

JOSÉ TUDELA ARANDA: *En defensa del Estado de Derecho*. Madrid, Marcial Pons, 2025, 301 págs.¹

El libro que aquí recensionamos, *En defensa del Estado de Derecho*, de José Tudela Aranda, es una obra imprescindible para comprender de manera integral el deterioro institucional que atraviesa el sistema político español, analizado desde una perspectiva eminentemente jurídica que muestra, a su vez, el compromiso del autor con los principios y valores de la Constitución de 1978. «Un libro de reivindicación de la democracia constitucional y de los valores y arquitectura que inevitablemente conlleva» (p. 268), más necesario que nunca en medio del clima de degradación política, de crispación y polarización, y de socavamiento de elementos basilares de la democracia, que se vive en el conjunto de los países de nuestro entorno y, de forma diferenciada, en España. Contexto preocupante este que nos lleva a tener que realizar un nuevo parteaguas, siguiendo la oportuna y rica reflexión del profesor Manuel Aragón en el prólogo, entre quienes defendemos la democracia constitucional y el Estado de derecho y quienes no solo no comparten sus presupuestos definidores, sino que directamente los atacan y desvirtúan.

La obra, con una pertinente y siempre bienvenida pretensión didáctica que alcanza con creces, se divide en cuatro grandes partes. En la primera, se llevan a cabo un conjunto de reflexiones sobre la crisis global de la democracia constitucional en el marco occidental, tanto por los retos de la globalización y la revolución tecnológica como por los cambios internos en sus estructuras, destacando de manera notoria el auge de los populismos, la sublimación del principio democrático como fuente de ilimitado poder, la decadencia de las viejas ideologías y de los partidos tradicionales o el aumento, significativo, de la polarización. En la segunda, se aterrizan estas circunstancias generales en la erosión concreta de las dinámicas constitucionales en España, con análisis

¹ Esta recensión fue elaborada y enviada a la revista semanas antes del repentino fallecimiento del autor de la obra aquí comentada. La pérdida de José Tudela Aranda, de Pepe, deja un vacío enorme y difícil de llenar en el derecho constitucional español. Sea este análisis de su último libro un homenaje sincero y sentido al ilustre jurista, al profesor, al compañero y al amigo.

amplios y detallados de las mutaciones acaecidas en la forma de gobierno, de la crisis que afecta a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, y a la propia del Estado de derecho en sentido estricto, destacando en este último ámbito la corrupción y la inadecuada comprensión de la responsabilidad política en nuestro país. En la tercera parte, Tudela especifica dicha erosión en el contexto particular de la XV legislatura que comenzó en 2023 y en la que, para el autor, las tendencias de agravamiento de la crisis institucional no solo se han reforzado, sino que han ultrapasado determinadas líneas y límites que nos permiten hablar de un cambio cualitativo en la profundización del deterioro institucional y del Estado de derecho. La minoría parlamentaria del Gobierno, la controvertida ley de amnistía, el incumplimiento reiterado y manifiesto de la Constitución en cuanto a la obligación gubernamental de presentar los presupuestos, la desvirtuación de la función legislativa o la colonización partidista (y gubernamental) de órganos de control, constitucionales y de relevancia constitucional, centran el grueso de sus diagnósticos y críticas, jurídicamente fundamentadas y siempre de acuerdo con el marco constitucional, que se ven acompañadas, al final, por una enmienda a la totalidad de la posición del actual gobierno y de sus socios de investidura en cuanto a la cuestión territorial, la cesión de competencias o la financiación autonómica. Por último, en la cuarta parte, el autor despliega un conjunto de reflexiones finales sobre las fortalezas de nuestro sistema constitucional y democrático y, al tiempo, a modo de conclusión y síntesis de las tesis expuestas con anterioridad, nos ofrece un sucinto y esquemático catálogo de propuestas concretas de reforma (tanto constitucionales como infraconstitucionales) de indudable valor pedagógico y pragmático.

En general, el libro está atravesado por cuatro «ideas fuerza». La primera, que, respecto de España y su democracia, «una visión catastrofista estaría alejada de la realidad, pero una complaciente, también» (p. 32), por lo que hace falta una doble tarea de reivindicación de sus fortalezas y de denuncia de sus carencias, déficits y errores; objetivo este del que la propia obra participa y es un claro ejemplo. La segunda, que «casi ninguno de tales problemas que acucian el sistema constitucional español tiene origen en carencias normativas» (p. 116), aunque estas existan y deban ser abordadas, por lo que «estudiar el régimen normativo es necesario, pero no suficiente» (p. 159). El autor, creo que con acierto, nos recuerda constantemente que, por muy adecuado, correcto o ideal que sea el diseño jurídico o institucional de una realidad política o social concreta, si los actores que deben hacerlo cumplir y que están llamados a operar en la misma no parten de una «cultura de respeto institucional», de una lealtad y una voluntad de cumplimiento, poco podrá conseguirse. Y aquí enfatiza, con razón, la tremenda irresponsabilidad de los actores políticos actuales (y de los previos), fundamentalmente de los partidos,

que no han sabido o querido preservar, cuidar y cultivar la cultura del acuerdo, del respeto y de los consensos mínimos en las cuestiones de Estado, de la que se había partido con la Transición.

