

# UNA LÚCIDA E IMPRESCINDIBLE DEFENSA DEL ESTADO DE DERECHO<sup>1</sup>

## CRÍTICA DEL LIBRO *EN DEFENSA DEL ESTADO DE DERECHO*, DE JOSÉ TUDELA ARANDA

### A lucid and essential defense of the rule of law

JAVIER TAJADURA TEJADA

Universidad del País Vasco

I

Comenzaba Schmitt su estudio sobre *El defensor de la constitución* advirtiendo que la pregunta relativa a quién deba ser el mejor y más efectivo guardián de la constitución surge siempre e inevitablemente en situaciones críticas para la propia constitución. En relación con el título de la última y excelente monografía publicada por José Tudela cabe hacer una similar consideración. Su obra *En defensa del Estado de derecho* aparece en un contexto en el que el Estado de derecho se ve seriamente cuestionado y gravemente amenazado a nivel tanto interno como global. Es precisamente este contexto, complejo y convulso, el que realza el valor de una obra escrita con el rigor y la profundidad que caracterizan a todos los trabajos de José Tudela.

Nos encontramos ante una obra «militante» desde su propio título, que contiene un lúcido y acertado diagnóstico de las graves patologías que aquejan a nuestro Estado constitucional de derecho. La monografía es una llamada de atención, una alerta lanzada por uno de los grandes publicistas de nuestro país, ante el proceso de acoso y derribo al que se ve sometido el Estado de derecho no solo por parte de movimientos populistas y antiliberales, sino incluso también por otros actores de quienes cabría esperar otros comportamientos en

---

<sup>1</sup> Comentario de la obra de José Tudela Aranda *En defensa del Estado de derecho* (prólogo de Manuel Aragón), Madrid, Marcial Pons, 2025, 302 págs. El pasado 23 de octubre tuve el honor de presentar en Pamplona el libro, como había hecho con todas las anteriores obras del autor. El 30 de octubre remití a la REDC este comentario y no he querido introducir ninguna modificación al texto inicial que concibo como un homenaje a la extraordinaria persona que fue Pepe Tudela.

relación con principios básicos de una democracia constitucional. La obra se centra en la situación de España, pero el autor la enmarca en nuestro contexto geopolítico. En el sugerente prólogo de la obra, el profesor Aragón advierte:

[...] 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 (p. 15).

La democracia constitucional es inescindible de la libertad y por ello no puede haber verdadera democracia sin Estado de derecho. Desde esta óptica el autor denuncia las propuestas populistas de construcción de «democracias iliberales» como oxímoron que es preciso combatir intelectual y políticamente. Cuando los instrumentos y mecanismos de control del poder dejan de funcionar y este no es efectivamente limitado, no se puede hablar ya de democracia, sino de «autocracia electoral».

El libro contiene un análisis exhaustivo y detallado del progresivo proceso de degradación institucional que padece nuestro país y, sin embargo, como subraya y anticipa también el profesor Aragón en su prólogo: «[...] nos anima a no perder la esperanza [...], 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» (p. 17).

Antes de examinar el contenido de la obra conviene destacar tres ideas que la atraviesan transversalmente.

- a) La primera, la constatación de cuáles son las causas últimas y profundas de la crisis del Estado de derecho a nivel global: «Las últimas décadas son testigos de una transformación de todas las facetas del quehacer humano [...], 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» (p. 31). Las formidables transformaciones y cambios tecnológicos experimentados en los últimos años no solo han tenido un gran impacto económico y social, sino que han afectado también al Estado de derecho. Algunos de sus presupuestos (certeza de la ley, seguridad jurídica, estabilidad) se han visto inevitablemente alterados. El autor no pierde nunca de vista esta perspectiva.

- b) La segunda idea es que, en el análisis crítico del deterioro progresivo de la estructura constitucional de España, se defiende el valor de la Constitución de 1978 y se sostiene que ella no puede ser considerada, en modo alguno, la causa de nuestros problemas. Al contrario, la Constitución es, según el autor, el único cauce posible para poder solucionarlos. Los fallos no traen causa de la Constitución, sino de su desleal aplicación por los partidos políticos. Desde esta óptica, a lo largo de la obra se insiste en los graves déficits de cultura política liberal que padece nuestro país.
- c) La tercera idea, ya mencionada, es la de que, a pesar de la gravedad del diagnóstico, todavía estamos a tiempo de ponerle remedio. La erosión del Estado de derecho es muy grave, pero puede ser revertida. Por ello, «una conclusión catastrófica estará alejada de la realidad. Pero una complaciente, también» (p. 32).

