

## IN MEMORIAM. JOSÉ TUDELA ARANDA, UN LETRADO INOLVIDABLE PARA UNA EPOCA EXTRAORDINARIA

Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA  
Letrado de las Cortes Generales

El fallecimiento el pasado mes de febrero de José Tudela, letrado de las Cortes de Aragón, Secretario de la Fundación Giménez Abal desde su fundación, y profesor de Derecho Público en la Universidad de Zaragoza, ha producido una conmoción general que ha ido mucho más allá de la tristeza sinceramente sentida ante la muerte inesperada de una persona que, a los 63 años, se encontraba en un momento pleno de su vida y de su importante trayectoria como jurista.

Es impactante ver la acumulación de calificativos que sus colegas han dedicado, en los numerosos homenajes que no han cesado hasta hoy, a quien, para todos, ha acabado siendo sencillamente Pepe Tudela, un amigo muy querido y también muy respetado. Se han enunciado con justicia una relación larga de cualidades personales que lo ha retratado como una persona buena, sincera, de mentalidad abierta, moderado, liberal, ecuaníme, respetuoso en fondo y forma con las ideas de los demás, culto, simpático, entusiasta, y de una curiosidad y vitalidad inagotables.

También se ha descrito una personalidad muy rica, que ha sumado al jurista, el fotógrafo, el columnista de periódico, el viajero y cronista de viajes, el lector y escritor infatigable, el bibliófilo, buscador en los lugares más inesperados de ediciones antiguas, de libros, cartas, portadas y manuscritos, o, el *fetichista coleccionista* (así autodefinido con humor en una encuesta sobre el coleccionismo) de toda clase de cosas, desde palabras manuscritas de sus escritores favoritos a grabados como los que Picasso hizo al poeta César Vallejo y Tudela pudo rastrear en cualquier abarrotería del mundo.

Y naturalmente, en fin, se ha subrayado su tarea como letrado parlamentario de clara vocación institucional y compromiso de servicio, como responsable de levantar una fundación desde los cimientos hasta el prestigio indiscutido, como profesor universitario de varias disciplinas jurídicas y como autor de una obra extensa, seria y comprometida con los valores de nuestra democracia constitucional. Siempre valiente en la defensa de sus convicciones y con un acusado espíritu crítico, aunque respetuoso con las ajenas y acompañando toda crítica o discrepancia con propuestas alternativas. De hecho, siempre me llamó la atención su habilidad para hacer compatible la expresión firme y clara de sus opiniones con la dirección y moderación de los debates que convocaba, sin que a nadie perturbase nunca esa doble condición.

Conocí a José Tudela hace más de cuarenta años y le he visto recorrer el camino que le ha hecho ganarse a pulso el reconocimiento de una autoridad y un prestigio incontestables en el mundo del Derecho Público. Un camino en el que, durante cuatro décadas y en un tiempo histórico ciertamente extraordinario, el letrado Tudela contribuyó, desde Zaragoza, al desarrollo inicial del Estado de las Autonomías y, en concreto, a la puesta en marcha de las Cortes de Aragón desde su primera legislatura. E impulsó también en las mismas el mejor homenaje imaginable al compañero asesinado por los terroristas, con la creación por la Cámara de una institución dedicada al fortalecimiento de la libertad, la institucionalidad y la democracia, como mensaje excepcional de respuesta a lo que los pistoleros de ETA atacaron durante aquellos interminables años, y fue, acto seguido, el artífice principal del éxito formidable de esta Fundación Giménez Abad, convertida en referente español irremplazable de nuestro Derecho Constitucional. Al tiempo, haciéndose igualmente presente en otras dos circunstancias de enorme envergadura doctrinal, Tudela promovió sin descanso el debate y la reflexión colectiva sobre nuestro modelo territorial, cuestión constitucional de primer orden que ha protagonizado la discusión nacional desde 1978 hasta hoy, y participó en el mismo como inequívoco defensor de la descentralización. Y, simultáneamente, formó activamente parte de la colectividad de letrados parlamentarios, profesores y estudiosos que, en el medio siglo transcurrido desde que se inició la Transición

política, han contribuido, como he puesto en valor en otro lugar, al fenómeno no menos extraordinario de que el Derecho Parlamentario haya echado por fin raíces con una continuidad y un crecimiento inéditos entre nosotros, frente a la discontinuidad y modestia de este durante los casi dos siglos anteriores.