La tercera idea principal que, repito, es transversal al conjunto de la obra se refiere a una de las causas de fondo que están detrás de las actuales corrientes contrarias a la democracia constitucional y a sus valores. Y no es otra que «la consideración del principio democrático como inspirador de toda acción política», que «facilita una cultura del poder alejada de los presupuestos que inspiran la democracia constitucional» (p. 27). Si esta última es la combinación equilibrada entre la fuerza legitimadora del principio democrático y un conjunto de límites, propios de la tradición liberal y del Estado constitucional y de derecho, que encauzan aquel principio y lo encuadran, la sublimación actual de lo democrático intenta justificar, en la transmisión de un poder ilimitado por el pueblo al gobernante, el desbordamiento de todas las restricciones y contrapoderes. La democracia se vuelve menos constitucional, menos liberal y, por tanto, menos democrática, por cuanto una democracia sin límites, sin procedimientos, no puede garantizar ni el pluralismo político ni la adecuada alternancia en el poder, presupuestos existenciales de su esencia y valor. Tudela no admite la hoy manida fórmula de la «democracia iliberal» de Zakaria, por considerarla un oxímoron, y prefiere otras declinaciones como «democracia autoritaria» (p. 42). La clave es, con todo, que no cabe una democracia que se considere como tal sin un Estado de derecho sólido. Y, lamentablemente, el autor denuncia cómo en los últimos tiempos el principio democrático, mal entendido y extensivamente interpretado, parece justificar todos los atropellos y todos los incumplimientos de los límites jurídicos. «El rasgo más elocuente de la crisis contemporánea de la democracia es, precisamente, la constante subordinación del Estado a la voluntad del poder» (p. 43); una voluntad que el constitucionalismo, a través de numerosas técnicas y expedientes de control, parecía haber sometido... aunque vemos que sin un éxito definitivo, como el propio libro se encarga de demostrar.

La cuarta «idea fuerza» es la referida a la constatación de que, en el suelo patrio, siempre ha habido carencias, algunas notables, respecto al que debiera ser el correcto funcionamiento de las instituciones y de la democracia constitucional. No existe una «Edad de Oro» previa a la situación actual o anterior, pero tampoco la historia es, en este sentido, una línea plana en el tiempo. Tudela admite y demuestra que muchos de los males, algunos detectados por la doctrina desde los inicios, no solo se han mantenido, sino que se han agravado y, en los últimos años, han incluso traspasado límites cualitativos que nos permiten hablar de una nueva etapa o situación, aún más preocupante para los defensores de la democracia constitucional en España. La XV legislatura es sintomática al respecto.

En la primera parte, una de las reflexiones principales que quisiera destacar gira en torno a los profundos cambios materiales que se han producido en la «desnuda roca de lo político», que diría Bobbio, en la realidad que el derecho pretende normar y reglamentar. La revolución tecnológica, la inmediatez que conlleva, la alteración constante de lo real y de la propia concepción del tiempo, el cambio permanente de estos «tiempos líquidos», al decir de Bauman, han mutado profundamente el otrora más estable objeto del derecho. Y esta mutabilidad radical nos ha provocado, a todos, la sensación de que «una fuerza extraordinaria e inaprehensible se ha escapado de todos los circuitos de control sin que los instrumentos políticos de los que se dispone puedan hacer otra cosa que observar o ignorar» (p. 47). Con los correspondientes retos y desafíos que todo ello provoca para la vieja arquitectura liberal, la pretensión normativa de la democracia constitucional o el papel de la ley. La complejización actual de la sociedad y de la realidad sobre la que ha de operar el derecho agravan la dificultad, ya de por sí histórica, de gobernarlas bajo reglas ciertas y principios sólidos.

Continúa el autor dejando constancia de la decadencia de las ideologías tradicionales o clásicas, que han cambiado por completo el sistema de partidos y los sostenes materiales del conjunto de valores que había articulado las sociedades occidentales desde el fin de la II Guerra Mundial. La crisis del Estado social no solo se produce por la pérdida de sus presupuestos materiales iniciales o por los ataques que ha recibido de otras ideologías contrarias a la solidaridad y la justicia social, sino también por la difuminación, cuando no desaparición, del esquema axiomático que nos ayudaba a cohesionar nuestras comunidades de copertenencia. Por ello, afirma Tudela, «el futuro de la democracia constitucional no depende solo de encontrar un modelo institucional que sepa dar respuesta a los viejos y nuevos problemas. También es preciso revisar nuestro sistema de valores para proyectarlos eficazmente sobre una sociedad en cambio» (p. 54). Aquí se hace más necesario que nunca recuperar y revitalizar la legitimidad ideológica (e incluso me atrevería a añadir «espiritual») de la democracia constitucional frente a las tendencias autoritarias de uno u otro signo que la amenazan. De entre estas, destaca el autor las incrustadas en el llamado «populismo», que correctamente entendido ha de comprenderse como la manifestación disruptiva de una interpretación expansiva del principio democrático, en el entendimiento de que este es ilimitado y no puede tener enfrente fronteras o diques. Los populismos de izquierda (en torno a las políticas de identidad o nuevos caudillismos) y los de derecha (nacionalismos y discursos xenófobos) tendrían así en común, para Tudela, la utilización espuria de la legitimidad democrática para derribar todo contrapoder y defender, de tal suerte, una concepción ilimitada del poder político. Para ello, los populismos necesitan activar la dialéctica amigo-enemigo, creando este

