

JOSÉ TUDELA ARANDA

**EN DEFENSA
DEL ESTADO DE DERECHO**

Prólogo de
Manuel Aragón

Marcial Pons

BUENOS AIRES | MADRID | BARCELONA | SÃO PAULO
2025

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	15
AGRADECIMIENTOS	21
ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	23
ADVERTENCIA PRELIMINAR.....	25
NOTA PREVIA.....	27
A MODO DE PRESENTACIÓN.....	31

PARTE I

PRESUPUESTOS GENERALES

CAPÍTULO I LA EROSIÓN GLOBAL DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL	41
1. Un presupuesto universal: crisis de la democracia	41
2. Los retos de la revolución tecnológica	47
3. La decadencia de las ideologías clásicas (I). La decadencia de una política, causas y la respuesta necesaria que no llega	50
4. La decadencia de las ideologías clásicas (II). Populismos y nuevos populismos. La polarización	57
5. Una víctima propiciatoria: el Estado de Derecho.....	63
CAPÍTULO II ESPAÑA. LA SUBLIMACIÓN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO	69
1. La apología del principio democrático (I). Derecho a decidir.....	70
2. La apología del principio democrático (II). La democratización de los partidos y los hiperliderazgos como consecuencia.....	75
3. La apología del principio democrático (III). La panacea del referéndum y de la democracia directa	79
CAPÍTULO III CONSECUENCIAS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO. SU EVOLUCIÓN	85

	Pág.
1. Un contexto social: de la estabilidad a la crisis del 2008 y la transformación de una sociedad	85
2. Un contexto político (I). Presupuestos generales	90
3. Un contexto político (II). Del bipartidismo imperfecto al pluripartidismo. Un Parlamento fragmentado (y devaluado).....	93
4. Un contexto político (III). El regreso (atenuado) del bipartidismo. La radicalización del sistema	99

PARTE II

LA EROSIÓN DE LOS CONCEPTOS Y DINÁMICAS CONSTITUCIONALES

CAPÍTULO IV LA MUTACIÓN DE LA FORMA DE GOBIERNO Y LA DECA- DENCIA DEL PARLAMENTO	111
1. La investidura y la defectuosa praxis del art. 99 de la Constitución	111
2. El fracaso político y la convocatoria de nuevas elecciones.....	118
3. La moción de censura «constructiva»	121
4. La ruptura de los presupuestos de la forma de gobierno parlamentaria.....	124
5. La deriva del Parlamento	127
6. La función legislativa. La extraña normalidad del decreto ley y otras desviaciones no menos anormales.....	135
7. La función presupuestaria como reflejo síntesis	143
CAPÍTULO V CRISIS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES. OTRAS INSTITUCIONES	149
1. La crisis de los órganos constitucionales y de los órganos de relevancia constitucional	149
2. Otros órganos de relevancia constitucional y política	155
CAPÍTULO VI EL ESTADO DE DERECHO	161
1. El deterioro ordinario del Estado de Derecho (I). Administración y Estado. La corrupción	161
2. El deterioro ordinario del Estado de Derecho (II). La inadecuada comprensión de la responsabilidad política	167

PARTE III

LA XV LEGISLATURA: NORMALIZACIÓN DE LA CRISIS

CAPÍTULO VII LA DINÁMICA PARLAMENTARIA DE LA XV LEGISLATU- RA: GOBIERNO EN MINORÍA Y DETERIORO DEL PARLAMENTO	179
1. Los presupuestos de la legislatura (I): gobierno en minoría y muro frente a la oposición.....	179
2. Los presupuestos de la legislatura (II): la ley orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña	186
3. El deterioro del Parlamento continúa (I). La función presupuestaria.....	191
4. El deterioro del Parlamento continúa (II). La función legislativa y otras cuestiones	195

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO VIII NUEVAS MANIFESTACIONES DE LA EROSIÓN INSTITUCIONAL	205
1. Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Fiscalía	205
2. La suma continúa. Otras instituciones	215
3. Las cartas a la ciudadanía. Libertad de expresión. La corrupción.....	221
CAPÍTULO IX LA DEMOCRACIA Y EL MODELO TERRITORIAL	227
1. El marco general de los acuerdos de investidura de Pedro Sánchez y de Salvador Illa con las formaciones nacionalistas.....	227
2. La cuestión territorial y el principio democrático.....	234
 PARTE IV A MODO DE CONCLUSIÓN	
CAPÍTULO X FORTALEZAS... Y POSIBLES REFORMAS.....	245
1. De las fortalezas de la sociedad y el Estado.....	245
2. El desafío de elaborar un catálogo de propuestas concretas.....	252
CAPÍTULO XI A MODO DE CONCLUSIÓN. LAS EXIGENCIAS DE LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y EL PRESENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	263
BIBLIOGRAFÍA	273
APÉNDICE DOCUMENTAL.....	291

PRÓLOGO

José Tudela me ha pedido que prologue este libro que acaba de elaborar y que ha titulado En defensa del Estado de Derecho. Lo hago con gusto y agradecimiento, lo primero por la amistad que nos une, lo segundo porque me honra asociando mi nombre a un libro excelente. Necesario, además, en la situación actual de la política española, donde la democracia «mengua» y el Estado de Derecho se ve sometido a determinadas amenazas que ponen en peligro su supervivencia.

