

LA INQUIETANTE SITUACIÓN DE NUESTRO ESTADO DE DERECHO



LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Granada, 2025

LA INQUIETANTE SITUACIÓN
DE NUESTRO
ESTADO DE DERECHO



LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación de España. Presidente del Instituto de España.
Consejero de Estado

LA INQUIETANTE SITUACIÓN DE NUESTRO ESTADO DE DERECHO



LUIS MARÍA CAZORLA PRIETO

Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación de España. Presidente del Instituto de España.
Consejero de Estado



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Granada, 5 de noviembre de 2025

Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia
y Legislación de Granada

Coordinación: José Soto Ruiz

Diseño y maqueta: Susana Martínez Ballesteros

Depósito legal: GR 1712-2025

I.S.B.N.: 978-84-09-79588-8

Imprime: Imprenta del Arco, Granada

«Publicación no venal»

Impreso en España

INTRODUCCIÓN

Excelentísimo señor presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada, señoras académicas, señores académicos:

*L*O DIGO CON LA FUERZA DE LA RAZÓN y la viveza del sentimiento: es para mí un gran honor que la Real Academia que tan brillantemente preside mi querido compañero y amigo Rafael López Cantal me haya ofrecido la oportunidad de pronunciar el discurso inaugural del curso 2025-2026.

La larga trayectoria histórica que se remonta nada menos y nada más a 1745 y la sustanciosa y viva realidad actual de esta prestigiosa Real Academia es un trasunto de la cuna de grandes juristas que ha sido y sigue siendo Granada.

Como una manifestación entre otras muchos de esta riqueza jurídica, permítanme una breve referencia a cuatro grandes juristas granadinos que han dejado huella en mi trayectoria personal y profesional.

El granadino don Fernando Sáinz de Bujanda, sin sombra alguna fundador del Derecho Financiero y Tributario como disciplina jurídica científicamente autónoma,

ha sido mi gran maestro en la cátedra, en el Congreso de los Diputados, en la literatura y en general en lo que podríamos llamar las «cosas» de la vida. Tanto le debo que aprendí de él lo que me gustaría ser y lo que no me gustaría ser.

Sustituí al granadino Fernando Garrido Falla en el delicado cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales en 1982. Gran y prolífico Catedrático de Derecho Administrativo, como Letrado de las Cortes Generales siempre dio muestras de pericia personal, altura jurídica y habilidosa flexibilidad para adaptarse a los distintos cambios políticos y sociales. Gran abogado, es un epítome del lado bueno que debe persistir de la abogacía tradicional.

Con el granadino Antonio Jiménez-Blanco coincidí en el Senado y el Congreso de los Diputados y de él tomé buena nota, además de su capacidad jurídica y flexibilidad conceptual, lo importante que es en la abogacía, en la política y en cualquier actividad humana la gracia personal, el trato cercano y cordial y el adecuado manejo de los tiempos.

Al granadino Ramón Entrena Cuesta debo mucho. Me tomó temas y apadrinó cuando, ya abogado del Estado en una promoción de la que, ¡cómo no!, formaban partes dos grandes juristas granadinos: Guillermo Pardo García-Valdecasas y Antonio Sánchez Jáuregui, preparaba las oposiciones de Letrado de las Cortes Generales, que tan honda huella han dejado en el lado personal y profesional de mi vida. Más tarde, siendo yo Secretario General del Congreso de los Diputados y Secretario de la Junta Electoral Central, pude comprobar sus enormes

conocimientos jurídicos atentos a la realidad, su capacidad para proponer puntos de acuerdo y el respeto que le dispensaban unos y otros.

OBJETO DEL DISCURSO Y MÉTODO

La emoción por el honor que esta Real Academia me ha hecho se suma un compromiso ante mí mismo y ante todos ustedes que tienen la amabilidad y la paciencia de escucharme.

Ante mí mismo por las razones que acabo de exponer en las palabras introductorias. Ante ustedes porque, como afirmaba Antonio Maura: «El orador no puede serlo sin asociarse con su auditorio, necesita el circuito que transmite los efluvios del razonar y del sentir»¹. Es decir, he de abordar un tema que tenga posibilidades de interesar a esta docta Casa y sin olvidar que, como también afirmara el autor que acabo de citar en su discurso de ingreso en la Real Academia Española: «El clásico reloj [...] advierte al orador de la presteza con la que disipa el contado caudal de la atención de sus oyentes»², es decir, acogiéndome a la brevedad, pues «lo breve no es pequeño, es intenso. Lo breve no es simple, es complejo. Lo breve no es efímero, es memorable»³.

1. MAURA, A. *La oratoria*. Madrid, Real Academia Española, Biblioteca Nueva, 2015, p. 28.

2. *Ibid.*, p. 29.

3. GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. *Breve elogio de la brevedad*. Editorial Gedisa, 2024, p. 41.

En definitiva, vuestra invitación, como escribió Eduardo García de Enterría en una ocasión equiparable a esta,

[...] *es un gran honor, por supuesto, pero, a la vez, un gran compromiso. Probablemente, no me hubiera sido difícil haber recurrido a uno de mis temas familiares del Derecho*—continúo haciendo mías las palabras del maestro García de Enterría— [...] *pero he creído que la significación del acto me obligaba a intentar una reflexión menos de especialista, que partiese de un tema más general.*⁴

He escogido un tema, *La inquietante situación de nuestro Estado de Derecho*, que sintoniza con las reflexiones que acabo de esbozar y que, además, responde al papel que, en mi entendimiento, deben desempeñar hoy las Reales Academias de Jurisprudencia, y al compromiso que expresé ante mis compañeros al ser elegido por unanimidad Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España y en el discurso que pronuncié el pasado 29 de mayo en el Consejo de Estado al tomar posesión de la condición de Consejero de Estado nato: la defensa del Estado de Derecho. Hago esto acogiéndome al método que creo propio de las Reales Academias; «esta tarea debe llevarse a cabo sosegada, sustancial y profundamente, con alejamiento de lo epidérmico, superficial y pasajero»⁵ y sin caer en la tentación del partidismo y de la parcialidad interesada, como escribí ya hace mucho tiempo.

4. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Fervor de Borges*. Madrid, editorial Trotta, 1999, p. 127.

5. CAZORLA PRIETO, L. M.³ «Felipe VI en la Reales Academias», tercera publicada en el *ABC*, el 16 de octubre de 2014.

EL ESTADO DE DERECHO Y SU ALIENTO

El Estado de Derecho, auténtico logro de la organización político-social contemporánea, no está solo basado en una construcción jurídica cuyos cimientos inamovibles son el reino del principio de legalidad constitucional y ordinaria, la consagración de los derechos fundamentales y entre los más descollantes el de seguridad jurídica, y la organización de los tres poderes constitutivos del Estado sustentada en la separación y en el mutuo respeto. El Estado de Derecho es todo esto expresado en términos muy genéricos y omnicomprendidos, pero también es algo más, algo muy reactivo a traducirse en términos jurídicos; es decir, algo que necesita alimentarse de otros factores tan difusos como importantes.

La salud del Estado de Derecho precisa en todo caso que los actores políticos y sociales respiren un notable aprecio por el Derecho y sus procedimientos como medio de canalización y solución de los conflictos individuales y colectivos.

Lo digo con claridad: acudo ante ustedes con una enorme preocupación, la del rampante desprecio al Derecho que va tomando cuerpo hoy en ciertos sectores de nuestra sociedad y de nuestro Estado⁶.

6. Como acaba de escribir el Magistrado del Tribunal Supremo, José Manuel BANDRÉS. «En nombre de la Constitución», *El País*, viernes 5 de septiembre de 2025, p. 11: «El Estado constitucional de Derecho se ve sometido a tensiones endógenas y exógenas derivadas del cuestionamiento del papel regulador del Derecho y de la función restaurativa de los tribunales de justicia de la equidad y la libertad, que debilitan su estructura y ponen en riesgo su estabilidad».

Repaso a continuación varias de las desacertadas opiniones en las que se asienta este lamentable fenómeno e injerto mi opinión sobre ellas. Los juristas tienden a ser conservadores y reacios al cambio, cuando lo que verdaderamente repugna a la mentalidad jurídica no es el progreso sino el caos y el desorden, sobre todo en la forma de conseguir objetivos por innovadores que sean. El Derecho, opinan algunos, es siempre un obstáculo, un impedimento en el camino para el logro de metas políticas avanzadas, por lo que es preciso relegar o reducir a su mínima expresión las exigencias de carácter jurídico, cuando, por el contrario, el respeto al Derecho es la mejor garantía del buen fin de lo que se pretenda, con independencia de la naturaleza de ello. Se postula en ciertos ámbitos que no es fundamental tener en cuenta ni hay que exagerar previsibles e incluso anunciados efectos negativos de una defectuosa elaboración o ejecución de la norma jurídica, cuando, opuestamente, tal proceder ha creado en estas fechas situaciones muy opuestas a lo querido. El Derecho, se añade por otros, no es más que un andamiaje o una apariencia formal que ni alberga valores ni es un instrumento eficaz para su logro, cuando esto está hoy muy superado por el entendimiento principal y axiológico que impone la Constitución de 1978. Por fin, frente a la voluntad política democráticamente expresada que no tiene límites, defienden algunos que el Derecho entraña indeseables cortapisas, cuando, muy al contrario, es el cauce para conseguir avances socioeconómicos perdurables.

Como fruto de todo esto y de otros factores en los que no me puedo adentrar, las olas del desprecio al Derecho

van llegando a la playa de la seguridad jurídica con consecuencias deplorables y lo hacen impulsadas por la marea-jada del populismo en su vertiente jurídica. Como escribe en este sentido el Académico Darío Villanueva: «Cunde [...] el auge de opciones populistas, basadas en pulsiones emotivas y en pasiones difícilmente controlables»⁷.