último de manera artificial, y propiciando la polarización y la crispación para evitar todo discurso racional. La desinhibición, el irracionalismo, el puro sensacionalismo del mensaje instantáneo y de la «imagen espectáculo», sustituyen así a las viejas fórmulas del entendimiento. A tal fin no ayuda la primacía actual de lo comunicativo, potenciada por las redes sociales y la conexión constante a internet por parte de la ciudadanía. Los partidos parecen haber «sustituido la política por la forma de comunicarla» (p. 61), donde ya no importa el contenido, sino solo la «oportunidad del mensaje». Se ha instalado entre nosotros una especie de ausencia absoluta del principio de no contradicción, como afirmaba recientemente el exlíder socialista Eduardo Madina. Ya no hay rectificación y la mentira continua se disfraza de «cambio de opinión» o, simplemente, no intenta siquiera ocultarse. Los tiempos políticos son tan rápidos que el mensaje de hoy no vale para mañana, y el de mañana pronto se olvidará.

A este escenario debemos añadir, nos recuerda Tudela, el papel que desempeñan las redes sociales, un «ecosistema propicio a la diatriba y al panfleto», «un excelente caldo de cultivo para expulsar a la razón del debate» (p. 62), que impulsan tanto la fragmentación como las llamadas «cámaras de eco». La dialéctica amigo-enemigo se potencia cuando el ciudadano solo ve lo que ya quería ver de acuerdo con sus prejuicios, cuando el algoritmo solo le muestra lo que sabe que va a agradarle. La lógica de la confrontación, la «fragmentación polarizada» (p. 63), conlleva la demonización del otro, el derrumbe de los puentes entre los diferentes idearios y sectores sociales y políticos, y, en definitiva, la crisis existencial de cualquier pretensión de garantizar un mínimo de integración constitucional por debajo del pluralismo.

En el caso particular de España, apunta el autor a una sublimación especialmente notable del principio democrático que ha singularizado todas estas tendencias contrarias a la democracia constitucional y a su contenido axiológico. Dos parecen ser los principales sustratos de los que se nutre esa sublimación: la apología de lo democrático frente al derecho y el mal llamado «derecho a decidir» que se popularizó en torno al secesionismo catalán. Respecto al primer elemento, Tudela considera como parteaguas significativo las reivindicaciones de reformas democráticas del movimiento 15M, que encuadra en el desapego histórico, español, por los límites de lo jurídico y las reglas de la representación (pp. 70-71). Aquí es donde quizá quien escribe estas líneas aportaría una matización a la crítica muy negativa que el autor realiza de aquel movimiento y aquel tiempo, aunque puede que la misma se deba a mi apego emocional por el mismo. Aunque sí es cierto que, en general, era transversal a todas las reivindicaciones una puesta en entredicho de la clase política de entonces, las propuestas y demandas de una «mayor democracia» no implicaban una laminación de la representación política, de las institu-

ciones o del marco constitucional, sino, en muchas ocasiones (no en todas), una mejora «institucionalizada» de los cauces de participación democrática en un sistema reacio a la misma si no era canalizada por los partidos. Echando la vista atrás no sabría calibrar con exactitud si de aquel movimiento ha perdurado algún avance en nuestra calidad democrática, ya que las experiencias políticas de él resultantes (más indirectamente de lo que a veces se afirma) han sido un rotundo fracaso. Pero de algo sí estoy seguro: fue un tiempo breve, pero concentrado y condensado, de enorme politización de amplias masas de la población, especialmente de la juventud, que hasta entonces parecían estar o quedar al margen de la deliberación pública, mediática y política. Politización que conllevó un aumento en el conocimiento de las reglas democráticas (algunas, como el sistema electoral, para ser objeto de excesiva crítica) y de la potencialidad que podrían tener los instrumentos de democracia semidirecta si se entendieran y articularan correctamente, y operaran, claro está, en una verdadera «sociedad democrática avanzada» y como complemento corrector a la democracia representativa y el Estado de partidos.

La que sí comparto plenamente y sin matices es la crítica que realiza en la obra al denominado «derecho a decidir» reivindicado por el nacionalismo catalán, cuyo intento de plasmación material se produjo en los infaustos sucesos del 1 de octubre de 2017. La confusión de la parte por el todo; la exacerbación de la lógica nacionalista y de la dialéctica amigo-enemigo; la pretensión institucionalmente orquestada de incumplir las reglas del juego democrático, la Constitución y el Estatuto de Autonomía para, recordemos, privar a una parte considerable de la ciudadanía de su propio estatus, o, no menos relevante, la absolutización del plebiscito y sus simplificaciones supusieron en el fondo y en verdad, dice el autor, la «negación del principio democrático» que se proclamaba defender (p. 72). Y la sombra en el conjunto del sistema político e institucional español es alargada, ya que el «el *procés* contribuyó poderosamente a que se acabasen asumiendo como normales comportamientos que contradicen la ortodoxia de la democracia constitucional» (p. 73).