Es cierto que hoy, y eso se explica en el libro, tanto la democracia constitucional como el Estado de Derecho corren riesgo en muchos países auténticamente constitucionales, pero esa situación generalizada no impide (al contrario, hace más justificado) que también nos preocupemos por la proyección de tales riesgos en nuestro propio país. Porque en la actualidad, la opción fundamental que nos presenta el desarrollo de la vida pública ya no es tanto la de izquierdas o derechas, o la de conservadores o progresistas, sino, lamentablemente, una más radical, la del mantenimiento o la decadencia del sistema más adecuado que hasta ahora la civilización había inventado para organizar la convivencia ciudadana en libertad e igualdad: la democracia constitucional, que posiblemente requiere de reformas, pero no de destrucción.

Como es sabido, y pido excusas por explicar lo obvio, para entender cabalmente lo que la democracia constitucional significa ha de partirse del concepto de constitución en que se asienta. Ese concepto alberga dos características indisociables: una, formal (norma suprema del ordenamiento jurídico) y otra, material (norma que está al servicio de una determinada finalidad, limitar el poder para asegurar la libertad de los ciudadanos, lo que le impone también un determinado contenido).

De ahí que la constitución no solo ha de ser norma fundamental, esto es, supralegal, y que por eso limita la acción del legislador, sino que también ha de establecer un conjunto de reglas y principios que garanticen aquella limitación, de modo que sin ellos no cabría hablar de constitución. Así lo expresó con claridad el art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789: sin la división de poderes y la garantía de los derechos de los ciudadanos «no

hay constitución». Con ese claro sentido nació el concepto de constitución, y ese y no otro es el significado del constitucionalismo como construcción intelectual y del Estado constitucional como forma política histórica que, desde entonces, se extendió en varios lugares del mundo, con algunas interrupciones, hasta hoy.

El hecho de que esa construcción no se haya generalizado en la práctica de manera universal, ya que solo una minoría de la población mundial se rige hoy por un sistema así, no invalida las razones que la apoyan. Solo advierte de que la fuerza y no el Derecho, el despotismo y no la libertad, mayoritariamente imperan, y de que el Estado constitucional es una forma política frágil que necesita de determinadas condiciones para implantarse y mantenerse.

Y entre esas condiciones, la principal, porque le sirve de sustento, es que la unión entre constitución y libertad resulta inseparable, como también la unión entre constitución y democracia (solo un pueblo libre puede ser soberano, y solo puede ser libre si lo son los ciudadanos que lo integran) y por eso hay que considerar como un oxímoron el término «democracia iliberal» que hoy, a veces, tan erróneamente, se utiliza. No hay, en consecuencia, democracia sin libertad ni es posible concebir a la constitución sin la democracia. De ahí que solo pueda ser tenida como auténtica la constitución democrática, «ya que todo lo demás [como sostenía con vigor el profesor Rubio Llorente] es mero despotismo de apariencia constitucional».

La constitución, hoy, no es otra cosa que la juridificación de la democracia, el modo de garantizarla jurídicamente, puesto que establece determinados principios y reglas de Derecho que impiden a los poderes constituidos destruirla o falsearla, o lo que es igual, porque la fusión entre constitución y democracia debe impedir la destrucción o el falseamiento de la propia constitución.

Ello obliga a todas las instituciones del Estado a ser leales a la constitución, esto es, a cumplir sus mandatos y no tergiversarlos. Y, por supuesto, esa obligación se impone incluso sobre el poder constituido más alto, el del parlamento, que no es, en modo alguno, soberano (como tampoco lo son los demás poderes del Estado). Soberana es solo la nación, que se expresa a través de la voluntad del pueblo, de manera que la mayoría parlamentaria carece de un poder omnímodo, ya que solo puede hacer lo que la constitución le permite. Si no fuera así, la democracia se habría transformado en despotismo, que no dejaría de serlo porque fuese el despotismo de la mayoría.

Esas son las condiciones normativas que mantienen a la constitución y, por ello, a la democracia constitucional: el deber, jurídico, y negativo, de las instituciones de no infringir la constitución, acompañado (es su otra cara) del deber, jurídico, y positivo, de cumplir sus prescripciones. Ahora bien, tales limitaciones del poder únicamente pueden ser efectivas si existen controles (sociales, políticos y jurídicos) que las garanticen.

El control social (ejercido por unos ciudadanos capaces de criticar la acción del poder a través de sus libertades de expresión e información, de sus derechos de asociación, reunión y manifestación), el control político (electoral y parlamentario) y el control jurídico (en especial el control jurisdiccional, ejercido por tribunales independientes) son, pues, indispensables en la democracia constitucional. Y si bien los dos primeros son esenciales para el Estado democrático, el último lo es para el Estado de Derecho, en cuanto que permite garantizar jurídicamente y, por ello, pacíficamente, el funcionamiento eficaz de aquel sistema.

De ahí la importancia capital que tiene el Estado de Derecho en la democracia constitucional, como último reducto para evitar el abuso del poder. De manera que, si el Estado de Derecho no se protege, el poder político se desboca y los ciudadanos estarán inermes frente a sus abusos. Así de simple, y así de cierto, como la experiencia histórica demuestra.

Por eso el «gobierno de las leyes y no de los hombres» (por emplear términos antiguos y conocidos), lo que hoy quiere decir el sometimiento de los poderes públicos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico, resulta absolutamente necesario. Y no es solo una cuestión jurídica, sino también una cuestión existencial: pues, si tal sometimiento no se da, la libertad e igualdad de los ciudadanos (inseparables de la dignidad de la persona) terminarían por desaparecer. Si se abandona el «culto a las leyes» se cae, irremisiblemente, en el «culto al poder» (como se recuerda en la frase inicial de este libro). Un poder sin restricciones y unos ciudadanos sometidos a lo que el poder, libremente, decida.