La salud del Estado de Derecho, además de lo que acabo de exponer, precisa de otro elemento que, por su naturaleza y contenido, no es reflejable en reglas escritas. Me refiero a la necesidad de que la aplicación de toda norma jurídica, y más aún si es de trascendencia política, esté impregnada del sentido de los límites. Esto quiere decir que en todo Estado democrático de Derecho hay límites que, aunque no hayan sido positivizados y quizá, aunque se quisiera, no pudieran serlo, han de ser respetados, no han de ser transgredidos con el propósito de que no se fisuren las crujiás de la fórmula jurídico-organizativa que nos ocupa.

He aquí una nueva inquietud suscitada por nuestro actual Estado de Derecho: se está perdiendo el sentido de los límites no escritos y parajurídicos que son imprescindibles para aceitar, para lubricar el funcionamiento de sus andamiajes. En efecto, asistimos con indeseable frecuencia a que, cuando pensamos que las instituciones, categorías o conceptos jurídicos han llegado al límite de su elasticidad, se resquebraja este límite y se abre la puerta a que cualquier límite, por muy flexible que sea,

7. VILLANUEVA, D. *El atropello a la razón*. Barcelona, Espasa, 2024, p. 243.

sea endeble ante el empuje político, económico o social y sucumbe ante él.

El debilitamiento de los límites que, aunque no escritos, deben nutrir la vida del Estado de Derecho, es fruto de varios resortes tanto de carácter individual como colectivo. Me limito ahora a traer a colación uno de los más poderosos sino el que más.

El funcionamiento de nuestro sistema de partidos, en mi opinión, ha evolucionado desafortunadamente hacia algo que empieza a recordar en ciertos aspectos a la dictadura del partido. Las prescripciones, las órdenes para ser más claro, provenientes del partido político de turno circulan dañinamente por las venas que irrigan la musculatura de las instituciones y mecanismos propios del Estado de Derecho, perturban grandemente su funcionamiento y desdibujan los límites escritos y no escritos a los que tales mecanismos han de atenerse⁸.

Esta poderosa palanca generadora de la actual inquietud bastante generalizada entre juristas ante la situación actual de nuestro Estado de Derecho se ve mayúsculamente

8. Como señala ARAGÓN REYES, M. «Estado de Derecho y democracia constitucional», *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Madrid, Lefebvre-El Derecho, 2025, p. 17: «En la España del presente [...] Se están produciendo determinadas actuaciones públicas de deslealtad constitucional por parte de algunas instituciones del Estado, que tienen su principal origen en el deficiente funcionamiento de los partidos políticos, cuya única pretensión es la ocupación del poder y no la defensa de unos programas de gobierno al servicio de los intereses generales, de manera que, cuando acceden al poder, su principal preocupación no es gobernar, sino estar y mantenerse en esa posición de dominio».

favorecida por alguna de las características atribuibles a parte notable de nuestra clase política. La generalización de la llamada carrera política en virtud de la cual quien la sigue no conoce otros horizontes profesionales y solo es capaz de mantenerse económica y profesionalmente con el desempeño de puestos políticos, facilita mucho que se tienda a pensar que, aunque se pretenda guardar las apariencias de la estructura puramente formal, debe prevalecer la voluntad del partido político por encima de ciertos límites jurídicos escritos y otros extrajurídicos o parajurídicos.

LA CONSTITUCIÓN COMO CAUSA DE LA INQUIETUD

La Constitución de 1978 fue consecuencia de fructíferos consensos empeñados en encontrar el mínimo común de todas las fuerzas políticas y de los diputados y senadores integrados en ellas que la aprobaron. Esta forma de abordar su elaboración trajo consigo indeterminaciones que su desarrollo posterior, aplicación consuetudinaria y jurisprudencia interpretativa estaban llamados a colmar.

Este planteamiento metodológico y la plasmación escrita a la que llegó desembocaron en un campo jurídico muy abierto e impreciso en muchas ocasiones dentro del cual las distintas opciones políticas podrían desarrollar su programa. Un entendimiento congelado y pétreo del texto constitucional vigente es máximamente rechazable. El formidable potencial de los valores y principios constitucionales, la dicción abierta de muchas normas y la configuración relativamente abierta de instituciones capitales del Estado de Derecho permiten un entendimiento

evolutivo y sintonizante con una realidad social en cambio acelerado.

Pero al diseño abierto del texto constitucional de 1978 se contraponían ciertos límites escritos y no escritos, considerados infranqueables en el momento de su elaboración y en las primeras fases de su desarrollo.

