

JOSÉ TUDELA ARANDA: *En defensa del Estado de derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2025, 302 págs.

Estas líneas tienen su origen en la presentación del libro comentado, en la que tuve el honor de participar junto a los profesores Aragón y Solozábal y a mi compañero Letrado de las Cortes Generales Ignacio Astarloa el 9 de diciembre de 2025 en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, cuyo Presidente Luis Cazorla nos moderó.

Antes de que pasaran dos meses tuvo lugar el fallecimiento repentino y prematuro del autor del libro, que nos ha dejado huérfanos a muchos constitucionalistas, muy en especial a aquellos que pudimos disfrutar de su amistad y colaborar en algunos de los numerosos proyectos y actividades que promovía desde la Fundación Manuel Giménez Abad. Sin cambiar una coma de lo escrito con anterioridad, sirva de homenaje a quien echamos tanto de menos.

José Tudela, clarividente en este como en otros libros suyos, contribuye con ellos a la defensa del Estado de derecho, como también con la impagable labor que realiza desde hace más de veinte años al frente de la Fundación Manuel Giménez Abad, que con escasos medios se ha convertido en foro de referencia para la academia y los actores políticos, no solo en España sino también en América Latina.

Este libro —como otros anteriores del autor— disecciona defectos, expone enfermedades del sistema político e institucional, pero no tira la toalla y aporta soluciones. Siempre coincidimos en la relevancia del objeto de análisis y en la mayor parte de las conclusiones o soluciones a las que llega o que propone. Por ejemplo, concluimos en que casi ninguno de los problemas que afectan a nuestro sistema constitucional tienen su origen en carencias normativas, sino en el comportamiento de los actores políticos que facilitan una determinada deriva del sistema.

En defensa del Estado de derecho: no es casual que en los últimos tiempos se hayan publicado varios libros con este objetivo o que en noviembre de 2025 la decimocuarta edición del debate anual sobre el Estado que organizan la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación Konrad Adenauer versara sobre «(La defensa) del Estado de derecho ante desafíos internos y externos», con ponencias dedicadas a la situación en Estados Unidos y la Unión Europea, así como a distintas instituciones de nuestro sistema constitucional.

Preocupa la situación del Estado de derecho. Frente a ello, este libro denuncia y reivindica: denuncia el deterioro progresivo de la estructura constitucional y reivindica frente a ello el mantenimiento del Estado de derecho.

Tudela comienza con la descripción de los factores que explican la deriva de la democracia constitucional: la hipertrofia del principio democrático ha roto el equilibrio entre principio democrático y Estado de derecho que caracteriza a

la democracia constitucional, dando como resultado la evolución y transformación del sistema político.

Las dos variables que cita como actuales para diferenciar de otras crisis de la democracia son la revolución tecnológica, en primer lugar, y el mal hacer de muchos actores políticos, que provoca malestar social.

En cuanto a lo primero, son extremadamente sugerentes las páginas que desarrollan la influencia de la tecnología en los cambios en la dinámica política, en los partidos y la opinión pública, en los medios de comunicación, en la introducción de la dialéctica amigo-enemigo frente al acuerdo como principio del sistema democrático.

Junto a ellos, se observa una pérdida de eficacia: de la Administración, del Estado de derecho para defenderse de los abusos del poder, de la ley que pierde funcionalidad por la velocidad con la que se producen los cambios y por la complejidad de los objetos a regular. Todo ello da lugar a una deslegitimación de un poder público que no dispone de un Derecho eficaz, con la consiguiente debilidad institucional.

Todos conocemos la influencia que la crisis económica de 2008 tuvo en el Estado de derecho, con un debilitamiento de la confianza en el sistema; el deseo de modernización de los partidos, con la emergencia de una nueva generación de políticos a quienes queda lejos la Transición, con lo que se pierden formas y procedimientos, dice Tudela: el diálogo, el respeto al adversario, el ser cómplices de un quehacer común. Influye la nueva comunicación: fuera diálogo y debate, bienvenidos tuits y redes sociales.