El autor, con la precisión, la objetividad y el equilibrio que han caracterizado toda su admirable producción intelectual, se enfrenta, pues, con el principal problema político que hoy tiene el Estado constitucional y democrático de Derecho, señalando sus causas y proponiendo sus posibles soluciones, que no solo trascurrirían mediante reformas normativas, sino también, y necesariamente, mediante reformas de la práctica política, ya que sin reglas jurídicas efectivas, el Estado de Derecho no puede funcionar, pero sin reglas políticas seguidas con lealtad por las instituciones, la democracia constitucional tampoco. Ambas realidades (Estado de Derecho y democracia constitucional) están inexorablemente enlazadas, pues sin la una no puede existir la otra.

Si pasamos de la reflexión general (que el libro de ninguna manera rehúye, y que examina en términos similares a los que antes acabo de exponer) a la particular referida a la España de hoy, debo decir que estoy por completo de acuerdo con el análisis que José Tudela nos presenta. La extensión del populismo, con su pretensión de hacer prevalecer el decisionismo sobre el normativismo, la excesiva polarización política, más aún, el frentismo que entiende como enemigo al adversario y pretende erradicarlo como alternativa legítima para gobernar, la atonía del parlamento, la erosión de la ley, el abuso de los decretos-leyes, la tendencia a un parlamentarismo «presidencialista» contrario a las reglas constitucionales de nuestro modelo, la decadencia de las instituciones de control, las alianzas con partidos desleales a la Constitución e incluso contrarios a ella y, en fin, el abandono del consenso y de la multilateralidad en la organización territorial del Estado, supeditada a la pretensión de mantenerse en el poder a cambio de pactos bilaterales que están desguzando al propio Estado e incluso a la propia Nación, son, lamentablemente, una realidad en el panorama político español.

Nuestra democracia constitucional y nuestro Estado de Derecho están en crisis, eso es difícil negarlo, y conviene con urgencia salir de ella recuperando los principios y valores que a la una y al otro conjuntamente les caracterizan y que, por cierto, forjaron nuestra Transición política y nuestra Constitución. Que ello sea improbable si no cambian de actitud los partidos políticos «sistémicos» no quiere decir que sea imposible. Y José Tudela nos anima a no perder la esperanza. Por ello, este no es un libro pesimista, aunque sí realista. Una voz de alerta ante la gravedad de la situación, pero también una llamada a que podríamos remediarla si se utilizan los resortes que nuestro sistema político tiene para revertir el deterioro que hoy le aqueja.

Un deterioro que no procede tanto de defectos de las normas que lo regulan (aunque en algunos casos convendría mejorarlas), como de su inaplicación o tergiversación. En definitiva, de la debilidad, e incluso la carencia, de una cultura constitucional siempre necesaria para sostener el sistema de libertades y de limitación del poder propio de la democracia, de la única democracia posible: la democracia constitucional. Podría decirse, pues, que, en España, los indudables problemas políticos que tenemos no derivan del texto constitucional (aunque en algunos puntos convendría reformarlo), sino de su menosprecio. De ahí que reivindicar su correcto significado y su exacto cumplimiento sea el camino para remontar con éxito la lamentable situación actual que padecemos.

Fortalecer, en consecuencia, la cultura constitucional requiere determinadas actuaciones que se proyecten «arriba» (en las instituciones públicas) y «abajo» (en la sociedad). A este respecto resulta oportuno recordar una cita de Isaiah Berlin, cuando al final de una conferencia pronunciada en el Instituto Nexus, hace bastantes años, una persona del público le preguntó si podía explicarte, en pocas palabras, qué era y cómo se mantenía la democracia. Él le contestó que la democracia es como el césped de los jardines, que recibe su vitalidad de abajo arriba (a través de la tierra y las raíces), pero cuyo mantenimiento proviene de arriba abajo, mediante cuidados y riegos continuados. Así es la democracia, diría, cuya vitalidad, esto es, su legitimidad, la recibe igualmente de abajo arriba, a través de la voluntad popular, pero cuyo mantenimiento se produce, igualmente, de arriba abajo, mediante la educación ciudadana y la ejemplaridad, por término medio, de los políticos y las instituciones. Si durante algún tiempo el riego y los cuidados no se prestan, el césped, que es una construcción artificial, se seca, y su reposición puede ser una operación larga y difícil. Lo mismo sucede con la democracia: si durante algún tiempo la educación ciudadana y la ejemplaridad de los dirigentes desaparecen, la democracia, que, como el césped, es también una construcción artificial, muere y resulta muy difícil, si es que se logra, resucitarla.

Nunca debe olvidarse que, a diferencia de la dictadura, que se sustenta en la fuerza, la democracia se sustenta, en última instancia, en el consentimiento de los ciudadanos. Por ello la democracia, la única democracia auténtica, la democracia constitucional, es un sistema frágil, cuyo mantenimiento exige una labor institucional permanente de atenciones y cuidados, mediante la educación y el magisterio de costumbres producto de la ejemplaridad. Por emplear una distinción clásica: la democracia, para sostener su legitimidad de origen, tiene que complementarla, necesariamente, con su legitimidad de ejercicio. Porque el mayor riesgo que la democracia corre deriva de la carencia de políticas públicas adecuadas que garanticen los derechos, erradiquen las desigualdades, faciliten la integración de intereses, procuren la concordia y hagan del Estado un instrumento eficiente para subvenir a las necesidades que la sociedad legítimamente demanda. En resumen, para lograr el equilibrio entre la libertad y la seguridad.

En el mundo de hoy, la mayoría de los políticos han olvidado todo ello, embebidos únicamente por el afán de poder, reacios a someterlo a control, despreocupados por la ejemplaridad, empeñados en favorecer (a través de una continua acción de propaganda) una cultura social de «servidumbre voluntaria» en lugar de una cultura ciudadana impregnada de los valores que deben conformar a una sociedad libre y celosa defensora de su libertad.