Empecemos por los escritos. El formidable potencial de los valores y principios constitucionales se topaba con límites impuestos constitucionalmente. En efecto, nuestra Constitución no es una Constitución chicle (permítanme esta expresión tan impropia de este estrado). La naturaleza evolutiva a la que me refiero, puede llegar hasta que tope con lo que el ponente constitucional Miguel Herrero de Miñón llama «Constitución principal»⁹ o núcleo sustancial que no es posible alterar sin desfigurarla sustancialmente hasta hacerla formalmente la misma y materialmente otra. Como desde otro punto de vista señala Eric Vuillard en su inclasificable libro *El orden del día*: «El Derecho constitucional existe, y no es para las termitas o los ratoncillos, es para los cancilleres, para los auténticos hombres de Estado, ¡porque una norma constitucional [...] cierra el camino tan poderosamente como un tronco de árbol o un cordón policial!»¹⁰, o, matizo yo, debería cerrarlo.

9. FERNÁNDEZ CODINA, G. «El pensamiento jurídico de Miguel Rodríguez de Miñón», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 118, segundo semestre, 2024, p. 121.

10. VUILLARD, E. *El orden del día*. Barcelona, Tusquets, 10ª edición, junio de 2019, p. 54.

Me ocupo ahora de los límites no escritos. El desarrollo y puesta en práctica de la Constitución se fundada en la existencia de grandes acuerdos básicos que en forma de reglas no escritas lubricaban el funcionamiento de las instituciones que albergaba, entre otros extremos.

Con el transcurso de los años no solo se han roto ruidosamente los consensos entre los dos sectores políticos, el centro-derecha y el centro-izquierda, que cuajaron el consenso constitucional inicial, sino que han surgido diferentes fuerzas políticas que quieren que la Constitución se tambalee y que contribuyen decisivamente a difuminar hasta lo impensable sus límites, por muy difusos que sean.

Todo lo que acabo de esbozar trae consigo que, como es políticamente impensable hoy un proceso de reforma constitucional por el frentismo reinante y por la rigidez que le es propio, estemos asistiendo a una de las mayores zozobras que abruma a nuestro Estado de Derecho. Así es, en ciertas parcelas asistimos a verdaderas mutaciones constitucionales o, incluso, de la manera más burda al simple arrumbamiento de lo que, por muy flexible que sea, impone la Constitución.

Aunque hay más, solo me referiré a dos ejemplos de gran importancia.

En julio de 2024 el Partido Socialista de Cataluña y Esquerra Republicana de Cataluña firmaron un documento en el que, entre otros extremos, establecían las líneas básicas para una financiación singular para Cataluña. Este acuerdo en muchos extremos en los que no puedo entrar para no caer en el hastío de ustedes, desconocía por completo aspectos, tanto de derechos fundamentales como de arquitectura institucional, de

la Constitución de obligada observancia, por muy flexiblemente que quiera interpretarse¹¹. Aunque de manera más dulcificada y con menos aristas constitucionalmente hirientes, este planteamiento se reproduce en el acuerdo de la Comisión bilateral Gobierno-Generalitat de Cataluña de 14 de julio de 2025.

Sin llegar al extremo del supuesto que acabo de mencionar, la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2025, de 26 de junio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización política y social de Cataluña, sin perjuicio de otras consideraciones y por centrarnos exclusivamente en el hilo del discurso, rezuma, a mí parecer, un cierto aroma zozobante de que lo no prohibido por la Constitución está permitido y de que la fuerza de lo aprobado parlamentariamente es marcadamente poderosa frente a los mandatos de la Constitución.

LA JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA Y LA POLITIZACIÓN DE LO JUDICIAL COMO CAUSA DE LA INQUIETUD

Como señalaba antes, el Estado social y democrático de Derecho al que se atiene la Constitución vigente tiene

11. Sobre este acuerdo me he manifestado con detalle en el artículo «Hacienda mutilada», *La Razón*, el 24 de septiembre de 2024; y en la ponencia que presenté al Pleno de Académicos de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, el 27 de octubre de 2024.

como uno de sus cimientos fundamentales la separación de poderes, es decir, la decantación entre las funciones propias del Gobierno, el poder judicial y las Cortes Generales. Ahora me refiero a la vertiente que atañe al Gobierno y al poder judicial.

En el dañino enfrentamiento entre los dos grandes bloques en el que desgraciadamente está recalando la vida política en España, es frecuente que se acuda a los tribunales para someter a ellos cuestiones de naturaleza política o que, incluso, se acuda a cuestiones cuyo conocimiento por parte de la jurisdicción constituye ya una verdadera arma política.

Estos planteamientos, que en nuestros días están llegando a extremos exacerbados, contribuyen a desdibujar la función de los órganos jurisdiccionales y enturbian la plasmación del principio de separación de poderes porque los enjaretan en mayor o menor medida en el debate político y siembran semillas para que se pueda poner en duda su independencia de actuación y juicio.

