

ARAGÓN REYES, M. (COORD.) (2025). *LOS ÁNGU-
LOS MUERTOS DEL ESTADO DE DERECHO*. MA-
DRID: EDITORIAL LEFEBVRE-CEU SAN PABLO

Raquel MARAÑÓN GÓMEZ
Letrada de las Cortes Generales

Los Ángulos Muertos del Estado de Derecho es una obra colectiva dirigida por Manuel Aragón Reyes y publicada por la editorial Lefebvre. Es una obra oportuna y sobre todo necesaria.

La obra que se publica con la colaboración del Centro de Estudios Universitarios CEU-San Pablo plantea el libro como una publicación que analizase la actual situación de nuestro Estado de Derecho, y de modo especial poner el foco, en lo que de manera muy gráfica, denominan los ángulos muertos del Estado de Derecho, como los auténticos riesgos que amenazan su conservación.

La obra pivota sobre la necesidad de conservación sin ningún tipo de erosión de los dos pilares de la democracia constitucional que desde la afirmación contenida en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano han permanecido de modo invariable como los parámetros de afirmación y realización de la misma: la garantía de los derechos y la división de poderes.

Hoy en día asistimos a un progresivo proceso de debilitamiento de las instituciones, especialmente de los mecanismos de control que han sido reducidos en algunos casos a un nivel de difuminación intolerable.

Para la tarea, Manuel Aragón se rodea de las mejores plumas. Decía Víctor Hugo que existían dos maneras de servir a Francia, con la espada y con la pluma. Efectivamente las reflexiones de estos autores son una valiosa contribución a la garantía de nuestro Estado de Derecho.

Aquellos que nacimos bajo la Constitución española de 1978 podemos afirmar que nunca antes vivimos un reto como el del tiempo

actual, defender el legado de la transición y el instrumento jurídico que ha posibilitado cuarenta y siete años de progreso y libertad: Nuestra Constitución de 1978.

Diecisiete son los autores, de primer nivel, que en sus capítulos hacen saltar las alarmas sobre el deterioro, ataques y demás avatares que está enfrentando nuestra democracia.

Abre boca el propio Manuel Aragón Reyes, en el primero de los capítulos que sirve de pórtico a los restantes y que se rotula «El Estado de Derecho y la Democracia Constitucional». Todo el capítulo apela a la concordia y al consenso, y en definitiva a abandonar el frentismo. No podemos estar más de acuerdo con las tesis que abona. Necesitamos pacificar la política pero no a toda costa. No es lo mismo pacificar que anestesiar. Como indica Manuel Aragón, la nuestra es una democracia militante: si se trata de defender la democracia y la Constitución, esta no debe de ser neutra ideológicamente en este punto concreto, la defensa de la propia Constitución y aplicar la lealtad institucional, puesto que no puede funcionar debidamente ningún sistema constitucional con desafección institucional a la Constitución, por lo que es necesario recuperar el funcionamiento ordinario y salir de una democracia menguante hacia una creciente. Como voz especialmente legitimada plantea medidas convenientes para acrecentar la independencia del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

Javier Tajadura profundiza en la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales y en los ataques recientes más virulentos como la aprobación de la Ley de Amnistía y las acusaciones de lawfare sobre el Poder Judicial.

Pone el acento en el deterioro de la cultura política democrática y en las transformaciones tecnológicas de la sociedad y como esto ha afectado al derecho de participación política, que unido a una politización de las instituciones ha dañado los principios y valores del Estado constitucional de derecho.

El principio de legalidad es sometido a análisis por Encarna Roca Trías donde los reales decretos leyes, las leyes especiales o las regulaciones privadas son objeto de examen.

Aunque la Constitución sea un texto legal que debe de ser interpretado de acuerdo con las circunstancias del momento, indica

la autora no se puede tener manga ancha con los principios constitucionales, para no socavar la seguridad jurídica.

Piedad García-Escudero se ocupa de las Cortes Generales: el sistema electoral y el control parlamentario. En el sistema electoral se identifica como principal fallo del sistema el voto de los españoles residentes en el extranjero, considerando necesario mejorar la eficacia de la emisión del voto y la posibilidad de su adecuado escrutinio. Otros de los fallos son la garantía del principio de igualdad en los debates electorales, las infracciones recurrentes en cuanto a la prohibición de las campañas institucionales y el desafío que supone el mundo tecnológico con los nuevos medios de captación del sufragio y los riesgos de bulos o fake news y el horizonte que la tecnología supone para las encuestas electorales.

El panorama parlamentario que dibuja es de fragmentación política, con un parlamento que no legisla, sin cumplir con la obligación constitucional de presentar unos Presupuestos Generales del Estado y donde se ignora sistemáticamente al Senado, hasta el punto de acumular reiteradas inasistencias del Presidente del Gobierno a las sesiones de control. Todo este escenario es lo que a Aragón Reyes denomina la anoxia del Parlamento.