Es cierto que la «servidumbre voluntaria» se ve favorecida por las nuevas tecnologías de la información, pero también lo es que no cabe achacarla solo a ellas, ya que la influencia de las «redes sociales» y demás medios de información (y desinformación) masiva es directamente proporcional al descuido por los políticos y las instituciones de la función de magisterio de costumbres que deberían desempeñar. Si quienes han de dar ejemplo de concordia, de cumplimiento del Estado de Derecho, de servir a los intereses generales, de huir por completo de la corrupción (política y económica) no lo hacen, lo que suele suceder no es solo la generalizada desconfianza de los ciudadanos en sus representantes, sino, también, la generalizada convicción de que es el poder, y no el Derecho, el principio que rige las propias relaciones humanas. La base cultural en que se asienta la democracia constitucional habría iniciado el camino de su desaparición.

Esta y otras cuestiones están atinadamente expuestas en el libro, escrito con un conocimiento admirable de los variados saberes que en él se despliegan. Entre ellos principalmente el Derecho y en especial el Derecho constitucional, pero no solo ese. De ahí que esta obra no sea exactamente, como así lo confiesa su autor, un estudio de dogmática jurídica (aunque cuando se apela a ella se hace con un correcto dominio de esta), sino un ensayo que tiene en cuenta, además de los problemas jurídicos, los problemas políticos y sociales que hoy se ciernen sobre la democracia constitucional y el Estado de Derecho, fuera, pero sobre todo dentro de nuestro país. No exagero, ni me ciega la amistad, al decir que José Tudela nos ofrece en este libro una de las más profundas y acertadas reflexiones que en la España del presente se han realizado acerca de la precaria situación política que estamos sufriendo. Un libro, además, militante, como reza su propio título: en defensa del Estado de Derecho. Porque su autor, y muchos otros, somos conscientes de que el único modo de salir de esa situación es la recuperación de las reglas y principios que prestan significado y eficacia a aquella forma del Estado sin la cual la democracia constitucional no puede existir.

Felicito a José Tudela por la valentía y el compromiso cívico que le han llevado a escribir esta obra, que seguramente propiciará un debate necesario sobre el diagnóstico que en ella se hace y sobre las soluciones que en ella se propugnan, pero que también, seguramente, agradecerá todo lector que se acerque a sus páginas con la atención que ellas merecen. Pues lo que dicen es tan razonable como digno de ser tenido en cuenta.

Manuel ARAGÓN

AGRADECIMIENTOS

Todo libro es el resultado de la suma de muchas deudas. Siempre lo he considerado así y siempre me ha gustado dejar constancia de ello. En este caso, las deudas son mayores. En el trasfondo, donde nacen las inquietudes, no puedo olvidar las ideas que tuve la fortuna de vivir en mi casa como irrenunciables. Ideas que me llevaron a lecturas que están detrás de todo lo que he escrito y hecho después. Este libro es el resultado de aquello que me condujo a estudiar Derecho primero y, después, a dedicar mi vida profesional al Parlamento y académica al Derecho público, primero en el área de Derecho administrativo y después en la de constitucional, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

Si las lecturas han sido importantes en mi trayectoria, no lo han sido menos las conversaciones. He tenido la fortuna de conocer y aprender de los mejores. La Fundación Manuel Giménez Abad ha sido un espacio privilegiado y estoy en deuda con todos aquellos que han pasado por sus actividades. Personificar es siempre injusto, pero no puedo dejar sin mención a aquellos que nos han acompañado desde el principio: Juan José Solozábal; Lorenzo Martín-Retortillo; Francisco Balaguer; Javier García Roca, Alberto López Basaguren; Roberto Blanco Valdés; Fernando López Ramón; Piedad García-Escudero... apoyos desde el primer día, hoy amigos. Y, Manuel Aragón, a quien además de todo lo aprendido, hoy tengo que agradecer que haya querido escribir el prólogo para esta obra.

Junto a ellos, quienes ya no pueden leer estas líneas, Sebastián Martín-Retortillo; Eduardo García de Enterría; Francisco Rubio Llorente; Luis Ortega, Rafael del Águila; Eliseo Aja.

El tiempo pasa y una nueva generación de grandes constitucionalistas continúa el trabajo de sus predecesores. Tres de ellos han revisado el manuscrito de esta obra y me han aportado muy valiosas reflexiones y sugerencias que exigen el agradecimiento expreso. Javier Tajadura; Víctor Vázquez; Josep María Castellà, gracias.

Un libro necesita un editor. Me alegra especialmente que este libro lleve el sello de Marcial Pons, librería que fue mi introducción en el mundo del Dere-

cho cuando no podía saber qué estudiaría y acompañaba a mi padre a ver y comprar libros al salir del colegio en Marqués de la Ensenada.

Esta página estaría incompleta sin aludir a mis compañeros de la Fundación Manuel Giménez Abad. Sin ellos, el proyecto que se emprendió hace ya veintitrés años no hubiese sido posible. Un proyecto, por cierto, que nunca debió nacer con el nombre que hoy lleva. Manuel Giménez Abad fue víctima de quienes desconocen el significado de la libertad y consideran que su voluntad debe imponerse sobre todo. Recordarlo es siempre necesario.

Las últimas líneas las tengo que dedicar a Pilar. Por todos los días juntos, por los silencios y las conversaciones y, en particular, por su paciencia a la hora de corregir palabra a palabra los descuidos de estas páginas y saber advertirme sobre esos errores que siempre escapan al autor.