El libro se estructura en cuatro partes. La primera aborda la crisis global que atraviesa la democracia constitucional y apunta su causa última: «[...] la tesis-síntesis es que una simple pero eficaz hipertrofia del principio democrático ha roto el equilibrio entre el principio democrático y Estado de Derecho que caracteriza la democracia constitucional» (p. 35). En la segunda parte —a mi juicio la fundamental— examina cómo se ha producido la ruptura de ese equilibrio en España, y cómo la hipertrofia del principio democrático mal entendido ha provocado no solo una profunda erosión de los conceptos e instituciones constitucionales, sino una auténtica mutación de la forma de gobierno parlamentario. El autor emplea siempre el término «mutación», pero el proceso descrito encaja perfectamente en el de «subversión». La tercera parte está íntegramente dedicada a exponer el doble proceso de aceleración y normalización de la degradación del Estado de derecho en la XV legislatura (hasta febrero de 2025). Lamentablemente, en el último año la degradación, lejos de disminuir, ha aumentado, por lo que habría que añadir más páginas al libro. El diagnóstico del autor se ha visto agravado. Se han cruzado más líneas rojas (validación por el Tribunal Constitucional de la ley de amnistía). La cuarta y última parte es conclusiva y tiene un gran valor por cuanto compendia de forma estructurada un razonado catálogo de reformas y medidas para revertir la situación.

## II

Tudela advierte que su libro «no es un libro sobre la crisis de la democracia» (p. 41). Ahora bien, no se puede comprender la crisis del Estado de

derecho al margen de aquella. La democracia constitucional es la síntesis del principio democrático y del principio de legalidad/constitucionalidad. Los defensores de la democracia iliberal (que es la negación de la verdadera democracia) quieren prescindir del principio de Estado de derecho. Está ocurriendo en muchas partes, y en esa batalla en la que está en juego la libertad, «el principio democrático siempre ha sido más popular —advierte el autor— que el principio de legalidad» (p. 44). La obra se sitúa así en la estela de estudios como el clásico de Levitsky y Ziblatt (2018) o, por lo que se refiere a nuestro país, el publicado por el Colegio Libre de Eméritos, *Democracia menguante* (Aragón *et al.*, 2023)<sup>2</sup>.

Dos modelos surgen como alternativas a la democracia constitucional: por un lado, la mezcla de comunismo y capitalismo que encarna China y de su mano el ascenso de movimientos neoautoritarios nacionalistas (India y Turquía); por otro lado, movimientos y corrientes que rechazan la forma tradicional de hacer política y a los políticos (populismos) que enarbolan banderas de izquierda y de derecha. Ahora bien, Tudela apunta que ambos tienen un cierto aroma a pasado:

Una nueva corriente obliga a reinterpretar todo lo escrito alrededor de la crisis de la democracia. La emergente corriente de la tecnocracia libertaria asume rasgos de todos estos movimientos añadiendo al menos, dos notas relevantes: el apoyo en la fascinación tecnológica y una desinhibición absoluta que conduce a quebrar cualquier consenso establecido. Junto a ello, la consolidación de un extraordinario poder en la sombra que cuestiona los axiomas de los sistemas democráticos. Las imágenes y mensajes alrededor de la toma de posesión de Donald Trump en enero de 2025 son particularmente significativos de estas corrientes (p. 45).

La identificación y denuncia de este tercer gran enemigo del Estado de derecho, tan formidable como novedoso, resulta fundamental. Existe el riesgo de una suerte de vuelta a la Edad Media (Minc, 1994), de configuración de un escenario neotecnofeudal en el que unos poderes privados salvajes (Ferrajoli, 2011) no sometidos a reglas ni nacionales ni internacionales acaben imponiéndose sobre los poderes públicos estatales y las organizaciones internacionales. El libro de Tudela, y esto es importante subrayarlo, es también un libro en defensa del Estado porque el Estado de derecho ni puede ni debe identificarse con un Estado «débil». El autor defiende la necesidad de un Estado «fuerte» para garantizar la libertad y se sitúa en la estela de Herman

---

<sup>2</sup> Véase el comentario de Josu de Miguel publicado en el núm. 130 de esta Revista.

Heller, quien nos enseñó que la libertad solo puede ser libertad organizada. Por eso, esta primera parte de la obra es muy importante. Esta peligrosa corriente libertaria es el fruto de una revolución tecnológica que vive una aceleración sin parangón en la historia. «Los avances científicos no tienen su correlato en la ingeniería político-constitucional» (p. 47). De la mano del profesor Balaguer (2023), Tudela nos advierte que el nuevo mundo y la sociedad digitales plantean desafíos sin precedentes para la supervivencia de la democracia constitucional. La complejidad y la aceleración que les caracterizan implican un desafío sin precedentes para el derecho mismo como instrumento pensado para perdurar y que se proyecta sobre una realidad estable. Hoy, subraya Tudela, «esa estabilidad ha desaparecido, todo cambia de forma súbita» (p. 48).

El impacto de estas transformaciones sobre el principio de legalidad es de mucha más envergadura que el producido sobre el principio democrático. La velocidad con que se modifica la realidad objeto de regulación jurídica provoca el desfase de la ley y su ineficacia. Y «su ineficacia como instrumento de regulación —denuncia Tudela— redundan en la deslegitimación de todo el sistema» (p. 67). Con todo, esta nueva y compleja realidad también plantea un desafío a la democracia: «[...] las exigencias que el nuevo orden social conlleva sobre la cualificación y/o calidad de los dirigentes» (p. 48). Aunque no sea un tema novedoso, hay que reconocer que en otros momentos las exigencias técnicas para los gobernantes eran menores. No es casualidad, recuerda el autor, que *The Economist* haya elegido como palabra de 2024 la voz griega *kakistocracia*, que se puede traducir como el «gobierno de los peores».