Amenaza temible de la separación de poderes que nos asalta ponzoñosamente es la politización de lo judicial. El Gobierno en nuestro sistema parlamentario representativo es sostenido por un partido o un conjunto de ellos que forman la mayoría parlamentaria más o menos cuajada, y el Gobierno puede actuar políticamente a través de los partidos políticos que lo sustentan parlamentariamente.

Por estos cauces la separación de poderes empalidece y he aquí una zozobra que aqueja a muchos juristas ante la situación de nuestro Estado de Derecho. Se trata

de que el Gobierno quiera imponer sus criterios a través de la acción de los partidos políticos que lo apoyan en materias conectadas más o menos directamente con la función jurisdiccional. Destaco en este sentido las disputas sobre el nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, el impulso de proyectos de ley como el de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que atribuye la instrucción penal y la exclusividad en la dirección de la policía judicial al Ministerio Fiscal sin precisar previa o al menos paralelamente el tipo de Ministerio Fiscal al que va a encomendarse esta crucial tarea y asegurar su configuración y funcionamiento fundados en los principios de muy reforzada autonomía, legalidad e imparcialidad de manera que pueda actuar sin interferencias políticas, algo extremadamente importante para la adecuada aplicación de las normas penales y, por extensión, para la vigencia sana y vigorosa del Estado de Derecho.

También fomenta la insania de la politización del ejercicio de la función jurisdiccional la tendencia rechazable que cunde de clasificar a los miembros de la carrera judicial como progresistas, moderados o conservadores, pues tiñe su actividad de prejuicios de carácter político que tienden a enturbiar la percepción que se tenga de la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico.

Creo que la situación ha llegado a su extremo con respecto al Tribunal Constitucional. Como escribe la Catedrática de Derecho Constitucional Ana Carmona:

El clima de intensa polarización que domina el panorama político español se proyecta de modo inmediato en la composición

*del Tribunal Constitucional y consecuentemente, en el ejercicio de la función de máximo garante de la Norma Suprema que le corresponde.*¹²

LA TENDENCIA DE VACIAMIENTO DE LAS FUNCIONES PROPIAS DE LAS CORTES GENERALES EN FAVOR DEL GOBIERNO COMO CAUSA DE LA INQUIETUD

La legislativa es una función de las Cortes Generales que ha sufrido mucho y ha puesto en riesgo notable la separación de poderes.

Como escribe el filósofo Manuel Freijó:

*Se habla del alma de las personas, de los pueblos, de los animales, de los ríos, de las montañas, de las obras de arte. Todo lo que tiene vida tiene alma.*¹³

Así, estirando este concepto, podemos preguntarnos cuál es el alma de la Constitución de 1978, entendida como el aliento político-intelectual más profundo y denso que anima dicho cuerpo constitucional.

Como ya he apuntado, el alma del texto constitucional vigente es plurimórfica, pero, aun así, es cierto que una de sus vertientes fundamentales es la parlamentaria. La proclamación de que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho», la constancia de que un valor superior de nuestro ordenamiento es el

12. CARMONA, A. «El Constitucional en su laberinto», *El País*, viernes 26 de septiembre de 2025, p. 13.

13. FREIJÓ, M. «¿Adiós al alma?», *El País*, viernes 14 de abril de 2017, p. 11.

pluralismo político y la proclamación de la monarquía parlamentaria como fórmula política del Estado español, todo ello contenido en el artículo 1 de la Constitución, desembocan en la centralidad de las Cortes Generales.

Uno de los ejes capitales de la centralidad parlamentaria es la función legislativa. Reconozco que el ejercicio de esta trascendental tarea ha sufrido desde 1978 los efectos de lo que he llamado oscilante centralidad del Congreso de los Diputados¹⁴, extensible a las Cortes Generales. Sin embargo, en los últimos años más que una oscilación, su ejercicio ha sufrido un predominante movimiento hacia un lado: el de su deterioro.

Procedo a exponer algunas de las, a mi juicio, causas del deterioro de la función legislativa.

EL AVANCE DEL POPULISMO LEGISLATIVO

Las olas del populismo van llegando al ejercicio de la función legislativa. Entre otras características, este fenómeno pone la voluntad política de la mayoría parlamentaria por encima de las reglas jurídicas que regulan el cauce para elaborar las leyes y preservar las garantías de las minorías.

El populismo jurídico, además, es muy reactivo a la alteridad o, dicho de otra manera, a tener en cuenta, a

14. CAZORLA PRIETO, L. M.^a «La oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978», *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia, vol. 4, 2018, pp. 3333-3346.

sopesar al menos, intereses y puntos de vista diferentes de los que el mismo ampara¹⁵.

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN MANOS DEL GOBIERNO

1. Con la pérdida de la supremacía política de las Cortes Generales se corresponde el acelerado paso de parte destacada de la función legislativa a manos del Gobierno.

Son varias las manifestaciones de este desafortunado cambio. Quizá la más llamativa sea la proliferación del decreto-ley, aunque no es la única.