ADVERTENCIA PRELIMINAR

La redacción del presente volumen se cerró a finales de febrero del presente año. Desde entonces, han sucedido distintos hechos que podrían formar parte de estas páginas. La evolución de distintas instituciones; el agravamiento de las tensiones entre el poder ejecutivo y el judicial; el notable incremento de la radicalización y polarización de la vida política española; la aparición de nuevos y relevantes casos de corrupción; el incremento de la inestabilidad; o, por no alargar la relación, nuevos episodios de política internacional que confirman la debilidad de las estructuras de la democracia constitucional alargarían la redacción actual de este libro.

Sin embargo, nada de todo ello altera lo esencial. Solo lo ratifica: el poder, sea quien sea quien lo ostente, tiene tendencia a desempeñarse sin límites y, por ello, es condición necesaria de la democracia constitucional el mejor desempeño de todos los actores que tienen la función de controlarlos. A quien ejerce el poder le corresponde el deber de respetar su ejercicio. Si esta ecuación se rompe, toda la arquitectura constitucional estará en riesgo.

NOTA PREVIA

El volumen que el lector tiene en sus manos tiene una pequeña historia que exige ser descrita, siquiera brevemente, para su mejor comprensión. En su origen, la intención se limitaba a constatar cómo el auge de una nueva política, normalmente englobada bajo la voz “populismos”, estaba deteriorando severamente el Estado de Derecho y, en general, la democracia constitucional. La conjunción de la generalización de una forma de concebir la política con determinados factores ambientales, propiciaba un orden político inadecuado para el buen funcionamiento de las estructuras de la democracia constitucional. Si bien se trataba de un fenómeno generalizado, España, lejos de ser ajena a la corriente, representaba un modelo singular.

En ese primer momento, mi preocupación fundamental derivaba de observar la fortaleza adquirida por un principio democrático que se oponía a cualquier otro y que era considerado como piedra filosofal para resolver el problema constatado de la desafección política¹. En demasiadas ocasiones, no se vacilaba en oponer el principio democrático al Estado de Derecho hasta el derribo de este último. No hay mejor síntesis de esta cultura que la elaboración del derecho a decidir (Ferrerres Comella, 2016).

Transcurrido un tiempo desde el inicio del proyecto, fui consciente del vínculo que las premisas teóricas descritas, más generales, tenían con un hecho inquietante: poco a poco, numerosas instituciones de nuestro sistema constitucional se degradaban. Lo hacían de manera diversa: desde una severa distorsión de su significado originario (moción de censura) hasta una quiebra profunda (función legislativa), pasando por cuestiones tan relevantes como la deriva de los principales órganos constitucionales o la consolidación de la confusión entre Estado y Gobierno. La consideración del principio democrático como inspirador de toda acción política, facilitaba una cultura del poder alejada de los presupuestos que inspiran la democracia constitucional

¹ Problema que se mantiene: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-45-espanoles-satisfechos-democracia-espana-frente-55-europeos-eurobarometro-2024121114355.html>

(García de Enterría, 1986; Aragón Reyes, 1987). La tensión por el cuidado del Estado de Derecho se relajaba de forma peligrosa.

Durante meses, consideré que la denuncia del debilitamiento del Estado constitucional se construía de forma suficiente con la referencia a las principales instituciones que, a mi juicio, se habían erosionado. Sin embargo, lo sucedido en el tiempo transcurrido de la XV Legislatura me ha obligado a rehacer el trabajo por tercera vez. La causa es considerar que los hechos acaecidos alrededor de la conformación del Gobierno y el desarrollo de su primera mitad suponen un paso adicional en la evolución descrita². Progresivamente, se desdibujan límites destacados inherentes a la cultura que cimienta nuestra forma de gobierno y del sistema constitucional en su conjunto³. Más allá de lo ya acontecido, la impresión más desagradable es que se relativiza la normatividad de la Constitución (Loewenstein, 1982; De Carreras, 2020)⁴. Por supuesto, en esta afirmación existe una inevitable carga subjetiva y, la retórica se impone, es posible que cierta exageración. Pero inmediatamente he de afirmar que se construye sobre la constatación de una larga serie de hechos que son, estrictamente, objetivos y que, con los lógicos matices, tienen como protagonistas a todas las formaciones políticas. En esos hechos sustento los motivos de mi preocupación⁵. Este libro tiene voluntad de aldabonazo, de advertencia frente al presente y frente a lo que puede suceder en el futuro. En todo caso, está construido sobre hechos.

Se trata de un mal que desborda ampliamente nuestras fronteras. Los ejemplos de crisis institucional se han multiplicado en las últimas décadas en paralelo a la transformación de las fuerzas políticas y la fragmentación de la comunidad social a la que representan. Cada País es hijo de una cultura y siempre hay circunstancias específicas que explican las singularidades que puede encontrar el analista. Sobre todos actúan hoy las poderosas corrientes de cambio social derivadas de una revolución tecnológica sin precedentes, al menos en lo referido a velocidad e intensidad. Tendencias políticas, presupuestos culturales específicos y el común impacto de un auténtico cambio de paradigma, son los factores que, al analizar cada caso específico, deben tenerse en cuenta. La principal consecuencia político constitucional que se deduce como generalizada es la exaltación del poder y el rechazo del sustento racional que, con los defectos que se quiera, ha presidido el éxito de la demo-

² El marco temporal de este libro comprende hasta febrero de 2025. El tiempo transcurrido de la XV legislatura es suficiente para insertar sus tendencias en este volumen, con independencia de los seguros, matices que se habrían de incorporar hasta su final.