El autor describe así el verdadero alcance de la crisis global de la democracia, y cómo ante la ineficacia de las respuestas dadas<sup>3</sup> a los graves problemas planteados se produce una pérdida de confianza, de credibilidad y, en definitiva, de legitimidad de la democracia constitucional: «El poder también se legitima —subraya el autor— desde su funcionalidad, desde su capacidad para reducir las incertidumbres y aliviar los males de la población».

Realmente, se puede incluso suprimir el adverbio también: la legitimidad del Estado de derecho como estructura institucional garantista es básicamente funcional y reside en su capacidad y efectividad para garantizar la igual libertad de todos.

---

<sup>3</sup> El autor denuncia que desde la izquierda ideológica en Estados Unidos la respuesta ha venido desde valores relacionados con la identidad que nada resuelven. Desde esta óptica, sigue siendo imprescindible la denuncia de Marc Lilla (2018). La crítica es extrapolable a buena parte de la izquierda europea en general y española en particular. Véase Ovejero (2018).

Tudela denuncia otro factor que agrava la crisis de la democracia: el irracionalismo, elemento esencial de todo populismo. «Los datos no importan; el fundamento científico tampoco; ni la experiencia [...], la razón no existe en sus discursos. Entiendo que es una de las razones por las que el desarrollo de las redes sociales como nueva ágora ha fortalecido a esta corriente política» (p. 62). El irracionalismo conduce a la radicalización de la opinión pública. Desaparecida la intermediación, no hay filtros de calidad. Y la radicalización produce polarización: «La conclusión es inevitable: los acuerdos devienen imposibles. Acordar es ceder, aceptar la cuota de razón que el otro posee. Cuando eso se niega, el fundamento de la democracia constitucional se tambalea» (p. 63)

No se puede ni se debe olvidar que el Estado de derecho es el fruto de la Ilustración y el resultado de un largo y artificioso proceso de racionalización del poder. En la medida en que el pensamiento racionalista e ilustrado es el presupuesto ideológico del Estado de derecho, el auge del irracionalismo hace de aquel su víctima propiciatoria.

La conclusión de todo ello es clara: «La consecuencia es que el Estado de Derecho se ha erosionado desde una doble perspectiva. Ha perdido legitimidad en beneficio de una comprensión errónea y absoluta del principio democrático y ha perdido funcionalidad, eficacia, en el sentido de que es menos capaz para controlar de forma efectiva las distintas manifestaciones de abuso» (p. 65).

### III

En España, la sublimación del principio democrático (en detrimento del Estado de derecho) es la principal causa y raíz del progresivo deterioro del Estado de derecho. El autor se refiere concretamente a tres manifestaciones:

- a) El derecho a decidir configurado como presupuesto ideológico y título legitimador del derecho a la secesión. Según sus defensores, el pueblo de Cataluña tendría el derecho a decidir su destino y separarse de España para convertirse en un Estado independiente. Ninguna norma jurídica podría ser obstáculo para ello. La voluntad del pueblo se debe imponer y oponerse a este axioma se considera profundamente anti-democrático. Tudela advierte que «el derecho a decidir lejos de ser una sublime expresión del principio democrático es su negación» (p. 72). Se trata de la síntesis más radical de todos los presupuestos ideológicos del populismo y expresión de una concepción claramente autoritaria de la política. Desde esta óptica el autor critica el hecho de que el Gobierno

de Rajoy se opusiera dialécticamente a esta pretensión apelando exclusivamente al principio de legalidad y no como hicimos muchos, advirtiendo también que era contrario al principio democrático (*quod omnis tangit ab omnibus approbatur*) (Tajadura, 2014). Desde la óptica del libro, lo más grave era el rechazo de los partidarios del derecho a decidir «al rol que corresponde desempeñar al Estado de Derecho y al Poder Judicial» (p. 73).