En cuanto a los cambios acaecidos en el sistema de partidos como consecuencia de esta revitalización ideológica de la democracia directa, critica Tudela, y creo que con fundamento, la generalización del modelo de primarias para elegir a los líderes políticos sin un marco jurídico que garantice el pluralismo. El cesarismo plebiscitario y la laminación de los contrapoderes internos y voces discordantes que han producido, al aupar mediante la legitimación directa al líder partidista, han sido algunos de sus principales resultados, ya que, «lejos de partidos más deliberativos, horizontales y democráticos, son partidos más jerarquizados, con liderazgos más fuertes que nunca» (p. 77). Lo que explica, en buena medida, el fracaso rapidísimo de Podemos y Ciuda-

danos, al haberse olvidado de sus postulados teóricos iniciales y al haber sucumbido, con inusual presteza, a la ley de hierro de Michels.

En esta primera parte, una vez perfilado el contexto anterior, el autor comienza a volcarse en la evolución del sistema político e institucional español de los últimos años, especialmente desde el deterioro del bipartidismo imperfecto con las elecciones generales de 2015, que inauguraron un ciclo de fragmentación parlamentaria e inestabilidad política que aún hoy no solo no se ha cerrado, sino que se ha agravado en algunas de sus patologías. Desde entonces se ha venido imponiendo una «política de confrontación de bloques que se traslada a la sociedad en forma de la dialéctica de buenos y malos» (p. 203), aunque la misma parece haberse generalizado, sobre todo, a raíz de la moción de censura «destructiva» de 2018. Este es para Tudela, sin duda, el momento determinante de los últimos tiempos de la política española y el que ha supuesto el inicio de una profundización aún mayor en el deterioro institucional del conjunto del sistema. Un «auténtico parteguas en la evolución de nuestro modelo» (p. 96) de partidos, parlamentario y político, ya que la moción prosperó no sobre un acuerdo positivo en torno a un nuevo programa de gobierno, sino con la única intención de destituir al Gobierno de centro-derecha. El de Pedro Sánchez, inaugurado entonces, no contó desde el inicio con una mayoría parlamentaria positiva que respaldara su programa (que tampoco fue objeto de debate o atención) a lo largo de la legislatura, sino que, recordemos, su pretensión inicial era la de convocar cuanto antes elecciones, algo sobre lo que se demoraría para ceder finalmente por el rechazo expreso al proyecto de presupuestos. «La reducción del programa del candidato alternativo a una convocatoria de elecciones supone una mutación del diseño constitucional de la moción de censura, contradiciendo su vínculo con el parlamentarismo racionalizado» (p. 123), mutación que el autor posteriormente enmarca en la que, de forma más amplia, se da en el conjunto de la forma parlamentaria de gobierno, inclinada hacia un mayor presidencialismo debido, paradójicamente, a la propia debilidad parlamentaria del Gobierno (sobre todo desde 2023).

La segunda parte de la obra la dedica a la erosión de los conceptos y dinámicas constitucionales en España, erosión directamente vinculada a los marcos y tendencias descritos. Respecto a la decadencia del Parlamento, Tudela comienza analizando la tensión a la que se sometió el procedimiento constitucional de investidura del art. 99, pensado y diseñado por los constituyentes para un sistema de partidos más o menos claro, bipartidista o, cuando menos, no tan fragmentado y polarizado como el actual. En este sentido, estudia la mala praxis en su aplicación, sobre todo en torno a la fallida investidura de Rajoy en 2016 o las dudas en cuanto al candidato en las últimas elecciones de 2023. Y aquí el profesor Tudela es directo: el problema no reside

tanto en el procedimiento, sino en la irresponsabilidad de los actores políticos llamados a cumplirlo de acuerdo no solo con la letra del art. 99, sino con la «voluntad de Constitución», esto es, de llegar a acuerdos por encima de sus diferencias y pensando siempre en la gobernabilidad del país. Irresponsabilidad que, además, ha puesto en ocasiones en una posición incómoda al rey, a pesar de su buen hacer ulterior, algo que era completamente improcedente y que ha podido terminar dañando a la Corona como institución neutral y de integración constitucional, pues se la ha sometido «a tensiones innecesarias e indeseables» por parte de los partidos (p. 115). No obstante, y aunque es en la irresponsabilidad de estos últimos donde debemos fijarnos, el autor no descarta pequeños retoques o leves reformas para adaptar el art. 99, dándole un rol más activo al presidente del Congreso en la conducción de la preinvestidura y regulando de manera más detallada o explícita los tiempos para evitar vacíos normativos.