¿Qué ocurre con el Estado de derecho en este contexto? Que aparece debilitado en un sistema polarizado y radicalizado: víctima propiciatoria lo llama Tudela, frente al rechazo de la limitación del poder, a la afirmación del poder de la mayoría que siempre debe respetar los derechos y libertades, el principio de alternancia consustancial a la democracia, el pluralismo, la independencia del poder judicial. Axiomas hoy cuestionados, más acusadamente en países de más débil tradición democrática.

En España —sostiene— siempre ha sido más débil el arraigo del Estado de derecho que el principio democrático, calificando de desdén la posición ante aquel de los dirigentes, como también frente al control consustancial al mismo.

El panorama político cambia fuertemente con la fragmentación a partir de 2015: hemos de recordar que la cultura del pacto es ajena a nuestra tradición, solo en las últimas legislaturas surgen los Gobiernos de coalición. Hemos asistido a situaciones inéditas que han puesto a prueba los preceptos constitucionales: investiduras fallidas, repeticiones de elecciones por aplicación del artículo 99.5 de la Constitución, dos largos periodos de gobierno en funciones, una moción de censura exitosa, mociones de censura testimoniales para visibilizar a las nuevas fuerzas políticas...

De los efectos de la crisis subsisten la polarización y el bibloquismo, con un descenso de los partidos nacionalistas inversamente proporcional a su capacidad de influencia, dada la necesidad de pactar todos contra el otro bloque, al que no se reconoce como alternativa.

Tudela señala la moción de censura de 2018 como parteaguas, al convertirse más en censura o en moción destructiva del otro que de construcción de una mayoría con un programa que vaya más allá de la investidura. La estabilidad no constituye un objetivo tampoco en la investidura tras elecciones, lo que conduce a la incertidumbre que pretende evitar el sistema parlamentario racionalizado, lo que afecta muy en particular al Parlamento y el ejercicio de sus funciones constitucionales: estamos ante un Parlamento que no legisla, que no aprueba presupuestos, que no controla porque prima el contracontrol, en especial en las comisiones de investigación, que designa por cuotas acordadas por los dos grandes partidos, que no interviene en decisiones internacionales de trascendencia... Un Parlamento en que se ningunea al rival político.

Tudela muestra la evolución del sistema político desde la estabilidad social y política imperante hasta 2008 hasta una deriva presidencialista basada en la posición del presidente del Gobierno, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales y la dinámica de los partidos, con una erosión de controles que facilita la corrupción y un debilitamiento del Estado de derecho, unido al descontento social.

Obviamente, lo más interesante para mí de este libro y de la situación que le da origen es la deriva del Parlamento (así en genérico porque afecta no solo a las cámaras que componen las Cortes Generales, sino a los Parlamentos autonómicos), porque es lo que más cerca me toca, lo respiro a diario y escribo sobre ello. Tenemos visiones compartidas.

Tudela analiza las funciones legislativa y presupuestaria, aunque no son las únicas afectadas por la fragmentación y radicalización. A Gobiernos débiles corresponden paradójicamente Parlamentos debilitados por ellos.

Asistimos, avivados por las redes sociales, a la polarización —palabra elegida del año 2023 por la Fundación pro Real Academia— frente a la moderación, al enfrentamiento en lugar del acuerdo, a la incertidumbre incluso en los resultados de las votaciones, antes siempre previsibles.

Al deterioro de la imagen de nuestras cámaras contribuyen cuestiones adicionales, como la del juramento multiforme, avalado por el Tribunal Constitucional, o la constitución de los grupos parlamentarios al inicio de la legislatura, cuestión no novedosa que debería dar lugar a una reforma reglamentaria para que la interpretación no se aleje de la norma, dice Tudela: no quede al albur de la coyuntura política.

De enfermo crónico que hay que cuidar para que subsista califica al Parlamento, con sus empeoramientos, como en la época de la pandemia: la

famosa prórroga de seis meses del estado de alarma y lo que supuso de desapoderamiento del Congreso, en palabras del Tribunal Constitucional.