- b) El rasgo más relevante de la nueva política surgida tras la crisis de 2008-2015 es, según el autor, el «liderazgo sin límites: partidos reducidos al líder y más radicalizados» (p. 77). Esto es consecuencia también de la sublimación del principio democrático entendido en clave plebiscitaria. Tudela subraya que las denominadas elecciones primarias para designar a los máximos dirigentes de los partidos no solo han fracasado, sino que han debilitado la democracia. A la pura y simple constatación de la realidad, como hace el autor, podemos añadir un argumento de lógica o coherencia por el que las primarias deberían ser proscritas: su incompatibilidad con el principio democrático representativo. España es una democracia parlamentaria, y cuando el art. 6 CE exige que los partidos tengan una estructura democrática, se entiende que, por coherencia con el sistema en el que se insertan y del cual van a ser protagonistas, dicha estructura debe responder al modelo parlamentario-representativo (Tajadura, 2023). Los militantes deben elegir órganos representativos que designen, controlen y, en su caso, cesen a los dirigentes partidarios. Las primarias como mecanismo de elección directa de los dirigentes de los partidos son un instrumento de democracia plebiscitaria que fortalece al líder partidario y condena a la irrelevancia a los órganos representativos y de control.
- c) La tercera manifestación de la errónea y peligrosa sublimación del principio democrático que padece España es la reivindicación del referéndum que, aunque se presente como complemento de la democracia representativa, es incompatible con su lógica y sus presupuestos. En los debates constituyentes, Solé Tura rechazó con contundencia el referéndum y los instrumentos de democracia directa. Manuel Fraga fue entonces el único defensor del referéndum. Hoy las tornas han cambiado, pero, lo defienda Manuel Fraga o lo haga Pablo Iglesias Turrión, el referéndum no ha mutado su naturaleza de instrumento al servicio de la legitimación de líderes autoritarios. Tudela advierte tres problemas principales (p 82): las dificultades en su relación con la representación política, la complejidad de reducir a una respuesta binaria las grandes cuestiones del debate político, y su aura de

irreversibilidad. El autor es contundente en su crítica, si bien reconoce que en el ámbito local pueden tener sentido. Algunas experiencias comparadas lo confirman, pero es preciso ser cautos porque los problemas de fondo aludidos también pueden proyectarse en el ámbito local.

En definitiva, no es que tanto las elecciones primarias en el seno de los partidos y el referéndum no sean democráticos, sino que no son compatibles con la lógica de la democracia parlamentaria o representativa. Esa incompatibilidad es profunda y debe ser subrayada. Son instrumentos que polarizan, dividen y dificultan el acuerdo, ya sea en el seno de un partido o en el ámbito de la política nacional.

La primera parte de la obra concluye con una descripción de la evolución de nuestro sistema político. A los efectos de este comentario baste señalar aquellos acontecimientos que el autor considera que pueden revestir la condición de hitos o puntos de inflexión en el progresivo proceso de degradación de la democracia.

- a) Pacto del Tinell, suscrito el 14 de diciembre de 2003, entre el Partido Socialista, Esquerra Republicana de Cataluña e Iniciativa per Catalunya, Verdes y Esquerra Unida y Alternativa. Todos ellos se comprometían a no establecer ningún acuerdo con el Partido Popular en Cataluña e impedir la presencia del Partido Popular en el Gobierno de España. «Desde la perspectiva que da el tiempo transcurrido —advierte el autor—, es posible dar a este acuerdo su auténtico significado y su relevancia, no precisamente positiva para la historia de España» (p. 86).
- b) Las elecciones de 2015 y 2016 y el fracaso de la XI legislatura abrieron «una nueva etapa política y constitucional», caracterizada como «un desafío permanente para la vigencia y efectividad de la Constitución» (p. 95).
- c) La moción de censura destructiva de 2018.
- d) Las elecciones de julio de 2023 y la formación de un Gobierno con el respaldo de fuerzas antisistema: «Se impone una política de confrontación de bloques que se traslada a la sociedad en forma de la dialéctica de buenos y malos. Se trata de una dialéctica destructiva que el sistema político sólo podrá soportar por unos pocos años más» (p. 102).

En 2023, el pacto del Tinell suscrito veinte años atrás despliega sus últimas y perversas consecuencias: la construcción de un «muro» que evite la

legítima alternancia política. Esta situación es de singular gravedad porque supone la ruptura de los consensos básicos sin los cuales no puede sobrevivir la democracia. Supone olvidar que la Constitución de 1978 fue y es un «acta de paz» (Guerra, 2019) y puede generar fracturas políticas y sociales irreversibles. El autor desliza una sospecha íntima que resulta oportuno transcribir: «Siempre he tenido la sospecha de que no son pocos los que no llegaron a verse cómodos en ese clima de concordia. En el fondo, suponía la negación de una convicción íntima e irreversible: los otros son malos, con la maldad no hay acuerdo posible; la sociedad sólo será virtuosa si se les excluye» (p. 103).

La demonización del adversario y su conversión en enemigo ha conducido al país a una bipolarización bloqueante. Al menos desde 2008 vengo sosteniendo que solo se podrá salir de ella mediante un Gobierno de gran coalición. Tudela no es partidario de ello:

España no es Alemania y no parece que fuese una buena opción que compartiesen el poder las dos opciones que representan las dos grandes visiones políticas existentes en nuestro país y que tienen entre sí grandes diferencias, al menos de orden simbólico. Sin embargo, no parece que existan razones destacadas para negar la posibilidad de alcanzar determinados acuerdos/conveniones para que, en función del resultado electoral, se alcanzasen acuerdos de mínimos que permitiesen la gobernabilidad a la mayoría y cierta capacidad de influencia del otro (p. 103).

