a muchos de nuestros problemas en la limitación temporal de los mandatos. Yo le solía contestar con el ejemplo de Suiza en el que disponen de un *parlamento militia* y los representantes no suelen llegar a profesionalizarse como políticos.

El libro está muy bien escrito y estructurado, con gran cortesía hacia el lector (como yo hubiera dicho de ser una Tesis de la que formara parte del Tribunal). Por lo demás su objetividad es loable al no importar las preferencias ideológicas del Autor que desconozco, aunque desde sus primeras palabras deja sentir su preocupación por evitar o paliar lo más posible su posición ideológica y por ser objetivo en la finalidad última del trabajo: conocer la incidencia que la limitación de mandatos puede tener en la mayor o menor corrupción política.

Naturalmente, se advierte el conocimiento del Derecho Constitucional, aunque no pueda decirse que estemos ante un trabajo estrictamente doctrinal sino de observación de la realidad española con la que se desarrolla el primer Capítulo. Llama la atención sobre la inexistencia en nuestro constitucionalismo de preceptos expresos que limiten mandatos (salvo la referencia indirecta y ambigua del art. 110 de nuestra Constitución de Cádiz). Ello sin perjuicio de la existencia de algún documento político que restringe el mandato del Presidente del Gobierno a 2 como máximo. Debo decir aquí que ello no es muy coherente con nuestro sistema parlamentario como también en otras ocasiones he escrito. Cuestión distinta es que ello sea una decisión personal como fue la del Presidente Aznar previamente anunciada.

Con todo, el problema realmente se planteaba en el ámbito autonómico donde los mandatos en algunos casos se han eternizado y se han ido plan-

teando propuestas (que expone el autor en pág. 20 y ss) en la medida en que casos tan paradigmáticos como Andalucía o Cataluña resultaron ser ámbitos de escandalosa corrupción tras muchos años de gobierno. Naturalmente. el debate se desarrolló con fuerza al aparecer en el escenario político los nuevos partidos emergentes (Ciudadanos y Podemos) sin que los grandes partidos dejaran de tener en cuenta la importancia de la vía técnica a aplicar que no podía limitarse a la reforma de la Ley(es) de Gobierno, sino que afectaba y requería la reforma constitucional o, cuanto menos, estatutaria (págs. 27-28) como resultó el motivo de que no prosperara en el caso de la Asamblea de Madrid.

El Capítulo segundo se ocupa de las experiencias comparadas: "¿Qué hacen en otros países? Y la primera mención es de gran interés por referirse a EEUU. Es fundamental en el caso americano conocer cómo la realidad constitucional se ha construido sobre el pragmatismo que ha llevado a mutaciones de gran enjundia, nada baladíes (de las que se ha ocupado con gran éxito Ackermann). Este que tratamos es un ejemplo pues se produjo por decisión personal del presidente Washington que fue imitado por todos sucesores hasta que las excepcionales circunstancias de la última década de la primera mitad del siglo XX aconsejaron su formalización, en 1951, a través de la Enmienda XXII.

Como ya he aludido, es más lógico que ello ocurra en un sistema presidencialista en el que los poderes del ejecutivo unipersonal son enormes. Pero sabemos bien que a mayor poder mayor limitación de mandato. De ahí que en el sistema parlamentario todo se fie al mantenimiento de la confianza del parlamento en el presidente que se designa mediante la investidura.

Cuestión distinta es que, en los sistemas parlamentarios, y en especial en nuestro caso, el presidente del Gobierno haya ido adquiriendo tales niveles de poder que bien podría replantearse las cuestiones en función de su imparable fortalecimiento al que contribuye no solo la confianza parlamentaria sino también su condición de líder del partido ganador (aunque también esto se está poniendo ahora en tela de juicio por la mal entendida *matemática parlamentaria*) y el fenómeno del personalismo.