Pero donde de verdad se centra el análisis de Tudela Aranda, en esta crisis del Parlamento, es en la ruptura de presupuestos que garantizaban la forma de gobierno parlamentaria entre nosotros. Se ha instaurado una especie de «parlamentarismo negativo» (p. 126) o «de rechazo» (añado yo), en el que la mayoría que sostiene al Gobierno no lo hace en torno al programa de este, sino únicamente para que los «otros», los de «enfrente», no gobiernen. Es más, estas «mayorías negativas» lo son solo de investidura, como ha ocurrido en las dos últimas legislaturas y especialmente en la actual iniciada en 2023, pero no «mayorías de legislatura» (p. 130), lo que sitúa al Gobierno en una debilidad sin precedentes en nuestro sistema. Ante dicha debilidad la reacción es paradójica: justo cuando el Parlamento podría tener mayor protagonismo debido a la misma, lo que se provoca es lo contrario, el desprecio gubernamental a las Cámaras y su constante evitación, reforzando materialmente los poderes y las funciones del presidente del Gobierno en torno a un hiperlidge-razgo de difícil canalización constitucional. «La propia debilidad de la posición gubernamental actúa como un mecanismo reactivo que impulsa al ejecutivo a incrementar el ya elevado nivel de protección que le otorgan los reglamentos y las costumbres parlamentarias» (p. 130). La víctima principal es el parlamentarismo, que ya de por sí arrastraba carencias notables y desafíos pendientes.

En una doble vertiente se ha visto, sobre todo, profundizada la debilidad del Parlamento en los últimos años: en su función legislativa y en su función presupuestaria (p. 135). En cuanto a la primera, a la consabida «crisis de la ley», tema ya clásico en el derecho constitucional, se suma la «extraña normalidad», dice Tudela, con la que se ha asumido la utilización ilimitada y constante del real decreto-ley, convertida en una fuente preferente. El mismo ha «dejado de ser una norma extraordinaria para pasar a ser una forma

ordinaria de ejercer la función legislativa» (p. 138), con la consiguiente afectación tanto de la calidad normativa como de la función representativa dimanante del principio democrático en un sistema parlamentario, con especial incidencia en los propios derechos de los diputados. Es cierto, como ha estudiado la mejor doctrina (Ana Carmona, *inter alia*), que la utilización excesiva y fraudulenta del decreto ley era ya una constante desde hacía tiempo, debido tanto a la irresponsabilidad de los partidos en el Gobierno respectivo y la dejadez del propio Parlamento y sus órganos rectores para defender sus prerrogativas como a la extraordinaria deferencia del Tribunal Constitucional. Pero últimamente, nos alerta Tudela, su uso es preferente al estar el Ejecutivo en una especie de «minoría estructural», pues no cuenta con una mayoría parlamentaria de legislatura. E incluso, y esto me parece sin duda lo más grave, se ha acudido a la fórmula doblemente (o triplemente) inconstitucional del «decreto ley ómnibus» (p. 139). Si a este uso del decreto ley le unimos la proliferación de las «enmiendas furtivas» o el recurso a las proposiciones de ley para evitar los informes preceptivos (el caso paradigmático ha sido la controvertida ley de amnistía), podemos afirmar, con el autor, que «se han roto casi todos los límites hasta dar la sensación de que el procedimiento legislativo puede asimilar todo lo que disponga la voluntad política correspondiente sin que sea relevante su impacto en el producto legislativo resultante» (p. 141).

Respecto a la función presupuestaria, Tudela es rotundo al sostener que su actual «desactivación» consciente por el Gobierno, en la XV legislatura, es el «reflejo síntesis» de toda la crisis del parlamentarismo. «La deriva de la forma de gobierno y las circunstancias políticas que la explican encuentra un expresivo reflejo en la evolución de la función presupuestaria» (p. 143). Tres son los cambios cualitativos que se están produciendo en la actual legislatura y que sintetizan la mutación denunciada. El primero, referido a la manifestación directa y sin rubor por parte del Ejecutivo nacional de no cumplir con el mandato del art. 134.3 de la Constitución al renunciar a presentar el proyecto de presupuestos. Con ello se les está privando materialmente al Congreso y al Senado de una entera función parlamentaria, cual es la presupuestaria, por otra parte estrechamente vinculada con la historia y funcionalidad del propio parlamentarismo. Es un incumplimiento de la Constitución, sí, pero no solo en cuanto al procedimiento establecido, sino también en cuanto al fondo sustancial de la forma de gobierno por aquella deseada y pretendidamente articulada en su texto fundamental. Y es que «la imposibilidad de que el Parlamento se pronuncie sobre la ley más importante de cada ejercicio supone una seria afeción del principio democrático» (p. 147). El segundo cambio se da en la posición del propio Gobierno respecto al instituto constitucional de la prórroga presupuestaria. Esta estaba pensada y diseñada como mecanismo de respuesta excepcional ante la falta de aprobación, temporal, del

presupuesto presentado (STC 3/2003), no como un instrumento al que poder acudir directamente, y menos de manera reiterada (la «prórroga de la prórroga», de dudosa constitucionalidad a mi modo de ver). «La previsión de la prórroga presupuestaria atiende, precisamente, a la “normalidad” de un pequeño retraso» (p. 144). Por último, y no menos gravoso, el tercer cambio se ha producido en cuanto al valor mismo del rechazo parlamentario al presupuesto o de la ausencia de este. Se venía entendiendo en España, y en la mayoría de democracias parlamentarias de nuestro entorno, que la ausencia de un presupuesto vigente debía implicar la dimisión del Gobierno o la convocatoria de nuevas elecciones. Las razones eran claras: ni el Gobierno podría, sin presupuesto, llevar a cabo su programa y sus iniciativas, ni contaría con la confianza de la Cámara a la que debe, precisamente, su legitimidad. De aquí que, desde la entrada en vigor de la Constitución, el presupuesto siempre se aprobara (aun con retrasos, algunos notables), y que solo en las dos ocasiones en que esto no se había producido el presidente había decidido disolver anticipadamente las Cortes y convocar elecciones (en 1996, con Felipe González; y en 2018, con el propio Pedro Sánchez). Por el contrario, en la XV legislatura se pretende pasar como normal lo heterodoxo y el incumplimiento manifiesto de la Constitución, al no haberse presentado aún, ni en 2024 ni en 2025, proyecto de presupuestos generales del Estado, y venir estos prorrogados de 2023 y, lo que es aún más grave, de unas Cortes anteriores, de una legislatura precedente.