Cuando esta imponente trayectoria comenzó en 1986, Tudela tenía 24 años, momento en que dejó Madrid, tras licenciarse en Ciencias Políticas y en Derecho, para incorporarse como letrado a la administración parlamentaria de las Cortes de Aragón, dirigida como Letrado Mayor por Manuel Giménez Abad. Más adelante asumió también esta máxima responsabilidad administrativa entre 1995 y 2003, siendo asimismo en ese periodo Secretario de la Junta Electoral de Aragón. Admira constatar cómo todos los que han glosado su figura desde las propias Cortes han atribuido al letrado Tudela, tras cuarenta años de servicio, un papel decisivo en los pilares de la casa, desde su entrega en los años fundacionales de la institución, a su contribución al Reglamento de la Cámara, o, desde la reconstrucción de esa sede impresionante que es el Palacio de la Alfagería, al fomento de una ambiciosa actividad editorial de la Cámara.

Desde 1989, Pepe Tudela estaba también en la Universidad de Zaragoza, dedicado al Derecho Administrativo y en muy buenas manos, trabajando bajo el magisterio del profesor Sebastián Martín-Retortillo. Empezó a publicar entonces en la Revista Aragonesa de Derecho Público sobre temas de interés de aquella tierra: agricultura, banco de tierras, cajas de ahorro, y, sobre todo, derecho del turismo, sobre el que escribió toda su vida, cuando menos hasta 2024. Y del trabajo doctoral emprendido con el profesor Martín-Retortillo sobre el artículo 149,1.1 de la Constitución, nació su primer libro, que tituló *Derechos constitucionales y autonomía política*.

Pero al profesor Tudela le interesaba igualmente el Derecho Parlamentario que practicaba el letrado Tudela y se incorporó a otro proceso fundacional, el de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios (AELPA), constituida para crear y mantener vínculos estables entre los letrados parlamentarios, especialmente de los Parlamentos Autonómicos, y para generar reflexiones y debates sobre el parlamento. Estuvo en su directiva y participó en la organización de sus jornadas, desde la primera en 1993, y en la elaboración de sus

anuarios, desde que en 1994 se publicó como número uno *La técnica legislativa a debate*, coordinado por tres pioneros: el cántabro Jesús María Corona Ferrero, el catalán Francesc Pau i Vall y José Tudela Aranda. Por eso y porque además de los volúmenes de la AELPA empezó a publicar desde 1993 en Aragón una crónica de sus Cortes y un comentario de su primer reglamento (1998), describí líneas atrás a nuestro autor como miembro de la generación de letrados autonómicos que, al tiempo que contribuían a la puesta en marcha de los diecisiete parlamentos que ahora acompañaban a las bicamerales Cortes Generales, contribuyeron con sus estudios, reuniones e intercambio de experiencias a la circunstancia extraordinaria del asentamiento de del nuevo Derecho Parlamentario español.

Pero si ya en ese final de siglo Tudela había acumulado las credenciales de especial mérito como letrado, profesor y estudioso que acabo de repasar, el cambio de siglo añadió muchas cosas importantes en su vida y en su evolución como jurista. En 2001, el mismo año en el que codirigió junto a Manuel Giménez Abad un Derecho de las instituciones aragonesas de casi mil páginas, ETA, como dije, asesinó cruelmente el 6 de mayo a su mentor y amigo, ahora diputado de las Cortes. Un año después, el 18 de abril de 2002, se creó en su memoria la Fundación Giménez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico, y José Tudela, desde el dolor, abrió una nueva y particularmente fértil etapa como primer Secretario General de la Fundación y único hasta su muerte más de veinte años después.