³ Expresivo del pensamiento subyacente que parece asumir esta versión “expansiva” del poder, es la afirmación ante el Comité Federal del PSOE del 8 de septiembre de 2024, de su secretario general y presidente del Gobierno de que gobernará con o sin el Parlamento. Exactamente, estas fueron sus palabras: “*vamos a avanzar con determinación en esa agenda, con o sin concurso de un poder legislativo que, necesariamente ha de ser más constructivo y menos restrictivo*” (“Los aliados de Sánchez rechazan un escenario sin presupuestos y que se gobierne de espaldas al Parlamento”, *Público*, 9 de septiembre de 2024) (<https://www.publico.es/politica/aliados-sanchez-rechazan-escenario-presupuestos-gobierno-espaldas-congreso.html>).

⁴ De acuerdo con el profesor Muñoz Machado, “*Estamos convirtiendo la Constitución cada vez más en un texto marginal*” (Entrevista en *El Mundo*, 21 de enero de 2023)

⁵ Desde que inicié este proyecto, he procurado recopilar todas las noticias referidas a la erosión del sistema institucional. En su momento, era inimaginable pensar que podía llegar a acumular un número tan elevado. Con independencia de la carga de subjetividad que elimina un porcentaje, el conjunto restante es suficiente como para ser señal objetiva de preocupación.

cracia constitucional. Evitar una deriva ya conocida en la historia solo será posible si se realiza a tiempo un diagnóstico adecuado y, lejos de debilitar las instituciones y procedimientos dedicados al control del poder, se les refuerza de manera innovadora y suficiente para hacer frente a los desafíos ya conocidos y a los que han de venir.

He excluido de forma consciente todo lo sucedido durante la pandemia, salvo alguna referencia concreta. En ese periodo sucedieron muchas cosas y casi todas relacionadas con las cuestiones que se analizan. Se podría haber dedicado una parte de este libro a su análisis. No lo he hecho porque la pandemia fue un tiempo extraordinario. Sometido a Derecho, pero al Derecho de excepción (Garrido López, 2021a, 2021b). Por ello, he entendido que, a pesar de que sucediesen acontecimientos que ratifican la línea argumental que se sostiene, el libro sería más coherente con la realidad si me limitaba al estudio de la “normalidad”.

Finalmente, una consideración de orden metodológico. Por un lado, estas páginas se nutren de las muchas y muy importantes aportaciones académicas que, tanto en España como fuera de nuestro País, se han dedicado al análisis de las características de un nuevo tiempo político y al estudio de las categorías que se examinan. Por otro, se incorporan informes y estudios procedentes tanto de la sociedad civil como de entidades e instituciones públicas. Fuente importante de estudio ha sido la hemeroteca como reflejo de los hechos que se analizan y de las tensiones que se estudian.

Es un tiempo difícil para la democracia constitucional. No hay nada dramático en esta afirmación. Es un tiempo de cambio e, inevitablemente, sus premisas se ven sacudidas. Se podría coincidir en que los principales riesgos provienen de corrientes externas. Los mensajes con tintes autoritarios crecen en cantidad y cualidad. Por eso mismo, sería más necesario que nunca despertar la alerta. Mas tampoco se puede olvidar que las señales de alarma al respecto son ya casi antiguas (Muñoz Machado, 2013). Normalizar la heterodoxia, aceptar como natural lo que, objetivamente, es una anomalía, inevitablemente abre grietas de riesgo en el edificio constitucional. La vocación de este volumen es advertir sobre este peligro.

A MODO DE PRESENTACIÓN

El siglo XXI no está siendo un tiempo amable. Ni en España ni en el resto del mundo. Desde el 11 de septiembre de 2001 hasta hoy, distintos acontecimientos que pueden calificarse como dramáticos se han ido sucediendo sin tregua: ataques terroristas ligados a la emergencia de nuevos movimientos islamistas radicales; crisis económica con origen en la quiebra de Lehman Brothers; pandemia provocada por la COVID-19; cuando esta llegaba a su fin, crisis geopolítica y económica generada por la guerra derivada de la invasión de Ucrania por el ejército ruso; apenas unos meses después, el grave recrudecimiento bélico del conflicto en Oriente Medio. En España aún debe añadirse la crisis territorial provocada por el secesionismo catalán, que tuvo su punto álgido en el otoño de 2017 con la declaración de independencia (González Ferriz, 2024).

Pero los años transcurridos del siglo XXI no se caracterizan solo por las crisis descritas. Se trata de un tiempo también excepcional por las profundas transformaciones sociales y económicas acaecidas como consecuencia de una revolución tecnológica de particular intensidad. A la hora de analizar los fenómenos políticos, en demasiadas ocasiones se desdeña el contexto en el que han sucedido. Si se busca una aproximación a las causas de esos fenómenos, ese desdén es un error. Las últimas décadas son testigos de una transformación de todas las facetas del quehacer humano. Los grandes avances tecnológicos se acumulan y, sobre todo, acaecen a una velocidad extraordinaria. Como es inevitable, ese profundo y transversal desarrollo tecnológico provoca un notable impacto social. La manera de consumir, informarnos, comunicarnos, aprender o viajar ha cambiado sin que se llegue a ser consciente del alcance global de la mutación que supone.