El deterioro institucional no se acaba en el Parlamento, si bien este es el más acusado y el más preocupante desde la óptica de la democracia constitucional, sino que afecta también al conjunto de órganos constitucionales e instituciones de control. En el capítulo V de esta segunda parte, el autor estudia con detalle la crisis de estos órganos debido a la colonización partidista, cuando no directamente gubernamental, de sus composiciones y la interpretación fraudulenta, espuria o interesada de sus previsiones constitucionales y estatutarias. El caso de la falta de renovación del CGPJ por el deseo, nada oculto, del Partido Popular por mantener «su» mayoría en el mismo, o la elección inapropiada de perfiles tanto para el Consejo como para el Tribunal Constitucional por, sobre todo, su adscripción partidista previa o su (informal) lealtad son síntomas evidentes del abandono por los partidos de toda pretensión de respeto a la institucionalidad y a los contrapoderes propios de la democracia constitucional. Y es que «la idea de una composición delimitada no ya por el compromiso ideológico sino por el alineamiento partidista se encuentra implacablemente asentada» (p. 151), sobre todo mediante el sistema de «cuotas ciegas» en el que los partidos se reparten «sus» puestos sin llegar a deliberar sobre los de los demás ni sobre su idoneidad. Lógica esta que alcanza a casi todas las instituciones, órganos y organismos de control o con incidencias en el control al poder político.

Y decimos bien, a «casi todas», porque Tudela matiza con agudeza y pone dos tipos de administración que han conseguido sortear la colonización partidista. La primera, la electoral, incluida la Junta Electoral Central. El secreto puede estar quizá, dice el autor (p. 158), en la selección por sorteo de la mayoría de sus miembros (los de extracción judicial), lo que creo que no es solo acertado, sino que puede constituir una invitación a expandir esta técnica de selección entre quienes sean idóneos y reúnan previamente los requisitos establecidos. Al fin y al cabo, el sorteo fue inherente a los inicios históricos de la democracia y parece demostrar ser, al menos en este ámbito, una técnica de indudable valor para excluir las pretensiones desbordadas de control por parte de los llamados a ser controlados. Al respecto, son interesantes las recientes tesis de Pierre Rosanvallon en torno a la composición de las instituciones «reflexivas» de nuestras democracias constitucionales, más vigentes que nunca. La segunda, y ya adentrándonos en el capítulo VI dedicado explícitamente al deterioro ordinario de la propia Administración, es la propia de los órganos de dirección de los museos nacionales del Prado y Reina Sofía (p. 163), dos ejemplos de buen funcionamiento de la Administración, de planteamiento y ejecución de estrategias y visiones a largo plazo, y de neutralización de las desviaciones partidistas. Y ello gracias, en buena medida, al diseño institucional, a la autonomía estatutaria de la que gozan y a la voluntad de los propios partidos en torno a su cumplimiento. Quizá, por poner una nota negativa, se deba a que Velázquez o Picasso no votan.

El libro inmediatamente alza la vista y amplía el foco sobre el funcionamiento general de la Administración, detectando carencias y patologías ya denunciadas por la doctrina (Jiménez Asensio de manera reiterada, constante y contundente, entre otros). La poca continuidad de las estructuras intermedias; los cambios constantes en las direcciones generales y el bajo nivel técnico, a veces, de estas, o la falta de meritocracia en determinados puestos de dirección son notas más comunes de lo que pareciera en el conjunto de la Administración española. Por otro lado, como el propio autor afirma, reminiscencias «de los vicios de nuestra política decimonónica» (p. 163), ya que, en muchos casos, el Galdós de las covachuelas capitalinas no ha desaparecido del todo en la España del siglo XXI. En fin, «el desdén por la capacidad y el olvido de las exigencias que tienen determinadas responsabilidades solo puede condenar a un fracaso colectivo» (p. 164), algo que no parecen querer evitar quienes serían los encargados de hacerlo.