El autor —en la estela de los detractores de la fórmula de gran coalición— subraya el riesgo de que la oposición se radicalice. Creo que ese riesgo no solo se puede asumir, sino que no es tal. Podemos, Vox y separatistas ya están bastante radicalizados. Los extremistas de izquierda y derecha se radicalizan solos. La restauración del Estado constitucional de derecho requiere de la unión de todas las fuerzas moderadas y exige ampliar el espacio de la centralidad. De hecho, todas las grandes reformas que el propio autor reclama no serían factibles sin un Gobierno de unidad (piénsese en pensiones, educación, servicio militar, fiscalidad, mercado laboral, etc.). El contexto bélico en el este de Europa y la emergencia climática refuerzan esa necesidad.

#### IV

La segunda parte de la obra contiene una rigurosa y precisa descripción del proceso de mutación de nuestra forma de gobierno, y de la crisis que atraviesan la mayor parte de nuestros órganos constitucionales. Por lo que se refiere

a la crisis de los órganos de control, debe tenerse en cuenta que podría provocar la quiebra definitiva del Estado de derecho.

El autor denuncia como causa última del proceso de degradación institucional un déficit de cultura política. El Estado de derecho se nutre de una cultura liberal que es muy débil en la España actual. Pocos reivindican hoy el valor ideológico del Estado de derecho. De hecho, «la contraposición del principio democrático con el de legalidad ha trascendido de la discusión académica para convertirse en un argumento recurrente para el debate político cotidiano» (p. 110).

El título del primer capítulo de esta segunda parte es muy significativo: «La mutación de la forma de Gobierno y la decadencia del Parlamento». El autor evita emplear el término más fuerte de violación o falseamiento constitucional. Se reemplaza un modelo por otro y el protagonista de la forma política (Parlamento) es completamente neutralizado; a ello hay que añadir el arrinconamiento de la Corona<sup>4</sup>. Se ha impuesto un parlamentarismo presidencialista que, además de ser un oxímoron (Manuel Aragón, 2022), no tiene encaje en la Constitución. Para ello se han pervertido y manipulado instituciones básicas de esta forma de gobierno: el procedimiento de investidura, la moción de censura y la aprobación de los presupuestos. A cada uno de estos tres elementos dedica Tudela un examen atento.

- a) El procedimiento de investidura. Durante años, la aplicación del art. 99 nunca planteó problemas, y desde 2015 las investiduras son complejas y convulsas (Simón Yarza, 2019). Comparto plenamente el diagnóstico del autor: el precepto constitucional no tiene la culpa; la tienen algunos de sus protagonistas. De los tres intervinientes en el proceso —el rey, el presidente del Congreso y los partidos políticos—, solo el primero ha cumplido con su función escrupulosamente. Los partidos políticos no lo han hecho y han creado dificultades. Cabe destacar dos hechos insólitos, que se han aceptado como normales: que el candidato propuesto por el rey declinase la propuesta<sup>5</sup>, un hecho, en principio, contrario a la construcción

---

<sup>4</sup> Tudela denuncia el incumplimiento de reglas constitucionales básicas, como el preceptivo acompañamiento al monarca en sus viajes a la toma de posesión de los presidentes de El Salvador y Argentina, y a las repúblicas bálticas.

<sup>5</sup> «La propuesta real es un deber constitucional y no una potestad del propuesto» (p. 113). El autor se sitúa en la posición doctrinal minoritaria de los que defendemos que una interpretación sistemática y teleológica de la Constitución obliga a concluir que no se puede declinar la propuesta del Rey (Tajadura, 2021: 324).

constitucional; o más relevante aún para el normal discurrir del proceso de investidura, que determinados grupos políticos hayan adoptado la costumbre de no acudir a la ronda de consultas regias, y, por tanto, no expresar al monarca su posición. A ello hay que añadir el papel de la presidencia del Congreso, de la que lo menos que se puede decir es que «ha ido perdiendo con el paso de los años su perfil institucional» (p. 116).

- b) La moción de censura votada y ganada por Pedro Sánchez el 1 de junio de 2018 no respondió al modelo constitucional de moción constructiva. Se trata de una mutación constitucional de extraordinaria gravedad porque afecta a un elemento esencial de nuestro sistema parlamentario: «La reducción del programa del candidato alternativo a una convocatoria de elecciones supone una mutación del diseño constitucional de esta figura, contradiciendo su vínculo con el parlamentarismo racionalizado» (p. 123). Tras el período de entreguerras, y sobre todo tras la trágica experiencia de Weimar, se consolidó la convicción de que era preciso garantizar la estabilidad de los sistemas parlamentarios. La estabilidad es un valor constitucional que debe ser preservado. Esto quebró en España y la Constitución se violentó en 2018: «[...] la moción de censura de 2018 —denuncia Tudela— representó la quiebra de esta premisa: la estabilidad cedió el lugar que poseía como valor constitucional» (p. 123).
- c) El autor es especialmente duro con la normalización de la no presentación del proyecto de ley presupuestario, que «impide de hecho el ejercicio de una de las funciones troncales» del Parlamento (p. 146)<sup>6</sup>. El rechazo es en términos parlamentarios una moción de censura encubierta. Se puede alegar que ni la Constitución ni los estatutos contemplan esa regla y que no asimilan la derrota en la tramitación del presupuesto a una exigencia de responsabilidad política: «No existe una regla expresa [...]. Pero un sistema político no se encuentra regido solo por normas expresas. Todo sistema político y jurídico se sostiene también sobre una serie de reglas implícitas que dan coherencia al conjunto del modelo. Si esas reglas se ignoran el funcionamiento de todo el sistema se distorsiona» (p. 146). «No presentar el presupuesto es una quiebra del sistema constitucional que no puede ignorarse» (p. 193).