*El Gobierno —sustituyendo indebidamente a las Cortes Generales— se ha convertido en el auténtico legislador por el uso abusivo de los decretos-leyes, que han pasado, progresivamente, a ser el modo ordinario de legislar. Las cifras son llamativas: entre los años 2000 y 2015 el promedio de los decretos-leyes alcanzó el 40 por 100 de la actividad legislatora; desde 2016 hasta octubre de 2021 se dictaron 216 decretos-leyes frente a solo 69 leyes [...] Desde entonces hasta ahora los decretos-leyes suponen ya el 70 por 100. Pese a que la Constitución atribuye (art. 66.2) la potestad legislativa a las Cortes Generales y solo de forma excepcional al Gobierno mediante decretos-leyes (art. 86.1), la excepción se ha convertido en regla, de manera que el poder ejecutivo ha suplantado de manera prácticamente total al poder legislativo.*¹⁶

15. He expuesto estas ideas con más detalle en el artículo «El rampante desprecio al Derecho», tercera publicada en el ABC, el 17 de julio de 2023.

16. Manuel ARAGÓN, Francesc DE CARRERAS, Juan Díez NICOLÁS, Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, José Luis GARCÍA DELGADO, Emilio LAMO DE ESPINOSA, Araceli MANGAS, FRANCISCO SOSA WAGNER Y

Por este abusivo camino, uno de los factores que el adecuado ejercicio de la función legislativa reclama sufre lo indecible. La publicidad, la transparencia, la posibilidad de integración de intereses y la existencia de mecanismos de mejora técnica que caracterizan a un proyecto de ley tramitado debidamente desaparecen casi por completo y todo queda reducido a un debate en el pleno de la Cámara en el que, además de la intervención oral de pocos, la participación de los diputados se reduce a votar, sin posibilidad de presentar enmiendas.

2. Otro cauce del deterioro acelerado de la función legislativa ha sido la utilización inadecuada y abusiva de las proposiciones de ley, cauce por el que ciertos grupos parlamentarios han ejercido la iniciativa legislativa para abordar materias tan propias de la iniciativa del Gobierno, es decir, tan propias del proyecto de ley, como son las penales y la creación de tributos.

Por este camino la información previa, la participación de órganos consultivos en la preparación del proyecto de ley y de los ciudadanos y grupos de interés a través de las preceptivas audiencias públicas desaparecen con el empobrecimiento que se deriva de ello para el ejercicio correcto de la función legislativa.

Gabriel TORTELLÁ. *España democracia menguante*. Madrid, Fundación Colegio Libre de Eméritos, 2022, p. 56.

3. Un paso más del lamentable deterioro de la función legislativa que se ha abierto camino con fuerza es la presentación de enmiendas a proposiciones de ley creando incluso tributos, como el vulgarmente conocido como impuesto sobre las llamadas grandes fortunas, que limitan la capacidad de los diputados y senadores pertenecientes a grupos distintos al proponente de presentar enmiendas, lo que vulnera crasamente el ejercicio en plenitud de sus funciones legislativas.

En los dos últimos supuestos lo que hay detrás de iniciativas legislativas encauzadas de esta manera es, entre otros extremos, un mecanismo para que parte importante de la función legislativa caiga aún más en manos del Gobierno. En efecto, los grupos parlamentarios no están preparados técnicamente para articular por la vía de la proposición de ley la aprobación de normas tan complejas como los de naturaleza penal y tributaria. Quien está detrás de la proposición de ley es formalmente el grupo parlamentario y materialmente el Gobierno, más en concreto el departamento ministerial concernido.

De esta manera el Gobierno se libera de trabas y requisitos para ejercer el impulso legislativo con detrimento de la función legislativa de las Cortes Generales debidamente desarrollada, del ejercicio de sus derechos por ciertos parlamentarios y de la calidad técnico-jurídica de las leyes.

***LA CRECIENTE FALTA DE PREPARACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN
TÉCNICA DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES***

Las características personales de los diputados y senadores han sufrido una notable transformación desde la legislatura constituyente y las inmediatamente posteriores, algo que hoy puede afirmarse con respecto a todos los grupos parlamentarios.

La llegada a la Cámara de parlamentarios con casi exclusivamente carrera política y con menos capacitación técnica y experiencia profesional que en etapas ya lejanas es una constante predicable de la composición actual del Congreso de los Diputados y del Senado.

En paralelo a este proceso se ha desarrollado una enorme proliferación normativa acompañada de una gran complejidad técnica.

La combinación de estos extremos recalca en una situación que favorece notablemente el deterioro de la función legislativa. Nos hallamos ante un aluvión normativo de creciente complejidad técnica y, por otra, ante un decrecimiento de la especialización y capacidad técnica de los legisladores.