Es necesario, indica García-Escudero, rearmar el control parlamentario, que estudia de manera detenida poniendo especial atención en las comisiones de investigación.

Ignacio Astarloa pone el foco en el deterioro de la ley y en lo que califica de un uso bastardo de la ley: el recurso cotidiano a las leyes ómnibus, las leyes singulares ad hominem, o los preceptos intrusos con ausencia de congruencia. Un panorama realmente desolador. También pone sobre la mesa el uso por el Gobierno de proposiciones de ley, presentadas por el grupo parlamentario en lugar de presentarlas como proyectos, advirtiendo que estas «proposiciones de ley gubernamentales» hurtan los informes que acompañan a los proyectos de ley, lo que priva de un elemento muy valioso al legislativo tal y como sucedió en la proposición de ley de la amnistía. Otro elemento más de desgaste es el uso del veto gubernamental por razones presupuestarias a las proposiciones de ley y el uso del procedimiento abreviado, lo que sumado todo ello lleva a la degradación de la ley y a lo que añade lo tantas veces por él denunciado, esto es el abuso y perversión de la

figura del decreto ley debería elevar el nivel de emergencia a rojo. La conclusión de Astarloa ante este escenario en el que la ley va perdiendo dignidad es que es preciso retornar a la ley.

Reflexiona Tomás Ramón Fernández sobre el funcionamiento y competencias del Gobierno y su control por los tribunales de justicia. Ahí se aborda la doctrina de los actos políticos, los mecanismos de otorgamiento y retirada de la confianza, y nuevamente el abuso de los decretos leyes, que en palabras del autor ha transformado el sistema parlamentario en un sistema presidencialista espurio.

Juan Alfonso Santamaría Pastor aborda la administración pública y el procedimiento administrativo que pone de manifiesto las deficiencias de un sistema competencial de complejidad extrema, con irracionalidad del régimen de distribución de funciones y competencias entre los diferentes niveles de la administración. El brillante análisis del procedimiento administrativo pone el acento en el igualitario diseño del régimen de plazos para los ciudadanos y Administración, así como de las consecuencias del silencio administrativo.

El ámbito económico financiero y en concreto el Tribunal de Cuentas corre a cargo de Paloma Biglino Campos, y Ana Carmona Contreras se ocupa de las autoridades independientes. Ambas destacan la necesidad de mantener y potenciar la independencia y procurar el conocimiento técnico y la especialización profesional. Consideran que dichas autoridades deben tener mandatos superiores a la legislatura y su nombramiento debe incorporar más y mejores filtros selectivos para conseguir la independencia funcional, que convierta a los controles en efectivos según su primigenio diseño.

El Poder Judicial es objeto de análisis por Carlos Lesmes. La independencia, inamovilidad, la responsabilidad y el pleno sometimiento a la ley son analizados desde la óptica de su actual situación en momentos verdaderamente de presión hacia sus titulares. Muy interesante es la exposición de los modos de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial. Analiza la fórmula exclusivamente parlamentaria, el modo de elección por los propios jueces y la fórmula mixta.

Antonio del Moral profundiza en la justicia con el estudio del control de la actividad jurisdiccional y el valor de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Eduardo Torres-Dulce aborda el Ministerio Fiscal

y sus desafíos, que entre otros considera incluyen el mantenimiento o la proximidad del Ministerio Fiscal al Poder Judicial, llegando incluso si fuese necesario a la unificación de las carreras judicial y fiscal y la necesidad de residenciar el nombramiento del Fiscal General del Estado en la órbita del poder legislativo, permitiendo así una distancia respecto del Poder Ejecutivo y aumentando la legitimidad democrática de esa figura. Reclama asimismo la necesidad de realizar entre otras una serie de modificaciones en el Estatuto del Ministerio Fiscal reforzando las competencias del Consejo Fiscal y de la Junta de Fiscales.

Enrique Arnaldo se ocupa del Tribunal Constitucional, que de una manera muy completa analiza cuestiones como la compleja naturaleza del Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional, constitucional, estatal, colegiado, deliberante, decisorio y dotado de autonomía y se pregunta si éste es o no un órgano político.

Asimismo analiza el nombramiento de los magistrados, la duración de su mandato y su estatuto, así como sus competencias, deteniéndose con especial detalle el recurso de amparo y las relaciones entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción constitucional.

El Estado de las Autonomías es abordado críticamente por Santiago Muñoz Machado, gran especialista en la materia.

María Emilia Casas centra su enfoque en el Estado Social en donde expone temas tan interesantes como la necesidad de regulación legal de la mayor representatividad de las asociaciones empresariales, el diálogo y concertación social pre legislativa, la democracia paritaria y el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres.