Al autor le parece casi una rareza la limitación de mandatos parlamentarios al observar que solo se contemplan en cuatro casos que nos expone: Costa Rica, Filipinas, México y EEUU (en las Asambleas estatales, no en todas, pero parece que se van extendiendo progresivamente las técnicas de la limitación). Nos recuerda que la imitación del caso norteamericano hizo que muchas constituciones del Sur contuvieran límites temporales.

Pero frente a esta realidad formalizada, aunque sin grandes excesos, pasa a exponernos los polémicos intentos de todos conocidos que se han planteado en Hispanoamérica proponiendo reformas constitucionales y/o referenda con el claro propósito de que se reelijan los presidentes en ejercicio que, obviamente son quienes pretenden continuar (págs. 34 y ss.). No en vano sintetiza el fenómeno como regreso del caudillismo hispanoamericano destacando los casos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua.

Sin duda el cuerpo de mayor interés se contiene en el tercer Capítulo al entrar en el detalle de si es posible en España el cambio, si es constitucional y que nos aportaría. Y creo que el planteamiento es impecable pues precisa que, si se trata de evitar la permanencia de las élites y de lograr su renovación, no basta con una limitación simple de mandatos si no va acompañada de la interdicción así mismo de que los mismos representantes pasen de una institución a otra como actualmente ocurre y, acompañada además de la prohibición de lo que se conoce como "puertas giratorias" en cuya virtud importantes políticos dejan de serlo para ocupar Consejos de administración de grandes y significadas empresas. Naturalmente, en uno y otro caso seguiríamos con la

permanencia de las élites y, lo que es peor, con la mezcla de intereses públicos y privados.

El carácter práctico que el Autor desea dar a su obra le lleva a enumerar los presidentes habidos en España para concluir que no somos dados a superar los 8 años con la excepción de Felipe González que reunía, junto a su propio carisma, la necesidad de poner en marcha el desarrollo constitucional. Sin embargo, no cabe decir lo mismo de las Comunidades Autónomas en las que los mandatos han sido en general más largos y hasta excesivos algunos. Pero esta generalidad también le permite afirmar que no cabría deducir una relación directa entre la corrupción y los mandatos prolongados (p 62)

A tal efecto menciona tres casos claros de corrupción que coinciden con mandatos cortos: "Bochornoso, qué duda cabe, pero a los efectos del presente estudio es un magnífico ejemplo de cómo la brevedad del paso por el poder, por sí sola, no garantiza la honradez del gobernante" (pág. 63). Ello no obstante no puede dejar de referir 3 casos que excepcionan la citada afirmación con verdadero escándalo: el de Gabriel Canellas como presidente de Baleares durante 12 años, el de Pujol en Cataluña a la que presidio durante 23 años, y el caso andaluz en el que Chaves se mantuvo en la presidencia 19 años. No olvida los casos valencianos relacionados con Zaplana y con Camps.

Pero al Autor le llama la atención, que yo comparto, el hecho de que cuando se exige el establecimiento de límites temporales se refieran solo a las cúpides cuando no han sido pocos los casos en que la corrupción ha partido de un segundo o tercer rango sin que se haya visto afectado el jefe del ejecutivo.

En lo que se refiere a la experiencia parlamentaria observa que, en las 12 primeras Legislaturas, contando con la constituyente, han ocupado escaño 2.472 representantes en el Congreso siendo 610 los que han superado las dos Legislaturas y siendo la media en este último caso, de 4 Legislaturas. A continuación, enumera todos aquellos Diputados que estuvieron desde 11 Legislaturas, en forma descendente (10, 9, 8, y 6) para llegar a la conclusión que se pueden contar con los dedos de una mano quienes, habiendo sido más longevos en el Congreso, se hayan visto imputados y, en todo caso (de los cuatro casos que refiere) por causas no relacionadas con su condición de parlamentarios.