En su análisis de la función legislativa, aparte de enumerar prácticas generalizadas que contribuyen a la minusvaloración de la ley (deficiente técnica legislativa, contenido reglamentario, inflación legislativa cuando las mayorías lo permiten, normas retóricas, leyes singulares, escasa previsión de la ejecución y el cumplimiento), se centra en tres cuestiones:

- El incremento del decreto ley hasta ser fuente preponderante. Aunque en la presente legislatura apenas se legisla, ni siquiera por decreto ley por falta de mayoría para la convalidación, el resultado es que se convierten en decretos leyes ómnibus (el Real Decreto Ley 6/2023 está dividido en libros) para incluir todo lo pendiente en los escasos que se aprueban, con dudosos presupuestos habilitantes respecto de los que el Tribunal Constitucional se muestra indulgente. Una normalización del decreto ley que, además, apenas se tramita como proyecto de ley, por más que así se acuerde. Incluso, recordemos, en la XIV legislatura tres de esos proyectos de ley no modificaron el texto inicial.
- El uso de la proposición de ley parlamentaria para iniciativas procedentes del Gobierno: de nuevo lo excepcional pasa a ser normal. Se excluyen los informes preceptivos para los proyectos de ley, así como —lo que a veces se olvida— la participación ciudadana incluida en la Ley del Gobierno tras las leyes 39 y 40/20215.
- El abandono de la técnica legislativa, si es que alguna vez se observaron sus prescripciones: leyes ómnibus, enmiendas intrusas pese a la doctrina del Tribunal Constitucional. Ambas prácticas vulneran la deliberación y publicidad consustancial al Parlamento, dice Tudela, y —yo añado— la seguridad jurídica.
- La función presupuestaria está desaparecida en la presente legislatura. A los retrasos en la presentación, el rechazo de los de 2019 con la consecuencia de la disolución —retardada— en la línea del precedente de 1996, las prórrogas una o dos veces, una vuelta de tuerca se añade con la no presentación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Esto ya se había planteado en las comunidades autónomas, sin la consecuencia de la disolución que ahora se reclama, pero la dinámica cambia en la presente legislatura, en la que se asume con naturalidad gobernar sin presupuestos, respuesta a una interrogante que planteé en mis primeros trabajos sobre las consecuencias del Parlamento fragmentado. No hay una norma expresa que sancione el incumplimiento de la obligación constitucional de presentación ni tampoco el recurso al Alto Tribunal la aseguraría. Pero lo que subyace

es que se impide a las Cámaras el ejercicio de su función originaria, lo que afecta al principio democrático, y se evitan las consecuencias que, según los precedentes, tendría su rechazo: la disolución.

El libro no se ocupa específicamente de la función de control, sin embargo alguna mención hemos de hacer al contracontrol en los debates que los hacen inútiles, al no aceptar el significado del control como rendición de cuentas, a las comisiones de investigación también como contracontrol y manifestación de la dinámica amigo/enemigo que se ha instalado en las dos cámaras.

Las otras dos instituciones de las que se ocupa para mostrar su debilitamiento como reflejo de la crisis institucional son el poder judicial y el Tribunal Constitucional. Solo una palabra para recordar las cuotas como modo de acceso y el daño que ello ha causado en el prestigio y credibilidad de las instituciones, así como en su propia funcionalidad, más allá del bloqueo en su formación y a veces también en sus decisiones (CGPJ).

«La voluntad del constituyente fue primar la independencia de sus miembros, por encima de otra consideración», como afirma Tudela. Ello se ha sustituido por el reparto de miembros sin buscar la independencia, sino por el contrario poder controlar estas instituciones.

Las llamadas cuotas ciegas, en las que cada parte acepta las propuestas del otro, han relajado los requisitos e incrementado el retraso, lo que transmite la sensación de que lo que buscan los partidos en los candidatos es poder controlarlos.