La Unión Europea es analizada por Teresa Freixes, poniendo el foco en el Estado de Derecho como valor de la Unión Europea y el riesgo que supone los mecanismos informales y la importancia de los informes sobre el estado de derecho.

El último capítulo corre a cargo de Paz Andrés Sáenz de Santamaría y se denomina Estado de Derecho y Derecho Internacional y analiza la concreta respectiva desde las Naciones Unidas.

La división de poderes aunque no se encuentre recogida de manera expresa como principio en el articulado de la Constitución es consustancial a la misma, pues la estructura de nuestro texto constitucional bebe de la formulación clásica de Montesquieu y la división de los Títulos III, IV; V y VI lo evidencia.

No es seguro algo accesorio o casual que las nomenclaturas elegidas por el constituyente no se correspondan con la tradicional denominación legislativo y ejecutivo, sino que son las Cortes Generales (Título III) y el Gobierno y la Administración (Título IV) los rótulos elegidos, tan solo el Poder Judicial conserva su nombre originario. Pero denominaciones aparte, lo que es indudable es que la articulación del Estado se fundamenta o cimienta en la división de poderes como algo consustancial a la democracia constitucional, y que desde la Constitución liberal de 1812 está en nuestras mejores páginas de la historia constitucional. Esta idea cimentadora se une a la triada del Estado Social Democrático y de Derecho en el que se constituye España y que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad la justicia la igualdad y el pluralismo político. Me detengo un segundo para recordar que el constituyente español incluyó el pluralismo político, obviamente fruto de nuestra historia reciente y la ruptura con la dictadura franquista, pero elevarlo a valor constitucional conlleva una actitud, la búsqueda de la concordia y darle valor al adversario si este, por diametralmente opuesto que sean sus ideas, está en la órbita constitucional. En resumen uno de los consensos de la transición, parafraseando a Claudio Sánchez Albornoz es el pluralismo político que no es solo una cuestión de número sino de actitud: *tender la mano en la mano del enemigo de ayer para debatir juntos el futuro de España en unas nuevas Cortes*. Para una correcta realización del pluralismo político no basta con mirar el arco parlamentario y constatar la existencia de un amplio número de fuerzas políticas representadas en los distintos grupos parlamentarios sino que constitucionalmente conlleva dar valor al adversario por el hecho de aportar unas ideas diferentes sobre las que se puede dialogar y llegar a acuerdos.

En la concepción clásica de Montesquieu la división de poderes no era una separación absoluta e infranqueable, sino como un sistema de frenos y contrapesos de tal manera que el poder frente al poder y esta es sin duda la finalidad que la justifica como la mejor manera de ejercicio del poder. Garantiza la concordia a través de la mística del tres, huyendo del absolutismo que representa el uno y la discordia que supone el dos. Una división donde las funciones se residencian en distintos poderes y entre ellos los sutiles frenos y contrapesos ejercen de controles mutuos.

Al servicio de la efectividad de esos frenos y contrapesos están las instituciones de control y este control se despliega en tre ámbitos: social y político, con la finalidad de proteger el Estado Democrático y el ámbito jurídico para el control del Estado de Derecho.

Es absolutamente perentorio dar la voz de alarma sobre el proceso de debilitamiento progresivo que están sufriendo las instituciones de control. Estamos asistiendo a un proceso de erosión que responsablemente no podemos silenciar. Aragón Reyes denuncia en su capítulo actuaciones públicas de deslealtad constitucional cuyo origen cifra precisamente el deficiente funcionamiento de los partidos políticos, cuando se desvirtúa el principal objetivo que ha de ser gobernar y no mantenerse en el gobierno. La selección en muchos casos de perfiles dóciles para las listas electorales, unido a la tendencia cesarista en el liderazgo de los partidos lleva a la atonía del parlamento como institución de control y de esa manera se desarma uno de los principales diques de contención de excesos de ejercicio.

Vivimos tiempos de hiperpresidencialismo y eso genera muchas aristas en el Parlamento. Si lo analizamos desde la óptica clásica de las funciones parlamentarias es decir las funciones legislativa, presupuestaria y la de control, el diagnóstico se realiza de manera más certera.

En cuanto a la función legislativa, y como resumen de lo que los autores del recomendable libro establecen, estamos ante un proceso de degradación de la ley directamente proporcional al creciente papel del Ejecutivo como legislador alternativo. El abuso del decreto ley es insoportable y el gobierno ha recurrido no en pocas y sobre todo significadas ocasiones a la segunda marca, es decir a las proposiciones de ley del grupo parlamentario que apoya al gobierno.