---

<sup>6</sup> En el momento de redactar este comentario, el Gobierno ha incumplido tan flagrante como impunemente por tercer año consecutivo la obligación constitucional clara y contundente prevista en el art. 134.3 CE.

Los presupuestos de la forma de gobierno diseñada por el constituyente se encuentran en entredicho. Se ha renunciado a la existencia de una mayoría estable de gobierno conformada alrededor del correspondiente programa. Se asume con naturalidad que no exista la mayoría e incluso que no haya posibilidad de aprobar presupuestos en toda una legislatura. El sistema previsto en la Constitución ha sido reemplazado por un «parlamentarismo negativo»: «[...] la mayoría no se construye sobre una propuesta positiva de hacer sino sobre la negativa a que gobierne una determinada formación política» (p. 126). El resultado de todo ello ha sido el siguiente: «[...] si no [...] una mutación de la forma de gobierno, sí [...] una profunda alteración, con afección a alguno de sus presupuestos esenciales: el parlamentarismo positivo de mayoría se ha visto sustituido por un parlamentarismo negativo aglutinado alrededor de la oposición a una determinada opción política» (p. 127). A mi juicio, no se trata de una simple mutación, sino de una violación o falseamiento de la forma de gobierno prevista en la Constitución (Tajadura, 2025).

Por un lado, la crisis ha supuesto la mutación del régimen parlamentario, y, por otro, ha afectado también a los órganos de control. El juicio es certero, claro y contundente: «Todos los partidos políticos quieren limitar la autonomía de los órganos de control y todos entienden el Estado y la Administración como un beneficio del que les corresponde disfrutar en el caso de asumir el Gobierno» (p. 149).

Tudela critica el perverso sistema de cuotas aplicado al Consejo General del Poder Judicial y al Tribunal Constitucional. El deterioro de la credibilidad de esta institución, clave de bóveda del Estado de derecho, merece una especial atención:

La credibilidad de la Institución vive su peor momento. La idea de una composición delimitada no ya por el compromiso ideológico sino por el alineamiento partidista se encuentra implacablemente asentada. En la inmensa mayoría de los casos relevantes, el signo de la sentencia se considera prefigurado y, desgraciadamente, el resultado final avala la presunción: la votación se ajusta perfectamente a lo esperado (p. 151)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> El autor denuncia que la fractura en bloques del Tribunal en casos como el de los ERE —que se repitió el 26 de junio en relación con la amnistía, una vez publicada ya la obra— «erosiona el prestigio de la Institución hasta abrir brecha en su propia credibilidad» (p. 213). Esto es la consecuencia de elegir hombres y mujeres que «se encuentran claramente caracterizados ideológicamente, incluso con la máxima cercanía a algunos de los partidos proponentes» (p. 213). Tudela concluye acertadamente que «el TC tiene serias dificultades para cumplir la función de garante final

Los partidos —pasando de una posición hegemónica a otra imperialista como denunciara tempranamente otro ilustre catedrático de Zaragoza, Manuel Ramírez (2003)— han extendido sus tentáculos sobre todos los órganos del Estado: desde la Fiscalía General hasta el Consejo de Estado, pasando por el Tribunal de Cuentas, la Agencia de Protección de Datos, el CIS o el Instituto Cervantes. Y lo mismo ha ocurrido en las comunidades autónomas. Como únicas y meritorias excepciones, Tudela señala como inmunes al control partidista, por su diseño, la Administración Electoral y los museos nacionales del Prado y Reina Sofía.

El control político partidista de la Administración pública erosiona gravemente el Estado de derecho. «La Administración, la organización administrativa, es una deuda pendiente del sistema democrático español» (p. 161). Tanto a nivel nacional como regional se impone «la necesidad de asegurar una continuidad esencial en numerosas unidades administrativas y organismos públicos que hoy cambian de titular al hacerlo el Gobierno cuando no, simplemente, con un nuevo ministro» (p. 162). Volviendo a lo ya apuntado en la primera parte, el autor insiste en que «la dirección de la Administración exige una determinada cualificación técnica», y en que «los altos puestos deben ser ejercidos con la máxima cualificación y o experiencia posible» (p. 163). También en este ámbito se han atribuido al principio democrático significados inaceptables como que cualquiera puede desempeñar cualquier puesto.