El acuerdo de 2024 parece introducir mejoras para el futuro en el sistema de puertas giratorias, pero tampoco garantiza la independencia y habrá que comprobar su eficacia en próximas designaciones. Pero, desde luego, en la actual, junto con el pacto, ese reparto 10/10 en el CGPJ ha demostrado que nada ha cambiado.

Intentos de reforma intencionados para acabar con el bloqueo temporal en 2021 y 2022 (uno fallido y otro aprobado) muestran ese interés por el control del Consejo, en particular en los nombramientos, lo cual redundará en la credibilidad de los órganos judiciales, aparte de que —como afirma Tudela— «la mediación de un comisario europeo es una muestra de la debilidad institucional».

Otras instituciones de relevancia se ven afectadas por esa sospecha de parcialidad: el fiscal general del Estado, Radiotelevisión Española —cuyo caótico sistema de nombramiento del Consejo da para escribir una novela— y, en general, las televisiones públicas. Las vicisitudes de la Presidencia del Consejo de Estado o del presidente de la Agencia Española de Protección de Datos, los resultados de las encuestas del CIS, son todas muestras del mismo mal.

Se salva la Junta Electoral Central porque su mayoría de jueces es elegida por insaculación. Tienen sus creencias políticas, sin duda, pero son conscientes de su papel en la institución y no deben a nadie su nombramiento.

Apunta Tudela una nota importante común a la situación que comentamos: la confusión entre Estado y Gobierno. Revela una cultura patrimonialista del poder (visceral y antigua en España), que no es sino una vertiente del *spoil system*. Las instituciones al servicio del Estado, como Radiotelevisión Española, se consideran al servicio del Gobierno, lo que se extiende a la Administración. Tudela lo resume en la fórmula «ahora nos toca a nosotros», algo que se produce no solo en el Estado, sino también en las comunidades autónomas.

Frente a esta deriva, solo cabe una voluntad de enderezarla mediante el respeto institucional. Falta la cultura política del pacto, el ponerse en el lugar del otro, pensar en cuando se vuelva a ser oposición o Gobierno: es la voluntad política en definitiva la que puede rectificar la dinámica perversa.

A continuación, Tudela estudia el deterioro del Estado de derecho en dos manifestaciones: la Administración y la corrupción.

Una Administración necesitada de reforma, como deuda del sistema democrático, contaminada por los nombramientos políticos en las direcciones generales y en los organismos institucionales, y por el elevadísimo número de asesores: de nuevo el *spoil system*.

Excepción constituyen los grandes museos, con el sistema de nombramiento de su cúpula y un estatuto de autonomía que debería afectar a otras instituciones.

Se ha de reflexionar sobre la necesidad de cualificación técnica en los cargos administrativos intermedios entre política y Administración. Ha de reivindicarse el mérito y la capacidad como exigencia constitucional, y también como exigencia de la eficacia, véanse los resultados económicos en algunas empresas públicas de relevancia.

En cuanto a la corrupción como enfermedad que aqueja al sistema político, destaca su efecto sobre la confianza de los ciudadanos y —por qué no— sobre el descenso electoral de los grandes partidos a partir de 2014. Más en el ámbito local y en el autonómico, a lo que ayuda a la debilidad del modelo administrativo y la ineficacia de instrumentos de control, especialmente el Parlamento; pero últimamente también se encuentran supuestos en el estatal, retro trayéndonos a los años noventa. «Los protagonistas, los mismos: los partidos».

Tudela califica la situación de fracaso colectivo. La corrupción como rasgo del sistema colectivo es responsabilidad de toda una sociedad y frente a ello solo cabe oponer una regeneración en todos los ámbitos, institucionales y políticos.

El deterioro ordinario del Estado de derecho supone no comprender la responsabilidad política. A los males señalados acompaña una inadecuada

comprensión de esta: la irresponsabilidad como ausencia de sanción, se confunde la responsabilidad política con la responsabilidad penal, se deja sin reproche la mala gestión —cuya consecuencia debería ser la renuncia o la destitución—.