Si tan excepcional proyecto para la memoria de una víctima del terrorismo podía no haber cobrado vuelo y haberse estancado con una agenda vacilante e incierta como ha ocurrido tristemente con tantos otros, pudiendo además encallar por escepticismos o resistencias en el seno de una institución parlamentaria en la que cada Grupo tiene sus propios criterios, lo cierto es que ocurrió todo lo contrario. El apoyo político general, el financiero de los patrocinadores y una gestión providencial llevaron a la Fundación, para orgullo de las Cortes de Aragón, a constituirse en centro principalísimo de referencia para el Derecho Constitucional y la Ciencia política españoles. Y esta historia de éxito estará ligada para siempre al nombre de José Tudela Aranda.

Con su liderazgo, su trabajo y empeño incansables, su visión para ingeniar, programar y poner en marcha proyectos y acciones

incontables, su inteligencia para componer convocatorias y espacios plurales para que pensasen juntos letrados, profesores, políticos o comunicadores, su independencia y clarividencia para no discriminar entre ideologías, escuelas, sensibilidades o generaciones y su empeño en extender su campo de acción y tender puentes con otras instituciones, la Fundación no hizo otra cosa que crecer, ganando proyecto a proyecto una *auctoritas* indiscutida como foro de pensamiento constitucional español.

Desde luego, por el número y la variedad de las actividades, que hoy conforman un catálogo abrumador, según puede comprobarse en su página *web* y en las videotecas: estudios e informes, publicaciones, revistas, monografías de la colección Debates Constitucionales, seminarios, congresos, premios como el Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre democracia y descentralización, escenarios para desarrollar encuentros entre doctorandos y la revista Nuevos Horizontes de Derecho Constitucional en la que los nuevos doctores resumen sus tesis, o, en el ámbito internacional, encuentros como los organizados con la Fundación Adenauer o los celebrados con la Fundación Friedrich Ebert, colaboraciones con el Forum of Federations, o las nutridas actividades en Iberoamerica, por ejemplo mediante convenios y acuerdos con la UNAM, con el Parlatino o con el Parlamento de Uruguay, incluida la creación en este en 2008 de una Escuela de Gobierno que el propio Tudela copresidía.

Pero también por los efectos positivos de una metodología de trabajo que, mediante la libertad, el pluralismo y el diálogo abierto, asoció a muchos y generó un cuerpo muy valioso de reflexión y crítica sobre la calidad de nuestra democracia constitucional, una invitación permanente a salvaguardar sus valores y la institucionalidad que debe hacerlos efectivos, y un acervo riguroso de propuestas para la reforma y mejora del parlamento y del modelo territorial.

De este modo, la Fundación se convirtió en uno de los mayores dinamizadores de las discusiones y aportaciones sobre el Estado Autonómico, organizando y coordinando foros de todo orden. Y en lo tocante a los estudios sobre el parlamento, se constituyó en el centro de reunión que con mayor continuidad ha juntado a deliberar a cuantos estaban en condiciones de aportar explicaciones, críticas o propuestas valiosas sobre la institución central de la democracia.

Sobre ambos temas, además, constituyéndose con frecuencia en socio y en ocasiones hasta en mecenas de otros parlamentos, universidades o centros de pensamiento para el desarrollo de jornadas de trabajo conjuntas con extensas convocatorias de especialistas.

En paralelo al crecimiento de esa gran obra, imprimió Tudela un impresionante impulso a la expresión de su propio pensamiento, acumulando una producción extensa, fructífera y comprometida en defensa de las instituciones y de la Constitución. En primer término, sobre los asuntos que eran santo y seña de la Fundación, el parlamento y el Estado de la Autonomías, pero extendiendo también sus trabajos a otros capítulos no menos relevantes del Derecho Constitucional.

Nuestro autor argumentó, en efecto, reiteradamente, en numerosos artículos, los beneficios de la descentralización, y, sin ocultar sus déficits y riesgos, abogó por su profundización, aventurando propuestas para su federalización, aunque rechazando con viveza las derivas confederales. Divulgó los sistemas comparados y fue capaz de articular una visión general del problema territorial que tradujo en libros como *Estado desconcentrado y necesidad federal* (2009) y *El fracasado éxito del Estado* (2016), de títulos tan elocuentes como lo fue su comparecencia en el Congreso, al ser llamado en la XII Legislatura como experto ante la Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico.