La tercera parte de la obra la dedica el autor a la XV legislatura en concreto y cómo la misma está suponiendo un agravamiento cualitativo, como decíamos, de las tendencias de deterioro del Estado de derecho ya presentes desde hace tiempo en España. Una legislatura marcada, esencialmente, por la ausencia de una mayoría parlamentaria de gobierno, al darse

una mayoría solo de investidura en torno a «una heterogeneidad ideológica que no respondía al paraguas general de progresismo y que auguraba serias dificultades para la labor diaria de gobierno» (p. 181). Un «parlamentarismo de oposición» de «unos» (o «hunos», que diría don Miguel) contra «otros», pero donde el primer bloque, el de investidura, ni siquiera guarda una mínima coherencia ideológica. De ahí que el Parlamento se convierta en «un territorio hostil para el gobierno y este, en consecuencia, evite transitarlo en la medida de lo posible» (p. 182). Se profundiza además en la lógica de la confrontación bibloquista, aunque no comparto la tesis del autor de que el Gobierno o el Partido Socialista se hayan escorado tanto hacia la izquierda (p. 184). Ese viraje, de darse, me parece más estético o formal que material y real, como por otra parte no paran de recordarle desde algunas formaciones, hoy minoritarias, a su propia izquierda. Con todo, la clave del análisis reside en la pérdida de la capacidad de llegar a acuerdos con el adversario (que no «enemigo»), ya que «cualquier sistema político democrático se construye no solo sobre un determinado consenso inicial que emerge en el proceso constituyente, sino también sobre la voluntad de que el sistema mantenga unos mínimos esenciales de acuerdo» (p. 185).

Partiendo de esta base, de este contexto de permanente confrontación polarizadora entre dos bloques contrapuestos, Tudela se detiene a analizar algunos hitos de esta legislatura, como la aprobación de la ley de amnistía (p. 186-191), a la que critica con rotundidad tanto por haberse sustraído su impulso a la voluntad democrática de los electores durante la propia campaña electoral como por su más que dudosa constitucionalidad. Asimismo, analiza la dejación gubernamental ya reseñada en torno a la función presupuestaria, que supone una «quiebra del sistema constitucional que no puede ignorarse» (p. 194); la escasa producción legislativa, con un protagonismo absoluto, hasta ahora, del decreto ley; la perversión de las comisiones de investigación, creadas más para investigar a la oposición que al actual Gobierno; o la perseverancia en la erosión institucional que ya se arrastraba, con especial incidencia en el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Fiscalía. En este sentido, critica con denuedo la proposición de ley orgánica de «garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas» (esto último, un oxímoron en su interpretación adecuada), ya que pretende cercenar la acción popular constitucionalmente garantizada en el art. 125, lo que vulneraría, y así también lo creo, la garantía institucional aquí contenida (pp. 208-210).

El último capítulo de esta parte lo dedica el profesor Tudela a la afectación del modelo territorial producida por las circunstancias singulares, ya analizadas y denunciadas, de la XV legislatura. En especial, se centra el autor en los acuerdos con los nacionalistas y en la cesión constante de competencias y

atribuciones del Estado central a las comunidades autónomas donde estos gobiernan, como en el País Vasco, o donde son decisivos, como en Cataluña respecto al Gobierno en minoría de Salvador Illa. Y, si bien es cierto que la cesión ha sido reiterada moneda de cambio en los Gobiernos estatales cuando necesitaban los votos de los partidos nacionalistas en el Congreso (recordemos el pacto del Majestic del 96), el autor considera que la actual situación, donde la debilidad gubernamental es especialmente acusada, ha agravado las tendencias centrífugas y disolventes que se derivan de aprovechar la apertura constitucional del sistema de distribución competencial como recurso de supervivencia política. «El traspaso de competencias como pago de una mera votación en el Congreso se ha convertido en moneda frecuente» (p. 230), lo que puede impeler a las formaciones nacionalistas la asunción de que «es posible alcanzar lo que parecía imposible: las líneas rojas se encuentran, cuando menos, muy difuminadas. Hasta la invisibilidad» (p. 228). Y, aunque se reconoce en la obra la «dosis de normalización institucional» que conlleva la presidencia de Illa en Cataluña (p. 232), se critica con contundencia los términos del acuerdo de su investidura, en el que el Partido Socialista pareciera haber asumido buena parte de las tesis, del discurso y de la retórica nacionalista al necesitar el apoyo de ese arco ideológico.

La concesión constante a las demandas nacionalistas para mantener al Gobierno de España en su frágil sostén parlamentario se produce paradójicamente en un momento político en el que la representación de aquellas opciones se ha visto reducida en las Cortes y cuando los apoyos populares a sus tesis más duras, como la opción unilateral por la independencia, han menguado drásticamente. A pesar de ello, «es inevitable que, con el transcurso del tiempo, la relevancia de las concesiones se agrave hasta alcanzar el núcleo de la arquitectura constitucional» (p. 234), algo que podría constatar ya con el pretendido traspaso de competencias en materia de inmigración a Cataluña o con la defensa de algún tipo de «financiación singular» para esta región. Esto último recibe duras críticas de Tudela (pp. 236-237), que compartimos plenamente, por suponer, en caso de darse, la asunción de presupuestos de naturaleza más confederal que federal y el quebranto de raíz del principio de solidaridad constitucionalmente proclamado (art. 2 CE). El intento de vender esta opción como «federal» no es solo profundamente incorrecto, sino que puede comportar una desactivación de las potencialidades que sí albergaría el conjunto de técnicas federales que aún quedan por desplegarse en España. Y es que «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), lo que confirma dos apriorismos: que el federalismo bien

entendido nunca ha estado en la agenda verdadera de los partidos nacionalistas y que la frivolidad con la que se trata en nuestro país la cuestión territorial conlleva una tremenda irresponsabilidad de cara no solo al presente, sino también al futuro de nuestra democracia constitucional.