Responsabilidad y ejemplaridad no son concepciones suficientemente extendidas en nuestro sistema político: la responsabilidad debe ser parte del funcionamiento ordinario del sistema político y administrativo. Ello contribuiría a disminuir la mal llamada politización de la justicia, entendida solo como dirimir en el ámbito judicial responsabilidades que deberían dilucidarse en otros ámbitos.

La llamada ética parlamentaria pública se ha plasmado en códigos éticos e instituciones que vigilan los conflictos de intereses, de escasa eficacia más allá de la formal.

Esta falta de eficacia la achaca Tudela a que el elenco normativo —los *lobbies* y las puertas giratorias— y la independencia institucional son insuficientes, además de su debilidad represiva, y a que tampoco hay un interés real en extender sus posibilidades al máximo.

En cuanto a la transparencia, pese al esfuerzo de las instituciones creadas, queda camino por recorrer, en particular en la normativa para exigir el cumplimiento de las normas en la materia. En los Parlamentos, falta por desarrollar la vertiente política de la transparencia: valgan como ejemplo los grupos parlamentarios, su financiación y organización

Tudela añade como causas que coadyuvan al deterioro del Estado de derecho los tiempos de la jurisdicción contencioso administrativa, que generan una eficacia relativa de sus pronunciamientos, o las escasas garantías del contribuyente frente a la Administración Tributaria, que tienen como resultado que más de la mitad de las demandas ante tribunales económico administrativos prosperen, y algo parecido en los tribunales contencioso administrativos.

Volvamos al Parlamento para contemplar la XV legislatura en curso, a la que Tudela dedica la tercera parte del libro, certeramente rotulada como la normalización de la crisis, con especial atención a la dinámica parlamentaria y al deterioro del Parlamento que ha seguido a un gobierno en minoría.

Dice Tudela: siendo la primera vez que el partido que obtiene más escaños no gobierna debería el que lo hace tener una relación especialmente cuidadosa con la oposición.

Paso por alto el examen politológico de las causas del resultado de las elecciones para concluir que en el Congreso se construye una mayoría más negativa —el rechazo al otro— que positiva —un proyecto común— con las dificultades añadidas, particularmente visibilizadas en las últimas semanas, del voto de Junts como inclinador de una balanza casi empatada, a lo que se añadió tras la investidura la escisión de Podemos de la coalición Sumar.

No siendo pacto de legislatura ninguno de los cerrados para la investidura, salvo el Gobierno de coalición con Sumar —con sus altibajos—, el Parlamento, dice Tudela, es territorio hostil para el Gobierno. El resultado, en palabras de su propio presidente, que es posible gobernar sin Parlamento o sin presupuestos: no se remiten presupuestos para no hacer perder el tiempo al Parlamento, según la vicepresidenta del Gobierno competente en la materia. Sin casi leyes ni decretos leyes, sobrevivimos gracias a los fondos europeos con dificultades para aprobar leyes que los condicionan.

Partidos que compiten por un mismo espacio electoral no ayudan a obtener posiciones unívocas. Se incrementa la polarización, el debate bronco, el *y tú más*, la confrontación, la negación del otro.

Tudela termina su examen en febrero de 2025, anunciando que se preveían nuevos acontecimientos —como así ha ocurrido— que ahondan en la dinámica señalada. En suma, define la situación del Congreso de los Diputados en la presente legislatura como precaria, siendo la función presupuestaria el símbolo más evidente, en la que la preocupación sobre las consecuencias de su eventual rechazo se ha trasladado al debate sobre la obligatoriedad de presentación, de cuyo incumplimiento el Gobierno no extrae consecuencia alguna. De forma que este Parlamento de la XV legislatura no ha aprobado aún, dos años después de su constitución, ningún presupuesto anual, situación que por otra parte se traslada a varias comunidades autónomas, con la ruptura de la pasividad que ha supuesto la disolución parlamentaria en Extremadura por una actitud de coherencia.