Con ello, también se han modificado valores e ideales tradicionales y se han incorporado otros. Sin embargo, el sistema político y sus dinámicas esenciales permanecen inalterables... en sus estructuras formales. Los cambios han acaecido fuera de los circuitos formalizados. Inevitablemente, ello ha tenido profundas consecuencias, no siempre positivas. Fenómenos como la desafección; la debilidad de los liderazgos públicos; la fragilidad de los sistemas de partido; la radicalización; o el populismo, utilizado como aglutina-

dor de una determinada forma de hacer política, se han generalizado y afectan prácticamente a todas las democracias. Como conclusión, y no debería desdeñarse, un cierto debilitamiento en las convicciones democráticas, particularmente intenso en los más jóvenes¹. Una situación que corre el riesgo de agravarse con la natural atracción que ejerce lo nuevo para este segmento de edad: Y hoy, lo «nuevo» viste ropajes autoritarios.

En España, el transcurso del tiempo supuso el olvido paulatino de premisas esenciales de la transición. Esta se ha descrito de muchas maneras y admite muchas interpretaciones. Es posible valorarla desde tantas perspectivas cómo se desee (Tusell Gómez y Soto Carmona, 1995; Chaput y Pérez-Serrano, 2015). Mas considero que una idea se impone sobre cualquier otra: la transición fue, ante todo, un intento de superar una historia de enfrentamientos civiles. Siguiendo al poeta, de dejar atrás la España de las dos Españas. De forma que se puede calificar como milagrosa, ello se consiguió y su reflejo fue la Constitución de 1978. Más allá de cualquier otra consideración, por muy importante que sea, ese es su extraordinario valor.

El espíritu constituyente se prolongó durante años. Se tenía en cuenta el riesgo de quebrar una construcción que se sabía frágil. Pero la memoria es débil. Poco a poco, se impuso la rutina de la democracia y se desdeñaron los peligros. Durante los Gobiernos de José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero se comenzaron a romper consensos básicos, iniciándose la senda que hoy se sigue transitando.

En paralelo, un elemento esencial de la cultura de la transición como era el acuerdo alcanzado sobre la cuestión nacional y que hasta el año 2000 se mostró vigente y eficaz, comenzó a ser puesto en cuestión por el nacionalismo que comenzó en esos años su deriva hacia posiciones soberanistas. Por otro lado, la crisis económica de 2008 actuó como detonante de la expresión de un notable malestar social que tenía raíces antiguas y que se tradujo en un fuerte rechazo a la política institucionalizada. Desde esos años, estas tendencias se han agudizado hasta traducirse después de las elecciones de 2023 en una fuerte división social reflejada en un sistema político de muy difícil gestión.

Todo converge en un diagnóstico preocupante. Diagnóstico que, es preciso decirlo desde el principio, puede ser compensado por las fortalezas aún vigentes². Una conclusión catastrofista estaría alejada de la realidad. Pero una complaciente, también. Hechos objetivos avalan esta valoración. Como demostró el resultado electoral de julio de 2023, la formación de mayorías estables, a salvo de un cambio en el comportamiento electoral hoy no previsible, es casi un imposible. Se podrá, con grandes dificultades, llegar a formar

¹ <https://elpais.com/ideas/2024-06-16/por-que-cada-vez-menos-jovenes-creen-en-la-democracia.html>. De acuerdo con estudios recientes, una cuarta parte de los menores de treinta y cinco años serían partidarios de explorar fórmulas autoritarias ante la deriva de la política. («Más de la mitad de los jóvenes británicos se muestran partidarios de una dictadura, según una encuesta») (<https://cadenaser.com/nacional/2025/01/27/mas-de-la-mitad-de-los-jovenes-britanicos-se-muestran-partidarios-de-una-dictadura-en-el-reino-unido-segun-una-encuesta-cadena-ser/>)

² Al respecto, puede citarse el índice sobre democracia en el mundo elaborado por *The Economist* y que, en relación con el año 2023, aún considera a España como miembro del selecto grupo de democracias plenas (<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>).

Gobierno. Pero su mayoría parlamentaria será débil y, en todo caso, se encontrará condicionado por fuerzas políticas radicales³.

El sistema institucional presenta debilidades objetivas. Se cuestiona la independencia y legitimidad de órganos y entidades y se incumplen con perseverancia plazos de obligado cumplimiento. Si bien sobre la pulsión nacionalista es posible hacer una doble lectura (positiva y negativa), resulta innegable que permanece y que, si su fortaleza social puede haber disminuido, la política ha crecido considerablemente. Para continuar esta precaria enumeración, sanidad, educación y la Administración en su conjunto, muestran evidentes señales de fatiga⁴. La decepción con el sistema político tiene raíces antiguas y no es previsible cuándo y de qué manera se puede llegar a exteriorizar, como se demostró con ocasión de las aludidas inundaciones en la Comunidad Valenciana⁵. Finalmente, los tribunales, lejos de alejarse definitivamente del escenario político, han vuelto a adquirir un indeseado protagonismo como consecuencia de la resurrección del viejo fantasma de la corrupción⁶. Todo ello sucede en el contexto de una situación geopolítica internacional particularmente inestable y con grandes desafíos globales. También, en paralelo, a un cambio profundo en las estructuras y manifestaciones del poder. La extrema derecha libertaria encarna ese cambio conjugando el poder político y el tecnológico (Applebaum, 2024)⁷.

Estas páginas quieren contribuir a la realización de un análisis crítico. Hacerlo es denuncia y reivindicación. Denuncia por considerar que el respeto debido a las reglas que regulan la convivencia y el correcto funcionamiento institucional es esencial para el devenir del sistema democrático. Reivindicación desde el convencimiento de que una buena parte de los males que se subrayan a diario, traen causa de una muy leve cultura institucional. Se trata del deterioro progresivo de la estructura constitucional⁸. Con esta expresión me quiero referir a todo aquello que se encuentra indisolublemente unido al

³ No se trata de hipótesis. Lo sucedido con la mayoría de izquierda y nacionalista conformada alrededor del Partido Socialista, lo demuestra sobradamente en relación con este lado del espectro político. Por el otro lado, se puede decir lo mismo: la experiencia de los gobiernos de coalición entre PP y Vox refleja con claridad la inestabilidad inherente a cualquier pacto que se conforme con la formación de la extrema derecha. Los pactos con las fuerzas radicales no solo han polarizado el sistema político. También le dotan de una intensa inestabilidad. La impredecibilidad es algo inherente al actual sistema político.