Esto, a su vez, redundará en el vaciamiento de la sustancia de la función legislativa. El diputado y el senador individualmente considerado y el grupo parlamentario al que pertenece, como no tienen la suficiente capacidad técnica para abordar la tarea legislativa con las debidas condiciones de información y conocimiento, quedan en manos de los que ocupan cargos en el Gobierno y de sus técnicos. Con ello la participación de la Cámara en el ejercicio de la función legislativa queda inexorablemente

capitidismínuida y con tendencia acusada a convertirse en un proceso de estampillado formal y no de elaboración sustancial de una norma.

***EL DETERIORO DEL ESPÍRITU
Y DEL ESTILO PARLAMENTARIOS***

El espíritu y el estilo son componentes esenciales del alma parlamentaria. Son exigibles a toda institución de esta naturaleza que aspire a desarrollar adecuadamente sus cruciales funciones.

Un determinado espíritu debe impregnar la actividad parlamentaria y rodear todo lo que se haga en la Cámara y a los que lo hagan, aunque no se plasme en textos políticos o jurídicos.

El espíritu, en suma, es la sustancia del alma parlamentaria y en su versión buena impide interpretaciones de las normas reglamentarias meramente formales o abusivas que choquen con la representatividad, la transparencia, la publicidad y la participación de todos los miembros de la Cámara en las tareas parlamentarias.

A su vez, el estilo es el complemento del espíritu y ambos son piezas básicas del alma parlamentaria. El buen estilo parlamentario va mucho más allá de lo que una norma escrita pueda decir. Debe empapar las relaciones entre diputados y senadores tanto individualmente considerados como integrantes de un grupo y, por encima de que se plasme o no en regla escrita, se debe respirar en la Cámara y presidir estas relaciones. El buen estilo parlamentario impone que, por hondas e insalvables que puedan ser las diferencias políticas, se manifiesten con el

debido decoro y respeto hacia el rival. Los insultos, los gestos despreciativos, el estruendoso grito descalificador, las faltas de respeto, por poner solo algunos de los muchos ejemplos posibles, dañan gravemente el estilo que reclama la buena salud del alma de las Cámaras. El buen estilo va mucho más allá de la mera cortesía, conforma el caparazón del espíritu parlamentario, guarda una estrecha conexión con este y ayuda mucho al buen funcionamiento de la institución parlamentaria y, a la postre, a la salud democrática de nuestro sistema político.

El alma del Congreso de los Diputados y del Senado está enferma por el deterioro que aqueja a su espíritu y por el deteriorado estilo parlamentario que predomina. El fenómeno viene desgraciadamente de lejos, y, en mayor o menor medida, son muchos y variados los causantes, aunque, como ya he apuntado, se ha acentuado en las últimas legislaturas. Todo esto ha contribuido al desprestigio de los diputados y senadores individualmente considerados, de las Cámaras, y, a la postre, del sistema democrático.

*LA ABUSIVA UTILIZACIÓN
DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA*

La necesidad de combinar las exigencias del principio presupuestario de anualidad con la continuidad y permanencia de la acción del Estado constituye la base sobre la que se erige la figura de la prórroga presupuestaria, que responde a la situación anormal de que el uno de enero del año que proceda no haya sido aprobado el Presupuesto correspondiente.

El artículo 134.4 de la Constitución ha optado por el sistema de la prórroga automática para afrontar esta situación.

La vigencia del Presupuesto estatal prorrogado se sitúa temporalmente por encima del principio de anualidad, pues se prolongará hasta cuando se apruebe el nuevo Presupuesto, al margen de lo que tal aprobación tarde en producirse. Ahora bien:

El carácter temporal de la Ley de Presupuestos que también se fija constitucionalmente, entra en clara colisión con un uso abusivo de la prórroga automática que debe ser una solución automática pero provisional, además de excepcional, que solventa la circunstancia de que el poder ejecutivo no sea capaz de aprobar los Presupuestos en el plazo determinado, sin que pueda convertirse en una herramienta en manos del Gobierno que pueda utilizarse a su antojo, obviando con ello las legítimas competencias de las Cámaras.¹⁷

En los últimos años, como por ejemplo con respecto a la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, hemos asistido a prórrogas presupuestarias hasta dos años consecutivos, con renuncia a presentar la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2024 y 2025, lo que entraña una clara afrenta a las previsiones constitucionales

17. MATA SIERRA, M.^a T. «El uso abusivo de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado», *Estudios en homenaje del profesor Luis María Cazorla Prieto*. Luis Cazorla González-Serrano (director). Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi, vol. I, p. 1591.

en la materia y deteriora grandemente la vertiente presupuestaria de lo legislativo, algo capital en todo sistema parlamentario representativo.

LA INSEGURIDAD JURÍDICA CUNDE

Inquietud ante la situación actual de Estado de Derecho en España produce que la inseguridad jurídica, uno de sus cimientos capitales, cunda con intensidad.