Las disfunciones de la función legislativa también son síntomas que muestran la erosión de la forma de gobierno o el deterioro de la institución parlamentaria. Más de sesenta leyes aprobadas, dice el Gobierno, metiendo en el mismo saco leyes y decretos leyes, también de dificultosa negociación, en los que la convalidación cuenta como un triunfo.

No son solo datos cuantitativos, realmente relevantes en la comparación con otras legislaturas —solo encontramos algo parecido en la de 2016-2019 con dos Gobiernos en minoría separados por la moción de censura—, sino cualitativos: la última afirmación del Gobierno es que la función del Parlamento es más que legislar, ironía de un momento en que no se ejerce la función presupuestaria, malamente la de control y con dificultades la de nombramiento, se le hurtan decisiones internacionales y suma y sigue.

La utilización de la proposición de ley, por otra parte, evita informes preceptivos para los proyectos, así como la participación ciudadana introducida en la Ley del Gobierno en 2015. Las enmiendas incorporadas son además heterogéneas, ejemplo de *logrolling* en que su aceptación compra votos de formaciones que han de integrar la mayoría que apruebe la ley.

Las comisiones de investigación son el ejemplo más claro del fracaso de la función de control: o controlan a Gobiernos pasados de otro signo, o se aprueba su creación y no emiten informe, o directamente no se constituyen. Batir récords en el número de las creadas no garantiza su operatividad como instrumento de control, así ocurre también en las comunidades autónomas.

Tudela critica también la oportunidad perdida por el Senado para afianzarse como cámara territorial aprovechando los resultados electorales, en lugar de actuar como contracámara del Congreso en diversos aspectos, a la vez que el Gobierno reduce su ejercicio de la función de control o presupuestaria.

Del mismo modo, critica a los Parlamentos autonómicos, en los que se ven muestras de los defectos denunciados en las Cortes Generales.

Una reflexión final: el olvido de la autonomía parlamentaria, de que se trata de una institución distinta del Gobierno. Aunque este disponga de una amplia mayoría, el Parlamento no ha de olvidar su condición de poder, de órgano representativo del que surge el Gobierno, que no es su amo sino su mandatario, en una balanza equilibrada de poderes. Ese olvido, frecuente en épocas llamemos ordinarias, es particularmente grave en tiempos de crisis porque —como afirma Tudela— el Parlamento debe asumir la posición de dique frente a las actuaciones que limiten el control del poder, que erosionan el conjunto institucional.

El agravamiento afecta a otras instituciones. Si el acuerdo sobre el CGPJ se considera positivo porque se produce el desbloqueo, ello va seguido inmediatamente de la división en bloques en su interior, que se manifiestan en la dificultad para nombrar presidente, para los nombramientos sensibles o para la propuesta de modelo del Consejo que presentan con dos variantes antagónicas. División en bloques que afecta también al Tribunal Constitucional desde hace tiempo, de forma descorazonadora para los constitucionalistas y que mina la credibilidad de su actuación, lo que supone —como subraya Tudela— que la credibilidad entera del sistema se pone en tela de juicio.

La legislatura presenta asimismo más tensiones entre Gobierno y poder judicial: el acuerdo de investidura entre PSOE y Junts que aludía a las comisiones de investigación sobre el *lawfare* y otros puntos de conflicto posteriores: la posición del Tribunal Supremo en la amnistía, la imputación del fiscal general del Estado o de familiares del presidente del Gobierno y las declaraciones de miembros del Gobierno al respecto, además de propuestas legislativas de título equívoco como las acciones judiciales abusivas.

Tudela presenta ejemplos de las tensiones entre poder ejecutivo y poder judicial en esta legislatura, iniciativas legislativas incluidas —que no puedo comentar— que en definitiva muestran una desconfianza hacia el poder judicial.

Otras instituciones afectadas por los vasos comunicantes con el Gobierno son denunciadas por Tudela: el Banco de España, Radiotelevisión Española, las agencias independientes.

Han existido, además, incidentes en política exterior, donde se demuestra el irrelevante papel del Congreso de los Diputados, además de la interferencia en el mundo empresarial o el cuestionamiento de los límites de la libertad de expresión y el empeoramiento de la corrupción, con la pérdida de puestos en los índices de transparencia internacional.