El caso Gürtel merece especial atención para el Autor porque no solo llegó a afectar la credibilidad del Partido Popular en forma clara, sino también porque fue el detonante que acabaría siendo aprovechado para plantear y ganar Pedro Sánchez la única moción de censura que ha tenido éxito en nuestra vigencia constitucional. Pero con ello no pierde el hilo del discurso ni el objeto concreto de la reflexión: "Esta circunstancia nos interesa extremadamente a la hora de analizar la relación entre la repetida reelección de miembros del Parlamento y el surgimiento de redes clientelares y tramas corruptas" (pág. 79).

Y con tal intención enumera a los condenados observando que no tienen relación ni ellos ni sus condenas con el tiempo transcurrido en la Cámara. Incluso, de apurar el análisis, los hechos probados y las condenas son inversamente proporcionales a la duración de dicha permanencia parlamentaria. Más aun, precisa que las imputaciones no tuvieron que ver con su condición de parlamentarios (no usaron medio material alguno de la Cámara) puesto que los hechos se desarrollaron en torno a la burocracia contable del partido y en las administraciones que adjudicaban obras y servicios.

Afirma el Autor que no ve riesgo en el régimen parlamentario de 1978, al menos en lo que se refiere a la causa de la corrupción: "decididamente la corrupción no es en este momento fuente de inestabilidad significativa para el sistema político" (pág. 83). Y a tal conclusión llega desde un análisis empírico, no solo de todos los casos que ha ido mencionando, sino también de las es-

estadísticas que consulta y refiere a partir del CIS y otros institutos extranjeros.

Puedo compartir la idea del autor y tratándose de que se fundamenta en datos empíricos no puede ser de otro modo. Sin embargo, tengo la convicción de que no tanto la corrupción sino el desprecio al texto constitucional y la degradación progresiva de las instituciones, tal como la estamos viviendo, procede de una implacable *partitocracia* (que desconoce los términos del art. 6 CE) en la que apenas se advierte el sentido de Estado ni la defensa del interés general.

Por ello, me satisface advertir que, ya en pág. 87 entra el Autor en la consideración de lo que suponen los partidos políticos, de su coste público, y del beneficio que para ellos han aportado las nuevas tecnologías. La segmentación del cuerpo electoral por afinidades permite elaborar mensajes para cada grupo: "mensajes políticos a la carta", sin que importe mucho el coste excesivo de la utilización de los nuevos sistemas tecnológicos para los que los partidos habrán de buscar financiación.

Acudiendo a casos de Estados federados en EEUU observa que la limitación del mandato parlamentario no ha dado buenos resultados donde se ha establecido. A partir de ahí, se nos exponen las distintas posiciones de quienes creen que para introducir limitaciones en nuestro caso se ha de reformar la Constitución o bastaría con la reforma de la LOREG en materia de inelegibilidades, o incluso, la Ley del Gobierno. Por encima de estas cuestiones técnicas se ha de recurrir al fundamento, no solo de los derechos fundamentales (políticos) afectados, sino a la esencia democrática del régimen. Y desde el texto constitucional resulta difícil (y hasta podría ser demagógico) sostener la introducción de una técnica impropia del parlamentarismo en lo que se refiere a los tiempos del ejecutivo, tanto más si contamos, como es el caso, con la moción de censura (pág. 104).

No puedo sino insistir en lo dicho al principio, el Autor es objetivo y riguroso sin rebasar la perspectiva escogida para su exposición. Sin embargo, yo diría que es optimista y muy confiado en la capacidad del poder judicial para salir al paso de abusos (tal vez los casi 4 años de existencia de la publicación no han permitido observar las últimas crisis también en esta institución). Y también considero que es muy positivo su relato en cuanto a las posibilidades del Parlamento para frenar todo desacato grave del ejecutivo en estos momentos en que la matemática parlamentaria de *la mitad más uno* es posible producirse sin respeto a la coherencia que todo gobierno parlamentario suele tener.

Con todo ha valido la pena, y mucho, la lectura que recomiendo a quienes deseen conocer el tema concreto en profundidad.