⁴ «A España se le rompen las costuras por falta de inversión pública y privada», *El Confidencial* 22 de octubre de 2024, https://www.elconfidencial.com/economia/2024-10-22/ferrocarril-inversion-publica-privada-infraestructuras_3987802/

⁵ La teoría puede ser desbordada por los hechos. <https://es.euronews.com/my-europe/2024/11/03/la-visita-de-los-reyes-sanchez-y-mazon-a-paiporta-cancelada-tras-ser-increpados>

⁶ Índices internacionales ratifican el agravamiento de este fenómeno y de la correspondiente percepción por los ciudadanos. «España vuelve a empeorar en el ranking mundial de lucha contra la corrupción» (<https://cadenaser.com/nacional/2025/02/11/espana-vuelve-a-empeorar-en-el-ranking-mundial-de-lucha-contra-la-corrupcion-cadena-ser/>). Véase el índice de percepción sobre la corrupción de Transparencia internacional 2024 (https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/CPI2024_Report_EN.pdf).

⁷ En esas imágenes se visibiliza un nuevo esquema de poder: por un lado, los grandes empresarios tecnológicos; por otro, los líderes de los partidos ultraderechistas europeos y americanos; ayer al otro lado del cordón sanitario y hoy en primera línea del poder.

⁸ La debilidad de la cultura democrática en España no es nueva y hay reflejos de ello desde el inicio mismo del proceso democrático. Sin embargo, en los primeros años, se pudo observar un cierto ejercicio de autocontención que evitó males mayores. Con el transcurso del tiempo,

ser de la democracia constitucional y que se puede sintetizar bajo la expresión «bloque de constitucionalidad», entendida en el más amplio sentido de la expresión. Esa estructura ha sido golpeada en sus dinámicas, pero también en su ser. No en vano, una de las consecuencias del proceso iniciado alrededor del año 2000 fue poner en cuestión la letra y espíritu de la Constitución de 1978. Relativizarla, debilitarla consciente o inconscientemente o, incluso, cuestionarla radicalmente, ha sido recurrente por distintos actores.

En este punto, es preciso un inciso. Por supuesto, entiendo que quienes han buscado su reforma, realizando importantes y valiosos trabajos, no solo no han cultivado esa cultura, sino que han pretendido lo contrario: reforzar el texto constitucional (García Roca, 2014; Muñoz Machado, 2017; Freixes, Gavara y Álvarez Conde, 2018)⁹. Precisamente, que las distintas propuestas de reforma hayan fracasado es significativo. Por un lado, es el primer indicio del escaso respeto que para la generalidad de los actores políticos ha merecido el texto constitucional; por otro, es reflejo de la ruptura de la voluntad de acuerdo que presidió el proceso constituyente. Porque en ningún caso se puede justificar la ausencia de reformas en la rigidez de la Constitución: una gran parte del texto constitucional, incluyendo cuestiones fundamentales, son fácilmente reformables, tal y como se ha demostró con motivo de la modificación del art. 49 y, especialmente, del 135 (Tajadura Tejada, 2018).

Es preciso anticipar una reflexión. Como se destacará en distintos momentos, la Constitución, lejos de ser la causa de las referidas distorsiones, ha sido el único cauce para poder responder dentro de los parámetros mínimos exigidos por una democracia constitucional. La Constitución es la primera de las fortalezas que se mencionaban. Así, aunque pueda resultar paradójico, la crisis de la estructura constitucional española no aboca a la necesidad de una reforma perentoria de la Constitución. Esa reforma es necesaria. Han pasado más de cuarenta y cinco años desde que se aprobó y la sociedad se ha transformado profundamente. Resulta preciso adaptarla a nuevas exigencias y corregir las disfunciones que se han observado. Pero ello no impide afirmar que la Constitución, lejos de ser causa de los graves problemas de la España contemporánea, sigue siendo la mejor opción para su encauzamiento.

Si bien este es un libro de Derecho constitucional y realizado desde las exigencias de análisis relacionadas con el mismo, nada puede comprenderse adecuadamente sin tener en consideración los cambios sociales y políticos acaecidos en España en los últimos quince años. Por ello, me detendré en reflejar sintéticamente la evolución del País en este periodo. Una reflexión que se acompaña de una referencia a lo que ya se ha convertido en un clásico de nuestro tiempo: la crisis de la democracia (Applebaum, 2021; Levitsky y Ziblatt, 2018). Para entender cabalmente la crisis institucional en la que se encuentra sumergido nuestro País, es necesario no olvidar que el fenómeno del debilitamiento institucional es casi universal. Así, la crisis que pueda diagnosticarse en cualquier Estado es la convergencia de circunstancias universales y de otras de índole local.

esas cautelas fueron erosionándose hasta olvidarse. (Vid., Eloy García. ¿Está irremediabilmente corrupta la democracia en España?, *El Confidencial*, 1 de noviembre 2024).

⁹ En esta misma línea debe citarse el muy relevante Informe sobre modificaciones de la Constitución española elaborado en 2006 por el Consejo de Estado (<https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/MODIFICACIONES-CONSTITUCION-ESP-1.pdf>).