## V

La tercera parte de la obra es una descripción de los primeros meses de la XV legislatura, hasta febrero de 2025, a la que el autor se refiere como la de «la normalización de la crisis». La necesidad de contar con el respaldo de fuerzas extremistas y separatistas, incluida Junts, para lograr la investidura de Pedro Sánchez como presidente llevó a la aprobación en junio de 2024 de una ley de amnistía para los implicados en la insurrección de 2017. En estas páginas he expuesto las razones por las cuales dicha ley supone uno de los más graves ataques perpetrado contra el Estado de derecho en las últimas cuatro décadas (Tajadura, 2024). Desde esta óptica, el autor advierte también que la ley entra en conflicto necesariamente con principios básicos del Estado de derecho, y, además, políticamente transmite un mensaje tan erróneo como peligroso: «Lo

---

del sistema político» (p. 213). El colapso de la legitimidad/credibilidad del Tribunal Constitucional implica una amenaza de ruina para todo el edificio constitucional, en tanto que se trata de su clave de bóveda.

grave era el mensaje: el Estado había errado y era preciso rectificar: los nacionalistas solo habían actuado de conformidad con el principio democrático y la amnistía era la reparación natural del daño que se había causado» (p. 191). En estos meses, se ha emprendido una campaña para desprestigiar el Poder Judicial que no tiene precedentes.

El examen de esta aciaga XV legislatura incluye una descripción y valoración del modo en que el Gobierno y sus aliados han abordado el problema de la organización territorial.

Hasta 2015 los partidos nacionalistas desplegaron en este ámbito gran influencia, pero aceptaban el orden constitucional. Hoy las líneas rojas se han traspasado. Y entonces advierte Tudela: «[...] si se sobrepasan es el propio Estado el que comienza a perder su sentido» (p. 228)<sup>8</sup>. El autor comienza advirtiendo que, «durante años, el modelo territorial derivado de la Constitución fue un éxito, el debate sobre la integración nacional parecía resuelto». En este punto discrepo del autor. El supuesto éxito fue un espejismo: la causa última de todos los problemas radicaba y radica en la apertura del modelo, que es la que ha permitido el vaciamiento de las competencias estatales. El diseño constitucional de nuestra organización territorial era y es incompatible con los principios de seguridad jurídica y certeza que requiere un Estado de derecho. «El traspaso de competencias como pago de una mera votación en el Congreso —denuncia Tudela— se ha convertido en moneda frecuente» (p. 230).

El autor advierte de la peligrosa «deriva confederal fruto de la materialización de los distintos acuerdos entre el PSOE y las formaciones nacionalistas». En última instancia, y por decirlo con toda claridad, el confederalismo supone la destrucción del Estado. Desde esta óptica y en su condición de cualificado experto en federalismo, Tudela nos previene contra la manipulación de los conceptos: «La utilización indebida de la voz federal puede tener indeseables e indirectas consecuencias: apelar al federalismo en relación con una decisión que niega principios esenciales del mismo, es una traición a su espíritu que puede llegar a inutilizarlo completamente en nuestro horizonte constitucional» (p. 238).

## VI

La cuarta y última parte de la obra es conclusiva. Cumple una doble finalidad: infundir esperanza y proponer soluciones. La esperanza se fundamenta en

---

<sup>8</sup> «El hecho de que pueda considerarse que la interpretación realizada del Fuero navarro y de los derechos históricos del País Vasco ya haya cruzado, sobradamente, esa línea, lejos de justificar nuevos quebrantamientos, obliga a la máxima prudencia» (p. 228).

las fortalezas del sistema: la propia Constitución, la Corona, el Poder Judicial, y nuestra pertenencia a la Unión Europea. Incluso el sistema autonómico puede contemplarse como una fortaleza porque sirve de «contrapeso» y como elemento de limitación del poder. El Poder Judicial lo perciben los ciudadanos como «su defensa frente al caos». Con esas premisas esperanzadoras, Tudela formula un interesante catálogo de propuestas reformistas, ponderadas y sensatas. Ahora bien, insiste en la importancia de la cultura política, «una visión tolerante, liberal, de la política» (p. 266). Ahí reside la dificultad de cualquier empresa de reconstrucción del Estado constitucional de derecho. No es fácil implantar esa cultura liberal en las polarizadas sociedades de nuestro tiempo.

En este contexto, Tudela defiende la vigencia de la Constitución de 1978 frente a quienes consideran que ha fallado en su función de integración y de garantía de los principios que la fundamentan<sup>9</sup>. La idea emergente y con lógica impecable es que «si la CE de 1978 no puede impedir la sucesión de hechos como los descritos (en esta obra y los que han ocurrido después) es necesario aprobar una nueva Constitución que lo impida» (p. 267). La línea argumental surge «desde la desesperanza», pero no se puede negar que también desde la realidad: todo el sistema de contrapesos que sirve a la limitación del poder ha ido cediendo uno tras otro y no se puede esperar que la limitación venga desde un ejercicio de autocontención. Tudela sostiene que la propuesta parte de un error de partida: la confianza de las normas para asegurar la virtud política. «La historia demuestra [...] que no hay norma que resista la voluntad del poder de quebrarla si las instituciones de contrapeso han sido neutralizadas. Y no hay constitución que pueda impedir esa neutralización» (p. 268).