El solapamiento de los subordenamientos que componen el ordenamiento jurídico español; el aluvión de cambios normativos precipitados y nutridos de populismo jurídico; el insidioso resquebrajamiento de las categorías y conceptos elaborados a través de una prolongada y fructífera trayectoria doctrinal y jurisprudencial en España; el recrudecimiento de interpretaciones jurídicas exageradamente funcionales y puramente finalista así como de otras empapadas de economicismo relegante de lo jurídico, son, además de otros esbozados a lo largo del discurso, factores que suscitan creciente zozobra.

EL PAPEL DE LAS REALES ACADEMIAS DE JURISPRUDENCIA

Llegados a la etapa final de mis palabras, creo que procede formular la siguiente pregunta: ¿Ante esta situación le incumbe a las Reales Academias de Jurisprudencia algún cometido?, y si es así ¿cuál es tal cometido?

Creo firmemente que sí, que les incumbe un cometido al que no pueden renunciar en este momento a no ser que abduquen de aquello a lo que responde su creación y desarrollo.

El primer cometido de las Reales Academias a las que aludo ante la inquietud que creo que amarga a bastantes juristas es comprender la situación y ser conscientes de los peligros que entraña.

Tomada consciencia de lo que he suscitado hoy, considero que también es función de las Reales Academias de Jurisprudencia analizar el fenómeno en el marco de sus trabajos ordinarios y extraordinarios y profundizar en las particularidades de cada una de sus aristas, acompañado todo ello del esfuerzo de trasladar el resultado de sus conclusiones a los poderes públicos y a la sociedad a través de los medios de comunicación social a los que puedan llegar.

Voy acabando. Lo quiero hacer con una confesión personal. Soy vocacionalmente jurista hasta la médula, pero también, como repito muchas veces al gran Académico, jurista e historiador José Antonio Escudero que me precedió en su momento en la Presidencia que ahora ocupo, un historiador frustrado, de ahí que en mi dimensión de novelista predomine la vertiente histórica de la que la última entrega es Tetuán y Larache 1936 que presentaré pronto en Granada. En esta dimensión estoy al tanto de las numerosas publicaciones históricas que están viendo la luz en los últimos meses sobre la fragilidad de los sistemas parlamentarios representativos y del Estado de Derecho, con particular atención a lo que

ocurrió con la república de Weimar y el acceso al poder de Hitler¹⁸.

La situación a la que se refiere esta reciente bibliografía no es comparable a la española, de ninguna manera quiero caer en catastrofismos. Sin embargo, hay que poner constantemente de relieve que la salud de un sistema democrático sustentado en un Estado social y democrático como es el de la Constitución de 1978 requiere constante vigilancia. Las Reales Academias de Jurisprudencia deben ser uno de los vigilantes, y no de los menores si no quieren alejarse de la función social que les corresponde. En suma, como escribe el Académico Javier Cercas:

*Una democracia por pobre y defectuosa que sea, es perfectible, infinitamente perfectible, y perfeccionarla depende de nosotros.*¹⁹

PALABRAS FINALES

No pongo el punto final sin agradecer, una vez más, a la Real Academia de Jurisprudencia de Granada y especialmente a su Presidente, mi querido amigo y compañero Rafael López Cantal, la oportunidad de estar en Granada

18. A título de nuevo ejemplo traigo a colación el libro de Volker ULLRICH, *El fracaso de la República de Weimar. Las horas fatídicas de una democracia*. Madrid, Taurus, 2025.

19. CERCAS, J. «Para qué escribimos en los periódicos», *El País Semanal*, domingo 6 de julio de 2025, p. 6.

con motivo de un acto tan importante como el que nos congrega.

Real Academia de Jurisprudencia de Granada, Rafael López Cantal os quedo muy agradecido.

Muchas gracias por su atención y acogimiento.

NOTA BENE. Este texto fue la conferencia inaugural del curso académico 2025-2026 de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada, impartida en solemne acto público celebrado el día 5 de noviembre de 2025 en el salón de actos del Ilustre Colegio de Abogados de Granada.

Índice

<i>Introducción</i> _____	7
<i>Objeto del discurso y método</i> _____	9
<i>El Estado de Derecho y su aliento</i> _____	11
<i>La Constitución como causa de la inquietud</i> _____	15
<i>La judicialización de la política y la politización de lo judicial como causa de la inquietud</i> _____	18
<i>La tendencia de vaciamiento de las funciones propias de las Cortes Generales en favor del Gobierno como causa de la inquietud</i> _____	21
El avance del populismo legislativo _____	22
La función legislativa en manos del Gobierno _____	23
La creciente falta de preparación y especialización técnica de los diputados y senadores _____	26
El deterioro del espíritu y del estilo parlamentarios ____	27
La abusiva utilización de la prórroga presupuestaria ____	28
<i>La inseguridad jurídica cunde</i> _____	30
<i>El papel de las Reales Academias de Jurisprudencia</i> _____	30
<i>Palabras finales</i> _____	32



Junta de Andalucía

Consejería de Universidad,
Investigación e Innovación