Se presta también atención a la deriva del modelo territorial.

Para contrarrestar la visión pesimista, el libro acaba con un capítulo de fortalezas y propuestas de reforma.

Son fortalezas: la propia Constitución, cuya fuerza y eficacia fue creciendo a través de las crisis políticas o económicas; la Corona, que encarna la solidez y continuidad del Estado; la pertenencia a la Unión Europea; el propio Estado autonómico, pese a los peligros que denuncia en un capítulo, con su visión como Estado federal frente al confederal; también la organización local y en particular los ayuntamientos; por supuesto, el poder judicial como protagonista de control del poder político pese a los ataques que recibe; paradójicamente los medios de comunicación, en su empeño de construir una opinión pública libre, y la sociedad civil con su pluralismo y las organizaciones que se crean en su seno; por último, la propia Administración, pese a las reformas que precisa.

Tudela cree —a pesar de estas fortalezas— en la necesidad de cambios normativos, además de la voluntad política imprescindible. Mi enfoque es quizá más pesimista e inverso: de nada sirven los cambios normativos sin la voluntad política de enderezar la deriva actual.

Sinceramente —como el propio autor confiesa—, también soy escéptica en relación con las reformas constitucionales como medio de poner fin a derivas negativas para el sistema político. Las normas, aun constitucionales, pueden ser letra muerta si no van acompañadas de la voluntad política de cumplirlas más allá de esa letra. Aun así, es deber de todos contribuir a formular propuestas que frenen el deterioro y rectifiquen derivas peligrosas.

En este sentido, las aportaciones de este libro son valiosas: realiza propuestas presentadas como desafío a su propio escepticismo, así que la posición es compartida y también lo son las reformas que plantea, simplemente enunciándolas. Algo similar hicimos hace unos años en sendos libros dirigidos por Juan Carlos Gavara y Teresa Freixes y por Pedro González Trevijano y Enrique Arnaldo.

Son propuestas de reformas en el Estado, pero aplicables a las comunidades autónomas, agrupadas en el reforzamiento de derechos y libertades; medidas de mejora institucional de la forma de gobierno y el Parlamento (estas son quizá las más concretas y factibles, en mi opinión, pues afectan no solo a la Constitución, sino también a la legislación ordinaria o a los reglamentos de las cámaras en relación con la formación de mayorías; la

investidura y la moción de censura; la función presupuestaria; las proposiciones de ley; los decretos leyes; los procedimientos legislativos; las comisiones de investigación; el rol de la oposición en general y en el debate; el debate sobre el estado de la nación o la comunidad autónoma; los grupos parlamentarios; la comunicación y el Parlamento abierto).

Otras propuestas afectan a los órganos constitucionales y su reforzamiento y a la calidad democrática: reforzamiento institucional (en su independencia y nombramiento); transparencia en el funcionamiento interno de los partidos políticos; mejora del régimen electoral y de los conflictos de intereses. Afectan también a la Administración (organismos que deberían ser independientes, nombramiento de directores generales y asesores, selección de personal, autonomía, asesoramiento científico, ética pública) y al Estado autonómico, con el reforzamiento del Senado y la determinación de un núcleo competencial irreductible para el Estado, así como la reforma de los Parlamentos y de la Administración autonómica.

Y, finalmente, reformas en la cultura política, que me parecen las más importantes y a la vez más utópicas. Tudela piensa en pactos transversales para evitar la dependencia del independentismo, en el establecimiento de líneas rojas que se consideren intraspasables, en respetar la independencia del poder judicial y el Tribunal Constitucional.

No son propuestas originales —cierto, así lo reconoce— ni ingenuas: forman parte del deber de los académicos de hacer propuestas de reforma por si llega el momento de acometerlas. Se trata también de defender siempre el Estado de derecho, de reivindicar en suma la lucha contra las inmunidades del poder.

Piedad García-Escudero Márquez
Universidad Complutense de Madrid