Existe además un claro deterioro de la deliberación. En muchos casos no se va al Parlamento a convencer al otro sino a una sucesión de discursos o monólogos de autoconsumo de los propios votantes, y las nuevas tecnologías le han dado una vuelta de tuerca a la video política de Sartori ya muchas veces se trata solamente de colocar el mensaje para el corte en redes, o peor aún el zasca en lugar del mensaje. Es lo que demandan los votantes porque todos escroleamos y estos vídeos llegan y calan, así que va a ser una tarea ardua revertir este proceso.

Es necesario recuperar la centralidad del parlamento, y haciendo autocrítica, debemos incrementar la preocupación por nuestro principal producto: la ley. Hay que incrementar la calidad legislativa siendo necesario si es preciso persuadir más y mejor desde el punto de vista técnico y debe de haber un acuerdo o compromiso en las Cámaras para la mejora de la técnica legislativa.

En cuanto a la función presupuestaria no podemos acostumbrarnos a esta situación anómala en la que estamos. Una situación que no es ni buena ni normal, puesto que el Parlamento lleva dos años sin poder realizar su función constitucional de aprobar unos presupuestos simplemente por qué el Ejecutivo no ha presentado el preceptivo proyecto de ley, obligación que se establece de manera clara en la Constitución.

En cuanto a la función de control como se ha indicado anteriormente el Parlamento vive una atonía propiciada porque al sistema parlamentario se ha superpuesto un hiperpresidencialismo y se ha instaurado la política de la irreversibilidad: los propios contra los ajenos, que como hemos indicado con anterioridad es radicalmente contraria al espíritu que subyace en nuestra Constitución.

Lo que sucede de fondo es que ha habido una pérdida de los consensos procedimentales de la Transición a lo que se superpone que los liderazgos cesaristas señalan como adversarios a las instituciones, precisamente porque se interponen entre su directismo y el pueblo.

Para los nacidos como en mi caso tras la Constitución de 1978, hablar de recuperar el consenso no es un ejercicio de nostalgia sino de agradecimiento, por ya casi cuarenta y siete años de progreso, libertad y democracia constitucional, y si me apuran un necesario blindaje.

Es una falacia contraponer democracia a Estado de Derecho, eso es absolutismo democrático. Basta recordar en este punto que el artículo 1 de la Constitución los une junto con el Estado Social y son inseparables unos de otros.

Decía Peces-Barba que el consenso significaba que no hubiera nada absolutamente insoportable para el otro y frente a este consenso, hoy hablamos de muros, máquinas de fango, acción ilegítima de la oposición o lawfare de jueces.

Frente a la Constitución abierta que habilita al legislador para modificar la Constitución sin acudir al procedimiento de reforma, el principio a oponer es la contención constitucional.

Por otro lado, los partidos políticos han penetrado en las instituciones que deberían serle ajenas por ser el control, y con ello se ha destruido la necesaria independencia de las instituciones. Es por tanto absolutamente esencial como propugnan los autores del manual despolitizar las instituciones para recuperar en plenitud esos delicados y sutiles frenos de las instituciones de control. Si hay voluntad hay camino. Lo primero de todo sería clarificar y endurecer los requisitos para el acceso a distintos cargos. Elevando los años de ejercicio profesional se conseguiría lo que a veces solo se consigue por las lecciones de vida y el paso del tiempo, la independencia personal. Por otro lado la duración del mandato siempre debe ser superior a la legislatura y si se quisiera ser realmente ambicioso se podría ir a un sistema de acreditación objetiva de juristas y otros profesionales a designar, valorados únicamente en base a sus méritos y capacidad y acreditados para ser susceptibles de ser «insaculados» para determinados cargos. El sistema con el que se designa a los magistrados del Tribunal Supremo para ser vocales de la Junta Electoral Central es un buen modelo. Y todo ello vinculado a hacer efectivo en nuestro país el principio de temporalidad del poder, que los federalistas americanos asociaban al principio democrático. La limitación de mandatos como garantía de no patrimonialización del poder y que se puede llevar hasta donde se considere si se quiere evitar una profesionalización de la política.

Ante la evidente amenaza al Estado de Derecho el gran reto actual y futuro no es otro que garantizar la división de poderes. Es necesario redoblar los mecanismos de rendición de cuentas, de accountability, y dotar a las autoridades independientes de un estatuto que garantice su inamovilidad y su independencia funcional.

Debemos desde las instituciones combatir la polarización tóxica, aquella que trata al adversario desde una óptica moralizante y negativa y volver a la senda del consenso que tan buenos y duraderos frutos ha propiciado.

Agradezco a los autores estas reflexiones, profundas, técnicas y constructivas, que se presentan como un ejercicio de resistencia

institucional, como un análisis con propuestas de mejora. Lectura necesaria para quien desee conocer críticamente el estado de la cuestión de la mano, como indicaba anteriormente, de algunas de las mejores plumas.