Por último, José Tudela dedica la cuarta parte a un conjunto de conclusiones que, a modo de síntesis, destacan las «ideas fuerza» de la obra y recalcan no solo las carencias de las que la misma ha dado buena cuenta, sino también las indudables fortalezas con las que, a pesar de todo, contamos en España. Y la primera y principal es la propia Constitución de 1978 que, «lejos de ser causa de los graves problemas de la España contemporánea, sigue siendo la mejor opción para su encauzamiento» (p. 34). Por ello hay que respetarla, cuidarla y preservarla, y a tal fin se hace necesaria, más que nunca, la reforma. Porque su cambio, su adaptación, es la mejor forma de mantener la vigencia de sus principales avances y consecuciones, ya que «afirmar el valor de la Constitución y defender la necesidad de la reforma son ideas no solo compatibles, sino inescindibles y debe hacerse de forma simultánea» (p. 267). Y aquí el autor nos recuerda algo que en ocasiones solemos obviar: la reforma es posible. No solo porque ya se haya hecho (la última, en 2024 en torno al art. 49), sino porque es mentira que el procedimiento sea tan difícil como para evitar cambios de fondo en el texto fundamental. Sí es verdad que hay un núcleo especialmente (o excesivamente) protegido, que es el de la reforma agravada, pero la simple del art. 167 es un camino perfectamente transitable. Solo hace falta, claro está, una mínima voluntad de acuerdo, de llegar a puntos en común, entre los principales partidos políticos y muy especialmente entre el Partido Popular y el Partido Socialista. Cambios normativos que podrían afectar a cuestiones tan esenciales como el sistema territorial y competencial, los órganos constitucionales o las relaciones entre los diversos poderes del Estado. «Hay que evitar la trampa. La reforma es posible y sencilla» (p. 262), nos recuerda Tudela, y para ello despliega al final de la obra un catálogo esquemático de proposiciones concretas de reformas, tanto constitucionales como infraconstitucionales, que tienen por objeto reforzar nuestro maltrecho Estado de derecho y revitalizar la democracia constitucional española, sus principios y garantías. Un catálogo amplio (pp. 254-262), repleto de propuestas sensatas, oportunas y, a mi modo de ver, acertadas, muchas de las cuales han sido reiteradamente defendidas por la doctrina, y entre las que me gustaría destacar algunas determinadas, tanto por su originalidad o su atrevimiento como, simplemente, por su radical necesidad. Entre ellas sobresalen: la limitación de la capacidad de disolución del presidente resultante de una moción de censura para evitar que esta sea destructiva; la disolución automática de las Cortes en caso de que el Gobierno incumpla con su obligación constitucional de presentar presupuestos (como he defendido recientemente en otra sede); el

refuerzo de la función prospectiva de los parlamentos, incluidos los autonómicos; la posible incorporación del sorteo como mecanismo automático en caso de falta de renovación de los órganos constitucionales, singularmente del CGPJ; o la mejora del marco normativo de las primarias en los partidos políticos, que podrían pasar a ser, entre otras medidas, controladas y fiscalizadas por la Administración local.

Reformas estas que parten de la reivindicación del espíritu y del valor de la democracia constitucional, y que serían perfectamente factibles si se alcanzara un mínimo de entendimiento en una renovada, y hoy inexistente, «cultura de la Constitución». Por el contrario, la situación actual parece presidida por «una cultura política poco respetuosa no ya con el Estado de derecho, sino con los propios fundamentos de la democracia constitucional, que ha confluído con unas corrientes universales que minusvaloran el rol de la razón y del Derecho en la vida política para sublimar el poder y la consecución de los objetivos políticos» (p. 264). Por ello, ante esta realidad, el autor no quiere que el lector caiga en el pesimismo absoluto y blande el optimismo de la voluntad como única salida posible a las múltiples crisis que nos rodean. «La lectura negativa del presente alimenta con vigor, como siempre ha sucedido, a las fuerzas más reaccionarias» (p. 55), ante lo que se hace «preciso recuperar una ideología del optimismo» (p. 56) de forma realista, sin ocultar los problemas y errores sobre los que la obra aquí recensionada no solo realiza acertados análisis, sino también propuestas concretas de resolución.

Ojalá que esta invitación al optimismo moderado, a la «voluntad de Constitución» y al cultivo entre todos del bien común sea algún día aceptada por los actores principales que están llamados a su efectiva realización.

Gabriel Moreno González
Universidad de Extremadura

MANUEL CABANAS VEIGA: *Los retos actuales del Estado social ante las crisis económicas y sanitarias*, A Coruña, Colex, 2021, 248 págs.

El doctor Manuel Cabanas Veiga ha elaborado distintos estudios jurídicos sobre el Estado social a lo largo de su trayectoria académica. Actualmente es profesor e investigador de derecho constitucional en la Universitat de Lleida. La obra *Los retos actuales del Estado social ante las crisis económicas y sanitarias*, publicada en 2021, se ubica durante la pandemia de la COVID-19 en el Estado español, donde el autor analiza cuáles han sido las consecuencias jurídico-políticas y económicas de dicha crisis, seguida de la recesión económica y fiscal de 2008 en tres capítulos. Este riguroso estudio combina la