Comparto básicamente la tesis del autor. No es la hora del poder constituyente, salvo a escala europea. Lo que el momento nos reclama es el retorno a los principios (Eloy García). No necesitamos una nueva constitución, sino que la actualmente vigente se cumpla. Y para ello sí que hace falta una reforma constitucional que cierre el paso e impida muchos de los atropellos que en el libro se denuncian. Necesitamos hacer cambios «en» la Constitución, pero no cambios «de» constitución. Es imprescindible terminar la Constitución como reclamaba el maestro Rubio Llorente, lo que exige cerrar el modelo de organización territorial previsto en el título VIII para revertir la deriva confederal que el autor acertadamente denuncia. Y es necesario también modificar el diseño constitucional de instituciones como el Tribunal Constitucional, la Fiscalía General o el Consejo General del Poder Judicial para garantizar su independencia de los partidos políticos y del Gobierno.

---

<sup>9</sup> Significativo de este estado de ánimo, advierte Tudela, es el artículo de José Antonio Zarzalejos (2024).

Los datos y el análisis riguroso de estos confirman plenamente la conclusión del autor: «El debilitamiento del Estado de Derecho en España parece una realidad objetiva» (p. 269). Es un reflejo «de una crisis generalizada de la democracia constitucional» (p. 268).

En ese peligroso contexto, Tudela nos recuerda que «el simple transcurso del tiempo sin hacer nada, empeora las cosas», pero, esperanzadoramente, afirma que «aún es posible corregir el rumbo».

Para llevar a cabo esa corrección, el libro que he tenido el honor de comentar resulta imprescindible, porque nos muestra la ruta para seguir y los graves obstáculos que se presentan en la travesía. Ahora bien, para evitar el naufragio del Estado de derecho, hace falta también un buen capitán, un timonel adecuado y una tripulación preparada. Sin un compromiso cívico y moral de la mayor parte de la sociedad que encuentre su reflejo en el Parlamento e indirectamente en el Gobierno, no será posible cambiar el rumbo de colisión. Y todo ello cuando, como el autor ha expuesto magistralmente, se cierne sobre las democracias constitucionales la amenaza de una tormenta perfecta: líderes populistas sin escrúpulos, plataformas tecnológicas que operan como poderes salvajes, crisis económica y desigualdad social, sociedades polarizadas por las redes sociales, ofensiva autoritaria (China y Rusia) contra las democracias, etc.

En este confuso y peligroso contexto, monografías como la escrita por José Tudela en defensa del Estado de derecho revisten un significado y un valor excepcionales.

## Bibliografía

- Aragón, Manuel (2022). Parlamentarismo presidencialista. *El Mundo*, 28-3-2022. Disponible en: <https://is.gd/NtN86i>.
- Aragón Reyes, Manuel, Carreras Serra, Francesc de, Díez Nicolás, Juan, Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón, García Delgado, José Luis, Lamo de Espinosa Michels de Champourcin, Emilio, Mangas Martín, Araceli, Sosa Wagner, Francisco y Tortella Casares, Gabriel (2023) *Democracia menguante*. Madrid: Fundación Colegio Libre de Eméritos.
- Balaguer, Francisco (2023). *La Constitución del algoritmo*. Zaragoza: Fundación Giménez Abad.
- Ferrajoli, Luigi (2011). *Los poderes salvajes*. Madrid: Trotta.
- Guerra, Alfonso (2019). *La España en la que creo: en defensa de la Constitución*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Lilla, Marc (2018). *El regreso liberal: más allá de la política de la identidad*. Barcelona: Debate.
- Minc, Alain (1994). *La nueva edad Media*. Madrid: Temas de Hoy.

- Ovejero, Félix (2018). *La deriva reaccionaria de la izquierda*. Madrid: Página Indómita.
- Ramírez, Manuel (2003). *España de cerca. Reflexiones sobre veinticinco años de democracia*. Madrid: Trotta.
- Simón Yarza, Fernando (2019). De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 116, 111-136.
- Tajadura, Javier (2014). El derecho a decidir, el Estado de derecho y la democracia. En Juan J. Solozábal (coord.). *La autodeterminación a debate* (pp. 213-224). Madrid: Pablo Iglesias.
- Tajadura, Javier (2021). Los partidos políticos, la cultura política y las reglas no escritas de la democracia. En Ignacio Gutiérrez (coord.). *División de poderes en el Estado de partidos* (pp. 315-342). Madrid: Marcial Pons y Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Tajadura, Javier (2023). Problemas actuales del Estado de partidos. En Cecilia Rosado (coord.). *La era de la fragmentación política. Una mirada retrospectiva de la Ley de partidos* (pp. 169-190). Sevilla: Athenaica.
- Tajadura, Javier (2024). Constitución y amnistía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 89-119.
- Tajadura, Javier (2025). En España gobierna el parlamentarismo negativo. *El Mundo*, 14-9-2025. Disponible en: <https://is.gd/YZI7mQ>.
- Zarzalejos, José Antonio (2024). A falta del Rey, todo bajo control. *El Confidencial*, 11-8-2024. Disponible en: <https://is.gd/NGatVB>.