Todavía mayor fue, si cabe, su dedicación al estudio de las cuestiones parlamentarias, con casi medio centenar de artículos y dos libros de referencia como son *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI* (2008) y *El Parlamento en tiempos críticos* (2021). No dejó sobre la institución y su régimen jurídico asunto sin tocar, desde su composición mediante la representación hasta el que, según creo, fue su último trabajo sobre el parlamento sobre la incidencia de la inteligencia artificial sobre el mismo (2005), habiendo dedicado además una significativa parte de su producción a reflexionar sobre los Parlamentos Autonómicos y a valorar su evolución a través de los años y su relación con el Senado, en el marco de una bicameralidad que defendía. Y al igual que sobre la cuestión autonómica, no ocultó los problemas ni las debilidades; bien al contrario, expresó serias preocupaciones, especialmente en sus trabajos desde 2020 sobre el parlamento, las autonomías y la crisis sanitaria originada con la COVID.

De hecho, en la obra de Tudela se detecta, tanto sobre una como sobre otra materia, ya que no un pesimismo fatalista que nunca tuvo este activista por la democracia, si un desasosiego que va creciendo con los años. Primero porque la puesta en marcha dejó flecos que desmerecían el modelo, luego por las debilidades y grietas que se fueron denunciando con los años, de seguido porque no se afrontaba ninguna de las reformas que se empezaron a considerar imprescindibles, y, en los últimos tiempos, porque considerar que estábamos cayendo en un periodo verdaderamente crítico necesitado de una reparación integral y urgente.

Esto último enlaza con la última dimensión de Tudela que quiero destacar en este humilde recuerdo que deja obligadamente tantas otras cosas en el tintero. En 2014, tras haber ejercido durante más de dos décadas como profesor de Derecho Administrativo, pasó a impartir Derecho Constitucional en su Universidad. No es de extrañar teniendo en cuenta su personalidad renacentista y su vocación por todo el Derecho Público, pero además resulta revelador que, en coincidencia con la fase final de la evolución que acabo de describir, haya añadido en la última década a los temas habitualmente más examinados, con llamativa profusión, el tratamiento de preocupaciones generales sobre la Constitución y sobre la situación del Estado Democrático de Derecho. En 2016, reflexionando sobre el control de los partidos, en 2018, sobre los riesgos de la democracia presente, en 2020, sobre la calidad de la democracia, en 2022, sobre el populismo, sobre la crisis de la forma de gobierno parlamentario, y, por añadidura, sobre toda una declaración de principios, «el pacto constitucional de 1978 o el éxito que no debe fracasar», en 2023, con un libro especialmente elaborado sobre el Derecho Constitucional del siglo XXI, coordinado con Aragón y Baladés, en 2024, sin esquivar la polémica *sobre la Constitución como árbol vivo y la función creadora de los tribunales constitucionales* en un volumen también coordinado por él, y en 2025 con el libro probablemente más unánimemente elogiado de su autor como es *En defensa del Estado de Derecho*.

Tuvimos el privilegio Manuel Aragón y yo mismo de promover en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, dos meses antes de su muerte, una presentación de este último e indispensable libro, auténticamente militante en la defensa de la democracia,

la institucionalidad y el Estado de Derecho, y los intervinientes al completo coincidimos con el profesor Tudela en la necesidad de pasar del diagnóstico a la acción ante las derivas muy preocupantes de estos últimos años.

José Tudela Aranda nos emplazó a todos ese día, como tantas veces antes, a implicarnos en el camino de la regeneración. Aunque nos alienta su ejemplo y su legado, tan fecundos, será mucho más difícil acometerlo sin tenerle al lado para afrontar un proceso que se antoja de enorme exigencia y dificultad, otra vez en un tiempo extraordinario como los que transitó este inolvidable aragonés de Madrid poniendo en una hermosa lucha por nuestra convivencia en libertad todo su corazón hasta agotarlo.

Gracias por tanto, Pepe. Descansa en paz.